

**Elementy praktyki ustrojowej
pod rządami Konstytucji RP
z 1997 roku**





**Elementy praktyki ustrojowej
pod rządami Konstytucji RP
z 1997 roku**

redakcja naukowa

Martin Bożek

Jarosław Szymanek

**Warszawa 2024
CBPE**

RECENZENCI

Andrzej Pogłódek, Zbigniew Gromek

REDAKCJA NAUKOWA

Martin Bożek, Jarosław Szymanek

KOORDYNATOR WYDAWNICZY

Marek Jabłoński

© Copyright by Akademia Wymiaru Sprawiedliwości
Warszawa 2024

ISBN: 978-83-67811-19-4

OPRACOWANIE I KOREKTA,
SKŁAD, ŁAMANIE, DRUK I OPRAWA
Każdy Format Sp. z o.o.
ul. Rolna 191/193, 02-729 Warszawa
biuro@kazdyformat.pl
tel. 661 661 180

Spis treści

Martin Bożek, Jarosław Szymanek, <i>Wprowadzenie</i>	7
Agata Nodzak, <i>Skuteczność konstytucyjnej ochrony praw człowieka w Polsce</i>	11
Jarosław Szymanek, <i>Relacje Marszałka Sejmu i Sejmu z Najwyższą Izbą Kontroli</i>	33
Martin Bożek, <i>Kontrola parlamentarna służb specjalnych i przyczyny jej dysfunkcjonalności na tle uwarunkowań prawnych i praktyki ustrojowej</i>	50
Tomasz Kośmider, <i>Konstytucyjne kompetencje Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa narodowego</i>	75
Małgorzata Wróblewska, <i>Inicjatywa ustawodawcza Rady Ministrów – wybrane zagadnienia</i>	96
Martin Bożek, <i>Stanowisko ministra na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. Zarys problemu na tle uwarunkowań prawnych i praktyki ustrojowej</i>	117
Jarosław Szymanek, <i>Działy administracji rządowej jako element architektury władzy wykonawczej. Możliwości i ograniczenia</i>	145
Marcin Kamiński, <i>Wyroki zakresowe Trybunału Konstytucyjnego RP w przedmiocie nowych lub rozwijanych treści normatywnych wynikających z orzeczeń TSUE oraz ich skutki prawne w polskim porządku prawnym</i>	160
Bartosz Nieścior, <i>Ewolucja pozycji marszałka seniora w polskim porządku prawnym</i>	180
Małgorzata Skawińska, <i>Postępowanie arbitrażowe w polskim systemie prawnym</i>	191

Andrzej Madera, <i>Praktyka ustrojowa w zakresie ochrony prawnej dóbr osobistych prawa cywilnego realizowana na podstawie przepisów Konstytucji RP z 1997 r.</i>	208
--	-----

Wprowadzenie

Minione ćwierćwiecze stosowania Konstytucji RP skłania do spojrzenia na ujawniającą się w tym okresie praktykę ustrojową. Proces stosowania Konstytucji analizowany od strony praktycznej jest równie ciekawy, jak teoretyczna egzegeza zasad, norm i wartości konstytucyjnych. Umożliwia to przedstawienie ewolucji znaczenia treści norm na przestrzeni czasu, a co za tym idzie pewną – zawsze konieczną – elastyczność Konstytucji, która pozwala stosować ją w dłuższym okresie, co samo w sobie jest przecież pożądaną wartością konstytucyjną. Długotrwałość konstytucji, to, że ma być ona – jak zwykli mawiać Niemcy – „narzędziem panowania umarłych nad żywymi”, nie oznacza przecież niezmienności konstytucji. Ta zresztą jest niemożliwa, jeśli tylko konstytucję traktujemy poważnie, a nie fikcyjnie jako bezwartościową kartkę papieru. Każda konstytucja się zmienia, każda ewoluuje w czasie, co wynika z wielu elementów, w tym m.in. jej detalizacji na poziomie podkonstytucyjnym, orzecznictwa sądów, praktyki politycznej, ale też – o czym często się zapomina – czynników sytuacyjnych, społecznych, międzynarodowych, a nawet behawioralnych. Konstytucja tym bardziej zmienia się w czasie, nawet przy niezmienności jej tekstu, że przecież obowiązuje ona w zupełnie różnych momentach historycznych. W przypadku Polski nieco inaczej patrzyliśmy na Konstytucję w momencie jej przyjmowania w 1997 r., inaczej w momencie, kiedy Polska przystąpiła do struktur NATO i Unii Europejskiej, a jeszcze inaczej współcześnie, choćby z tego powodu, że diametralnie zmienił się układ partyjny, ale też szersze tło społeczno-polityczne obowiązywania ustawy zasadniczej. Wszystko to powoduje, że Konstytucja zmienia się, przekształca, czasami odkształca. W zdecydowanej większości przypadków nie zmieniło się jednak samo brzmienie poszczególnych przepisów konstytucyjnych (w tym czasie mieliśmy raptem dwie formalne ingerencje w tekst), lecz wynikające z nich normy prawne nabrały nowych treści (nowego znaczenia).

W pierwszej kolejności stało się tak za sprawą bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który stosunkowo szybko wszedł w rolę „negatywnego ustawodawcy”, zgodnie z Kelsenowskim modelem sądownictwa konstytucyjnego. Jednak stał się również instytucjonalną gwarancją poszanowania w procesie legislacyjnym praw i wolności obywatelskich, a szerzej – zasad demokratycznego państwa prawnego. W konsekwencji, wypełniając obie te funkcje, Trybunał rugował z porządku prawnego normy niekonstytucyjne, ale też nadawał kierunek interpretacji tym przepisom, które uznał za zgodne z wzorcem konstytucyjnym, pod określonymi warunkami. Ten efekt, w postaci dorobku interpretacji Konstytucji RP (tzw. *acquis constitutionnel*), czyli zespołu zasad i wynikających z nich konsekwencji, nie tylko wyrażonych wprost w treści przepisów konstytucyjnych, ale także w orzecznictwie i doktrynie prawa, ma fundamentalne znaczenie dla praktyki stosowania konstytucji, przekształcając tzw. konstytucję *in book* w konstytucję *in action*. Tym samym, w drodze wykładni przepisów konstytucyjnych, Trybunał niejako przy okazji wypełniał dodatkową treścią normy konstytucyjne, nadając im nowe znaczenie, które często doprecyzowywało sens postanowień konstytucji, innym razem je uzupełniało, a jeszcze innym razem wskazywało nieprzekraczalne granice w procesie jej stosowania.

Znamiennym, a zarazem już podręcznikowym, przykładem tego rodzaju praktyki jest oczywiście to wszystko, co Trybunał wyprowadził z treści art. 2 Konstytucji RP. Jego literalne brzmienie wskazuje, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Natomiast wykładnia, jakiej na przestrzeni lat dokonywał Trybunał, obejmuje takie niewyrażone *expressis verbis* w tym przepisie zasady, jak: ochrona zaufania do państwa i prawa, zakaz działania prawa wstecz, nakaz poprawnej legislacji (w tym wymóg dostatecznej określoności i zrozumiałości przepisów prawnych), pewność prawa czy wreszcie, ważna dla jednostek i innych podmiotów podobnych, ochrona praw nabytych. Co więcej, w tym „szerokim” znaczeniu art. 2 Konstytucji stanowił w wielu przypadkach samodzielny wzorzec oceny konstytucyjności, dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny w trybie kontroli abstrakcyjnej i pytań prawnych, a w trybie skargi konstytucyjnej jako

dopełnienie treści przepisów Konstytucji gwarantujących określone wolności i prawa obywatelskie.

Ta „prawotwórcza” działalność Trybunału nie stanowi jednak jedynej przyczyny, dla której od 1997 r. treść norm konstytucyjnych ulegała swego rodzaju modyfikacji. Drugi równie ważny powód to „upolitycznienie” procesu stosowania przepisów konstytucyjnych. To zresztą nie jest żadną dysfunkcją, czy – tym bardziej – dewiacją. Konstytucja ze swojej natury jest przecież *droit politique*, czyli prawem politycznym, prawem wyznaczającym rudymen tarne warunki gry politycznej, w której uczestniczą organy państwa i inni aktorzy (np. partie polityczne). W demokracji parlamentarnej spór między aktorami sceny politycznej może – i często prowadzi – do zmiany w rozumieniu niektórych reguł ustrojowych. Dotyczy to nawet takich reguł i zachowań, które, jakby się mogło wydawać, dotychczas miały utarte i powszechnie akceptowane znaczenie. Przykładami tych zmian są spory toczone wokół takich spraw, jak: kompetencje Prezydenta RP i Rady Ministrów w zakresie polityki zagranicznej, kompetencja Prezydenta RP do stosowania prawa łaski, skład Krajowej Rady Sądownictwa, organizacja Sądu Najwyższego, organizacja wyborów na urząd Prezydenta RP, składy orzekające Trybunału Konstytucyjnego, uprawnienia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Niektóre z tych sporów znalazły swój finał przed Trybunałem Konstytucyjnym, co wcale nie zmienia ich politycznej natury, biorąc pod uwagę okoliczności, w jakich składano wnioski o ich rozstrzygnięcie. Każdy z tych sporów przynosił nieco inną perspektywę spojrzenia na regulacje konstytucyjne, czy też zaznaczył li tylko możliwość „nowej” interpretacji przepisów konstytucyjnych. W praktyce ustrojowej rodziło to określone sytuacje, które miały wpływ na procesy zachodzące w kluczowych sferach życia publicznego.

Przyczyn w dość elastycznym podejściu do tekstu Konstytucji RP należy upatrywać w nim samym. Otóż konstytucja, chyba jak żadne inne źródło prawa, jest tekstem zawierającym regulacje o bardzo wysokim stopniu ogólności, czasami nawet ogólnikowości. Wynika to z tego, że w ustawie zasadniczej zakodowane są normy decydujące o kształcie ustroju państwa. To w nich mówi się o takich kluczowych kwestiach, jak: wartości, idee i cele leżące u podstaw organizacji państwa, mechanizmy sprawowania władzy, relacje między władzą a obywatelami. Są

to na tyle fundamentalne sprawy, że decydują one o charakterze danej państwowości. I to one wyznaczają wzorzec, przy pomocy którego dokonuje się oceny innych norm stanowionych w państwie (wzorzec kontroli konstytucyjności). Z tego też powodu powinny być one na tyle precyzyjne, aby nie było marginesu na dowolność w ustalaniu znaczenia ich treści. Zarazem, uwzględniając *ratio legis* konstytucji, jakim jest tworzenie podstaw ładu ustrojowego na lata, normy te nie mogą być zbyt ściśle i dokładne, po to właśnie, by dać na przyszłość margines w ich praktycznej aplikacji. Jasną jest wszak rzeczą, że jakiś margines dla swobodnego dookreślenia norm konstytucyjnych powinien być zachowany z uwagi na stosowanie prawa zawsze w określonych warunkach i czasie.

Ów swoisty paradoks dotyka wszystkich konstytucji państw demokratycznych. Na tym tle rozwiązania polskie nie są wcale czymś wyjątkowym, czy też niezgodnym z jakimś uniwersalnym standardem albo paradygmatem. Niemniej w polskich warunkach, zwłaszcza w ostatnich latach, Konstytucja stała się „kartą przetargową”, której używa się coraz częściej i coraz brutalniej w walce politycznej. Jak nigdy wcześniej społeczeństwo karmione jest alarmistycznymi wręcz wizjami łamania Konstytucji. Po drugiej stronie wskazuje się dla odmiany, że podejmowane działania i zachowania nie naruszają pryncypiów ustrojowych, a jedynie są innym, nowym, często oryginalnym sposobem dekodowania tekstu ustawy zasadniczej, który przecież nigdy nie ma i nie może mieć charakteru *constans*. Na ile ten obraz jest prawdziwy, a na ile wykreowany na potrzeby sporu politycznego – trudno jest jednoznacznie odpowiedzieć bez rzetelnej dyskusji, która w odniesieniu do podstaw porządku ustrojowego zawsze powinna być prowadzona *sine ira et studio*.

Martin Bożek, Jarosław Szymanek

Agata Nodzak

Skuteczność konstytucyjnej ochrony praw człowieka w Polsce

Wprowadzenie

Patrząc na konstytucje pojawiające się w porządkach prawnych poszczególnych państw na przestrzeni ponad 200 lat, można stwierdzić istotne zmiany w sposobie postrzegania roli i charakteru tych regulacji ustrojowych. Mianowicie akty prawne tego rządu ulegały przekształceniu i swoistej ewolucji, przyjmując postać od deklaracji natury politycznej do dokumentów mających charakter aktów normatywnych. Od dokumentów ograniczających się do regulacji organizacji władz państwa, po regulacje prawne o znamionach źródła prawa o szerszym *spectrum* regulacji, dotyczącej nie tylko struktury organizacyjnej organów władzy publicznej, ale zawierającej również istotne dla porządku prawnego danego państwa zasady konstytucyjne oraz regulację statusu prawnego jednostki. Konstytucja współcześnie jako akt normatywny posiada typowe dla niego cechy, odnoszące się w szczególności do: trybu jego uchwalenia (przez parlament w drodze szczególnej procedury), miejsca w systemie źródeł prawa (miejsce najwyższe), zakresu przedmiotowego (właściwie nieograniczonego, zależnego od woli ustrojodawcy) czy charakteru norm (źródło samoistnego oraz niesamoistnego dekodowania norm prawnych z tekstu prawnego). Zasadniczo przyjmuje się, że o normatywnym charakterze postanowień aktu prawnego przesądzają dwie cechy: generalność i abstrakcyjność. Pierwsza z nich, ujęta w hipotezie normy, odnoszona jest do sposobu określenia adresata i rozumiana jest zazwyczaj jako jego wskazanie poprzez użycie nazwy generalnej, ogólnej – a zatem norma kierowana jest do pewnej kategorii adresatów wyodrębnionych ze względu na ich jakąś wspólną cechę. Abstrakcyjny charakter postanowień, znajdujący swój wyraz w dyspozycji normy, polega natomiast na ustanowieniu

pewnego wzorca powinienego zachowania, który jest powtarzalny i niemożliwy do umorzenia lub skonsumowania w drodze jednorazowego zastosowania¹. Naczelne miejsce Konstytucji RP w hierarchii źródeł prawa wynika zarówno z istoty tej regulacji, jej normatywnego charakteru, jak również z jej postanowień, w szczególności z treści art. 8 ust. 1 Konstytucji stanowiącego, że Konstytucja RP jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej. Ta szczególna pozycja Konstytucji w hierarchii źródeł prawa skutkuje tym, że staje się ona środkiem zabezpieczającym status jednostki wyznaczany na minimalnym poziomie prawami podstawowymi przewidzianymi w rozdziałach o wolnościach, prawach i obowiązkach². Polska Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.³ dużo uwagi poświęca unormowaniu pozycji jednostki w państwie, prawom i wolnościom człowieka oraz ich ochronie, co dowodzi doniosłości ustawy zasadniczej dla tej problematyki. Kluczowym elementem dla prawidłowego rozumienia problematyki praw i wolności jednostki oraz faktycznej realizacji konstytucyjnego statusu prawnego jednostki są z jednej strony tzw. zasady przewodnie, a z drugiej strony – środki ochrony wolności i praw człowieka oraz obywatela, zwane także konstytucyjnymi gwarancjami wolności i praw jednostki. Zwięzła charakterystyka zasad przewodnich, środków ochrony oraz sposobów ich klasyfikacji zostanie przedstawiona w dalszej części opracowania. Współcześnie w dobie następujących po sobie, czy nawet zazębiających się, kryzysów mających zasięg krajowy, regionalny czy globalny – takich jak kryzys gospodarczy, ekonomiczny, prawny, migracyjny bądź zdrowotny⁴ – ochrona praw i wolności jednostki ograniczająca się jedynie do gwarancji konstytucyjnych okazuje się dalece niewystarczająca. Zaprezentowane w opracowaniu analiza literatury i orzecznictwa, jak również wyniki badań, które prowadzę w ramach projektu pn.

¹ Zob. na ten temat m.in. postanowienie TK z 6 grudnia 1994 r., sygn. akt U 5/94, OTK 1995, nr 2, poz. 41. Podobnie w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych – zob. przykładowy wyrok NSA z 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA2160/01, Legalis.

² Zob. Ł. Jagiełłowicz, *Konstytucyjny system źródeł prawa a status prawny jednostki w postępowaniu karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 11, s. 27.

³ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁴ Szerzej na ten temat zob. J. Jaskiernia, K. Spryszak, *System ochrony praw człowieka w Polsce w czasie wyzwań pandemicznych*, t. III, Toruń 2022.

*Protection of Fundamental Rights in UE*⁵, pozwalają na sformułowanie kilku wniosków.

Po pierwsze, o skuteczności konstytucyjnie zagwarantowanych środków ochrony praw i wolności jednostki przesądzają faktyczne rozwiązania ustawowe i podustawowe, w dobie kryzysów często budzące wątpliwości co do ich zgodności z postanowieniami konstytucji. Po drugie, dla zapewnienia pełnej ochrony praw jednostki koniecznością jest wyjście poza konstytucyjny system gwarancji praw i wolności jednostki oraz sięgnięcie po rozwiązania pozakrajowe, których wybrane przykłady zostaną zaprezentowane w końcowej części opracowania. Po trzecie, dla realnej ochrony praw jednostki niezbędne są – oprócz gwarancji formalnych – gwarancje materialne statusu jednostki w państwie.

Zasady przewodnie w kontekście konstytucyjnej regulacji ochrony praw i wolności człowieka w Polsce

Polski ustrojodawca w Konstytucji z 1997 r. przyjął prawnonaturalną koncepcję praw i wolności jednostki, co znajduje swój wyraz w uczynieniu godności człowieka na gruncie tej regulacji podstawową wartością. Do wartości tej ustrojodawca odwołuje się już w preambule oraz przede wszystkim w treści art. 30 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela”. Uznanie godności ludzkiej za podstawę praw człowieka rzutuje na wzajemne relacje między jednostką a państwem i władzą publiczną. Po stronie tej ostatniej występuje obowiązek uznania nienaruszalności godności człowieka, jej poszanowania i ochrony, jak również praw i wolności jednostki wywodzonych z tej wartości.

Prawom i wolnościom człowieka ustrojodawca poświęcił w postanowieniach Konstytucji bardzo dużo uwagi, ponieważ o tych kategoriach traktuje już w preambule. Następnie w przepisach rozdziału I, np. w art. 5, zgodnie z którym

⁵ Nr projektu: 620847-EPP-1-2020-1-PL-EPPJMO-MODULE, Program Erasmus+, Jean Monnet. Więcej informacji: <https://eurights.up.krakow.pl> [dostęp: 09.09.2022].

„Rzeczpospolita Polska [...] zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela [...]” – ów rozdział składa się na ogólną charakterystykę państwowości. Wreszcie: w postanowieniach rozdziału II poświęconego statusowi jednostki, jej prawom, wolnościom i obowiązkom. Ten rozdział ustawy zasadniczej otwiera katalog zasad ogólnych (art. 30-37 Konstytucji), stanowiących fundament regulacji normatywnej pozycji prawnej jednostki w społeczeństwie i państwie, rzutujących na rozumienie i stosowanie wszystkich praw szczegółowych. W literaturze do tych konstytucyjnych zasad przewodnich statusu jednostki zalicza się przede wszystkim zasady:

- 1) nienaruszalności godności człowieka;
- 2) wolności;
- 3) dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jedynie na drodze ustawowej;
- 4) nienaruszalności istoty wolności i praw;
- 5) równości wobec prawa;
- 6) nabywania i utraty obywatelstwa polskiego;
- 7) ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych;
- 8) zróżnicowania praw, wolności i obowiązków obywatela oraz cudzoziemca⁶.

Mając na uwadze konieczność dokonania analizy konstytucyjnej ochrony praw człowieka w Polsce, trzeba szczególnie zwrócić uwagę na takie zasady przewodnie, jak:

- 1) nienaruszalność godności ludzkiej;
- 2) wolność jednostki;
- 3) dopuszczalność ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jedynie na drodze ustawowej;
- 4) nienaruszalność istoty wolności i praw;
- 5) równość wobec prawa.

Nie bez powodu rozważania zostały rozpoczęte od odwołania się do wartości, jaką jest godność człowieka. Zasada

⁶ Zob. np. B. Banaszak, *Prawa człowieka i obywatela w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 59 i nast.; J. Matwiejuk, *Konstytucyjne wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] *Prawo Konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2014, s. 94 i nast.; M. Zieliński, *Regulacja godności we współczesnych konstytucjach*, [w:] *Prawa człowieka – idea, instytucje, krytyka*, red. M. Sadowski, P. Szymaniec, Wrocław 2010, s. 155 i nast.; P. Polak, J. Trzciniński, *Konstytucyjna zasada godności człowieka w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL, s. 257 i nast.

nienaruszalności godności ludzkiej to fundamentalna zasada prawna. W literaturze powszechnie uznaje się jej normatywny charakter⁷. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie ujmuje się ją w różnych kontekstach. Jednym z nich jest rozumienie zasady nienaruszalności godności ludzkiej jako wiążącej dyrektywy skierowanej do władz publicznych, by one tę godność człowieka respektowały i chroniły. W wyroku z 28 lutego 2007 r. Sąd Najwyższy (dalej: SN) przyjął, że „obowiązek ten powinien być realizowany przez władze publiczne przede wszystkim wszędzie tam, gdzie Państwo działa w ramach *imperium*, realizując swoje zadania represyjne, których wykonanie nie może prowadzić do większego ograniczenia praw człowieka i jego godności, niż to wynika z zadań ochronnych i celu zastosowanego środka represji”⁸. Nienaruszalność godności ludzkiej oznacza niedopuszczalność wszelkich działań naruszających tę wartość lub zmierzających do takiego naruszenia⁹. Nienaruszalność godności ludzkiej ma charakter trwały i niezbywalny. Organy władzy publicznej będzie zatem obowiązywał zakaz podejmowania jakichkolwiek działań, które naruszałyby godność człowieka, a ponadto nakaz działań chroniących jednostkę przed sytuacjami kolidującymi z jej godnością¹⁰. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) godności przyznana została funkcja „łącznika między Konstytucją (akt prawa pozytywnego) a porządkiem prawnonaturalnym”, ponadto „determinanty interpretacji i stosowania Konstytucji, wyznacznika systemu i zakresu poszczególnych praw i wolności”¹¹. Słusznie przyjął TK, że Konstytucja w całości kształcie swych postanowień daje wyraz pewnemu obiektywnemu systemowi wartości, którego urzeczywistnieniu służyć powinien proces interpretacji i stosowania poszczególnych przepisów konstytucyjnych. Dla określenia tego systemu wartości centralną rolę odgrywają postanowienia o prawach

⁷ L. Bosek, *Komentarz do art. 30 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP*, red. M. Safjan, L. Bosek t. II, *Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016, pkt. 39-44.

⁸ Wyrok SN z 28 lutego 2007 r., sygn. akt V CSK 431/06, OSNC 2008, nr 1, poz. 13, s. 78.

⁹ Zob. L. Bosek, *Ochrona godności człowieka w prawie Unii Europejskiej a konstytucyjne granice przekazywania kompetencji państwa*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2, s. 66.

¹⁰ Zob. wyrok TK z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. akt SK 48/05.

¹¹ Wyrok TK z 15 października 2002 r., sygn. akt SK 6/02, OTK-A 2002, nr 5, poz. 65.

i wolnościach jednostki, usytuowane przede wszystkim w rozdziale II Konstytucji. Wśród tych postanowień centralne z kolei miejsce zajmuje zasada przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka¹².

Takie ujmowanie i rozumienie wartości godności ludzkiej powinno rzutować na system gwarancji ochrony praw i wolności jednostki. Przykładowo: jeżeli jedną z takich gwarancji jest prawo do sądu czy prawo zaskarżalności rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji, to znamienne jest, aby regulacje prawne urzeczywistniające realizację tych gwarancji respektowały również konieczność poszanowania godności człowieka, co zresztą w niektórych regulacjach prawnych ma miejsce¹³. Ponadto stworzenie realnych warunków poszanowania godności człowieka nie może ograniczyć się tylko do deklaracji ze strony ustrojodawcy (w postanowieniach konstytucji) czy ustawodawcy, ale musi znaleźć swoje odzwierciedlenie na etapie stosowania prawa. Tymczasem zarówno w procesie stanowienia, jak i stosowania prawa przez organy władzy publicznej wielokrotnie można spotkać przypadki takich działań, które – pomimo zachowania wymogów formalnych i obowiązujących procedur – w rezultacie prowadzą do naruszenia godności ludzkiej¹⁴.

Drugą w kolejności zasadą ogólną praw człowieka, zajmującą szczególne miejsce wśród innych zasad, jest wyrażona w art. 31 Konstytucji zasada wolności. Interpretacja tego przepisu Konstytucji pozwala na stwierdzenie, że wolność stanowi istotny przejaw godności ludzkiej, jest bowiem wartością niezwykle ważną z perspektywy samorealizacji jednostki. Zasada wolności

¹² Wyrok TK z dnia 23 marca 1999 r., sygn. akt K 2/98, OTK 1999, nr 3, poz. 38.

¹³ Zob. np. art. 8 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 256 z późn. zm.): „Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania”. Zob. B. Adamiak, *Zasada ogólna pogłębiania zaufania do władzy publicznej jako gwarancja prawna ochrony praw jednostki wobec władczego działania*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2021, s. 105.

¹⁴ Zob. np. *Stan przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela oraz informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce w roku 2018. Synteza informacji rocznej*, <https://www.rpo.gov.pl> [dostęp: 10.09.2022]; *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2021*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-informacja-roczna-2021> [dostęp: 10.09.2022].

zakłada, że człowiek jako istota myśląca jest zdolny do samodzielnego działania, dlatego zgodnie z art. 31 ust. 2 Konstytucji *każdy*, a nie tylko państwo i jego władze, powinien powstrzymać się od zachowań stanowiących arbitralne wkraczanie w sferę praw i wolności jednostki. Jak stanowi Konstytucja, *każdy* jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Zasada wolności pozwala na stwierdzenie, że nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, co nie wynika z prawnie określonych nakazów. Każde ograniczenie sfery aktywności jednostki powinno obligatoryjnie i każdorazowo posiadać podstawę prawną, przy czym ciężar obowiązku wykazania tej podstawy prawnie spoczywa na podmiocie, który na istnienie takiego ograniczenia się powołuje. Wolność jest jedną z centralnych kategorii w koncepcji praw człowieka. To wartość, która w odróżnieniu od wartości godności ludzkiej, nie ma charakteru absolutnego, dlatego może podlegać ograniczeniom na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wszeczhronna, nieograniczona wolność jednostki nie byłaby w rzeczywistości możliwa, a w kontekście życia jednostki w społeczeństwie prowadziłyby w rezultacie do ograniczenia wolności i praw innych członków takich społeczności. Dokonując charakterystyki klauzuli generalnej z art. 31 ust. 3 Konstytucji, należy nadmienić, że dotyczy ona nie tylko wolności, ale również praw jednostki zagwarantowanych w Konstytucji. Wywodzone z niej przesłanki formalne i materialne dopuszczalnej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki przesądzają o treści kolejnych zasad przewodnich, a mianowicie: zasady dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jedynie na drodze ustawowej oraz zasady nienaruszalności istoty wolności i praw, które łącznie składają się na ustrojową zasadę proporcjonalności. Ochrona wolności jednostki nie może ograniczać się jedynie do deklaracji ustrojodawcy o jej poszanowaniu. Treść art. 31 ust. 3 Konstytucji dobitnie podkreśla, że konieczne jest również określenie – w stopniu jak najbardziej konkretnym – warunków dopuszczalnego ograniczenia wolności w danej dziedzinie, a także gwarancji chroniących jednostkę przed nieuprawnionym i w rezultacie nieproporcjonalnym ograniczeniem wolności. W kwestii warunków formalnych dopuszczalnej ingerencji w sferę konstytucyjnie zagwarantowanych wolności (i praw) jednostki Konstytucja stanowi, że ograniczenia te mogą być ustanowione tylko w aktach prawnych rangi ustawy.

Ponadto ingerencja państwa i jego organów w sferę wolności (i praw) człowieka jest dopuszczalna wyłącznie wtedy, gdy jest podejmowana dla realizacji wartości chronionych przez ustawę zasadniczą, tzn. że zachodzą pewne przesłanki natury materialnej. Do wartości uzasadniających ingerencję państwa w sferę wolności i praw człowieka polski ustrojodawca zaliczył takie dobra i wartości prawnie chronione, jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowie, moralność publiczna oraz wolności i prawa innych osób. W tym miejscu należy zaznaczyć, że o wartościach uzasadniających ograniczenia praw jednostki Konstytucja traktuje jeszcze w czterech przepisach szczegółowych, określających warunki dopuszczalnej ingerencji w sferę konkretnych praw (art. 45 ust. 2, art. 53 ust. 5, art. 59 ust. 3, art. 61 ust. 3 Konstytucji). „Konieczność środka ograniczającego ustalana jest z uwzględnieniem istoty gwarantowanego prawa, stopnia ingerencji, proporcji między ingerencją a realizowanym celem, charakteru interesu publicznego oraz wymaganego poziomu jego ochrony w okolicznościach konkretnej sprawy”¹⁵. Te warunki dopuszczalnej, uprawnionej ingerencji w sferę zagwarantowanych wolności i praw jednostki stanowią immanentną treść zasady proporcjonalności. Nazwa tej zasady nie została *expressis verbis* wyrażona w przepisach Konstytucji, jednakże o bycie prawnym tej zasady i jej znaczeniu w kontekście ochrony praw i wolności jednostki w Polsce przesądziła doktryna oraz orzecznictwo TK, zainicjowane w większości przypadków aktywnością Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO). Pierwsze orzeczenia TK odwołujące się do zasady proporcjonalności pojawiły się w pierwszej połowie lat 90. XX wieku¹⁶, czyli jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r., i dotyczyły głównie zasady wolności

¹⁵ Decyzja ETPCz z 5 maja 1979 r. w sprawie *Church of Scientology v. Szwecja*, [w:] M.A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1998, s. 339.

¹⁶ Zob. np. *Zasada proporcjonalności (w odniesieniu do prawa publicznego) w tezach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2009 (orzeczenie TK z 12 października 1993 r., sygn. akt K 4/93; orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; orzeczenie TK z 17 października 1995 r., sygn. akt K 10/95; orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K 18/95; orzeczenie TK z 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; orzeczenie TK z 24 września 1996 r., sygn. akt K 13/95; orzeczenie TK z 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96; orzeczenie TK z 30 października 1996 r., sygn. akt K 3/96; orzeczenie TK z dnia 20 listopada 1996 r., sygn. akt K 27/95).

gospodarczej. Późniejsze orzecznictwo TK odnosi się do zasady proporcjonalności, która powinna mieć zastosowanie do przejawów ingerencji organów państwa w innych dziedzinach życia społecznego i sfer aktywności jednostki. Zasygnalizowane na wstępie niniejszego opracowania występowanie różnego rodzaju kryzysów, a więc zagrożeń dla integralności państwa, jego ustroju, stabilności i równowagi ekonomiczno-gospodarczej czy – jak to ma miejsce od ponad dwóch lat – zagrożeń dla zdrowia publicznego, stwarza sprzyjające warunki dla ingerencji państwa i jego władz w sferę zagwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności. Jak zostało wskazane wcześniej, ochrona pewnych dóbr i wartości, wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, usprawiedliwia taką ingerencję. Niejednokrotnie pojawiają się jednak pytania i uzasadnione wątpliwości, czy ograniczenia praw i wolności jednostki podyktowane zapobieganiem czy też walką ze skutkami danego „kryzysu” – będące zarówno przejawem stanowienia prawa¹⁷, jak i stosowania prawa¹⁸ – odpowiadają wymaganiom wynikającym z zasady dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jedynie na drodze ustawowej oraz zasady nienaruszalności istoty wolności i praw, składających się na zasadę proporcjonalności. Z pewnością jest to zagadnienie zasługujące na wnikliwą analizę, która niestety znacznie przekraczałaby ramy niższego opracowania. Natomiast odwołanie się do niego ma przede wszystkim na celu uzmysłowić i podkreślić niezwykle dużą rolę prawidłowego rozumienia i stosowania zasady proporcjonalności dla ochrony praw człowieka w Polsce. W pełni oddaje to jedno z wielu orzeczeń TK, według którego zasada proporcjonalności stanowi wyraz ogólnej idei praw i wolności jako swobodnego działania jednostki, w które państwo (ustawodawca) może ingerować tylko w razie konieczności i tylko w koniecznym wymiarze. Istotą tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, iż ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, zwłaszcza naruszających proporcję między stopniem ograniczenia uprawnień jednostki a rangą interesu społecznego¹⁹.

¹⁷ Np. tzw. prawodawstwo covidowe.

¹⁸ Np. przykłady ograniczeń wolności zgromadzeń, swobody przemieszczania się itd. w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemiologicznego.

¹⁹ Wyrok TK z 5 listopada 1997 r., sygn. akt K 22/97, OTK 1997, nr 3-4, poz. 41.

Do gestii organu państwa należy wybór celu i środków przewidzianej prawem ingerencji. Cel ten zdaniem TK powinien jednak znajdować uzasadnienie w konstytucyjnej aksjologii, a środki powinny być współmierne, adekwatne do zamierzonego rezultatu²⁰. W kontekście ochrony praw człowieka w Polsce warto odnieść się do jeszcze jednej zasady przewodniej – równości wobec prawa. Równość obok wolności znalazła wyraz w postanowieniach konstytucyjnych, a ściślej w art. 32 i 33 Konstytucji. W art. 32 Konstytucji zasada równości została sformułowana w sposób generalny: „wszyscy są wobec prawa równi”, natomiast w art. 33 została ona rozwinięta i uszczegółowiona. Konstytucja w art. 32 nakłada na władze publiczne obowiązek równego traktowania wszystkich oraz zakazuje dyskryminacji kogokolwiek w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Co znamienne, Konstytucja od zasady równości nie przewiduje żadnych odstępstw i wyjątków. Ogólnie sformułowana zasada równości obejmuje również zakaz dyskryminacji ze względu na płeć. Ustawa zasadnicza z całą stanowczością akcentuje w art. 33 ust. 1, że w Polsce kobieta i mężczyzna „mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym”. Równość kobiet i mężczyzn obejmuje równe prawo do: kształcenia, zatrudnienia, awansowania, wynagrodzenia za jednakową pracę o jednakowej wartości, zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji, uzyskiwania godności publicznych, a także odznaczeń. Równość w prawach jest nierozzerwalnie związana z godnością ludzką. Korelację tych wartości oddaje bogate orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz). W jednym z orzeczeń ETPCz przyjął, że dyskryminacją jest różne traktowanie, bez obiektywnego i rozsądnego uzasadnienia, osób w istotnie podobnych sytuacjach. Przemoc na tle rasowym jest szczególną obrazą godności człowieka i, wobec jej groźnych konsekwencji, wymaga od władz specjalnej czujności oraz zdecydowanej reakcji. Z tej przyczyny władze muszą wykorzystać wszystkie dostępne środki w celu zwalczania rasizmu i przemocy na tle rasowym, tym samym wzmacniając demokratyczną wizję społeczeństwa,

²⁰ Zob. wyrok TK z 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 33/98, OTK 1999, nr 4, poz. 71.

w którym różnorodność nie jest postrzegana jako zagrożenie, lecz jako źródło demokrację wzbogacającą²¹.

Przytoczone stanowisko ETPCz ukazuje, że celem ochrony praw człowieka jest osobowy rozwój konkretnej jednostki, mającej swoje cele, żyjącej w niepowtarzalnych okolicznościach, dla której podstawowe znaczenie mają adekwatne do jej potrzeb i sytuacji dobra i wartości, niekoniecznie takie same dla innych jednostek. Konstytucyjna ochrona praw człowieka zakłada pewne zróżnicowanie. Różnice w traktowaniu poszczególnych ludzi powinny być adekwatne do ich cech, prawnie relewantnych, mogących stanowić istotny element określający niektóre z tych praw jednostki. Przykładowo: inne prawa mogą mieć osoby niepełnosprawne i ich opiekunowie, osoby znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej czy obywatele w odróżnieniu od osób, które ww. statusu nie posiadają. Zasada równości wobec prawa, respektując to „zróżnicowanie” poszczególnych jednostek, pozwala na dokonanie swego rodzaju oceny, czy planowane działanie państwa oraz jego organów nie prowadzi do dyskryminacji, a w rezultacie do zagrożenia praw człowieka i godności osoby ludzkiej.

Krajowe środki ochrony praw i wolności jednostki

Kluczowym elementem dla faktycznej realizacji konstytucyjnego statusu prawnego jednostki są środki ochrony wolności i praw człowieka oraz obywatela, zwane gwarancjami wolności i praw jednostki. Powszechnie owe gwarancje klasyfikowane są jako środki krajowe i pozakrajowe (międzynarodowe). Do gwarancji krajowych zalicza się obowiązujące w systemie prawnym danego państwa rozwiązania i instytucje, które zapewniają lub umożliwiają praktyczną, a także i skuteczną realizację wolności i praw człowieka oraz obywatela na jego terytorium. Przez gwarancje pozakrajowe rozumie się natomiast zespół międzynarodowych aktów normatywnych regulujących pozycję prawną jednostki, jak również organizacje i organy międzynarodowe stojące na straży przestrzegania praw człowieka.

²¹ Wyrok ETPCz z 13 grudnia 2005 r. w sprawie 15250/02 Bekos i Koutropoulos v. Grecja, Legalis.

W kontekście analizy konstytucyjnej ochrony praw człowieka istotne znaczenie mają liczne klasyfikacje gwarancji praw jednostki proponowane w nauce. Jednym z najpopularniejszych podziałów jest podział na gwarancje formalne i materialne. Gwarancje formalne, zwane również gwarancjami instytucjonalno-prawnymi, stanowią zespół instytucji i zasad prawnych służących realizacji praw i wolności jednostki. Wśród nich znajdują się zarówno instytucje powoływane tylko i wyłącznie w celu praktycznej realizacji praw oraz wolności jednostki, np. RPO, jak i takie, które stworzone zostały dla innych celów, ale niejako przy okazji ich realizacji sprzyjają realizacji i ochronie praw i wolności jednostki, np. zasada dwuinstancyjności sądów czy też zasada zaskarżalności rozstrzygnięć wydanych w I instancji. Gwarancje materialne zaś, zwane także gwarancjami społeczno-ekonomicznymi, oznaczają m.in. występowanie w danym państwie wysokiej kultury politycznej i prawnej, tolerancji narodowościowej i religijnej, stabilności systemu prawnego oraz odpowiedniego poziomu ekonomicznego życia społeczeństwa i zakresu zabezpieczeń systemu socjalnego. Przykłady z praktyki i doświadczeń nie tylko polskich, ale odnoszących się również do innych państw pozwalają na stwierdzenie, że rzeczywista ochrona praw człowieka ma miejsce w tych państwach, w których obok całego systemu gwarancji formalnych jednocześnie spełnione są gwarancje materialne.

Doświadczenia wynikające z funkcjonowania gwarancji zawartych w krajowych systemach prawnych wskazują, że w praktyce najlepsza ochrona pozycji prawnej jednostki występuje w państwach, w których rozbudowany jest system gwarancji formalnych oraz jednocześnie spełnione są gwarancje materialne. Zależność między systemem gwarancji formalnych i materialnych pokazują analizy przygotowywane przez RPO w ramach sprawozdań dotyczących stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela²². Niestety, kryzysy gospodarcze, ekonomiczne, prawne, migracyjne czy zdrowotne w istotny sposób powodują ograniczenie gwarancji materialnych, a to z kolei rzutuje na rzeczywistą możliwość stosowania i skuteczność gwarancji formalnych. Najważniejsze konstytucyjne środki ochrony praw i wolności – zagwarantowane każdej jednostce – to:

²² *Informacja roczna*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/kategoria-prawna-i-organizacyjna/informacja-roczna>, [dostęp: 12.09.2022].

Skuteczność konstytucyjnej ochrony praw człowieka w Polsce

- 1) prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej;
- 2) prawo dochodzenia naruszonych wolności lub praw na drodze sądowej;
- 3) prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji;
- 4) prawo każdego, kogo konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, złożenia skargi do TK w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach jednostki określonych w Konstytucji;
- 5) prawo wystąpienia do RPO z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej;
- 6) prawo wystąpienia do Rzecznika Praw Dziecka z wnioskiem o pomoc w ochronie naruszonych wolności lub praw dziecka.

Wśród przewidzianych przez ustrojodawcę środków służących ochronie praw i wolności jednostki niewątpliwie najważniejszą rolę odgrywają: skarga konstytucyjna rozpatrywana przez TK, wniosek do RPO oraz prawo do sądu. Jakże jest zainteresowanie wykorzystaniem tych środków? Jakże są obecnie warunki korzystania z nich oraz ich skuteczność?

Jak przyjmuje się w doktrynie, skarga konstytucyjna „ma do spełnienia dwie funkcje: jest przede wszystkim środkiem ochrony wolności i praw obywatela, a także, ale przecież dopiero w drugiej kolejności, środkiem służącym eliminacji z porządku prawnego aktów prawnych sprzecznych z Konstytucją”²³. Model skargi konstytucyjnej w Polsce charakteryzuje się:

- 1) subsydiarnością polegającą na możliwości złożenia skargi konstytucyjnej dopiero po wyczerpaniu wszystkich środków ochrony przewidzianych prawem;
- 2) koniecznością naruszenia interesu prawnego;
- 3) koniecznością naruszenia interesu osobistego;
- 4) rzeczywistym naruszeniem praw i wolności konstytucyjnych;
- 5) formą pisma procesowego;

²³ J. Trzeciński, *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. tenże, Warszawa 2000, s. 55.

- 6) trzymiesięcznym terminem wniesienia (który jest liczony od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia);
- 7) obowiązkiem wniesienia opłaty wpisowej;
- 8) koniecznością sporządzenia przez radcę prawnego lub adwokata.

Wydaje się, że największym ograniczeniem polskiego modelu skargi konstytucyjnej jest fakt, iż jej przedmiotem musi być akt normatywny stanowiący podstawę prawną danego rozstrzygnięcia, a nie samo rozstrzygnięcie rozumiane jako akt stosowania prawa. Wyrok TK w sprawie skargi konstytucyjnej zapada po przeprowadzeniu rozprawy. Taki wyrok ma moc powszechnie obowiązującą, jest ostateczny, a więc nie podlega zaskarżeniu oraz jest publikowany w Dzienniku Ustaw RP. Zarówno przesłanki skorzystania z prawa do skargi konstytucyjnej, jak i procedura uruchomiona na skutek skorzystania z tego środka ochrony praw jednostki były – i nadal są – przedmiotem żywej dyskusji i krytyki²⁴. Kluczowe znaczenie nie tylko w teorii, ale i w praktyce realizacji prawa do skargi konstytucyjnej mają współdziałanie ze sobą dwóch organów: RPO i TK, a także wątpliwości odnośnie do zgodności z prawem ich kreacji²⁵. Wystąpienie do RPO z wnioskiem o pomoc w ochronie wolności lub praw jednostki naruszonych przez organy władzy publicznej charakteryzuje spełnienie minimalnych wymagań. Skutkuje to tym, że postępowanie przed RPO cechuje:

- 1) odformalizowanie;
- 2) brak opłat;
- 3) brak terminu do złożenia wniosku;
- 4) brak subsydiarności;
- 5) konieczność wskazania wnioskodawcy;
- 6) określenie tego, czyje prawa i wolności zostały naruszone;
- 7) wskazanie, które prawo lub wolność zostały naruszone;
- 8) określenie przedmiotu sprawy.

²⁴ Zob. np. A. Łabno, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw człowieka. Przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4, s. 39 i nast.

²⁵ Zob. postępowanie przed ETPCz w sprawie ze skargi Xero Flor sp. z o.o. przeciwko Polsce, którego przedmiotem jest naruszenie przez Polskę prawa do sądu poprzez to, że w sprawie skarżącej spółki skarga konstytucyjna była rozpatrywana przez osobę wybraną do TK na miejsce już uprzednio obsadzone.

Warto zauważyć, że RPO, zajmując się wnioskami, bada je nie tylko pod kątem legalności, ale także przestrzegania zasad współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej. Po wpłynięciu wniosku RPO może nie stwierdzić naruszenia praw i wolności. W przypadku stwierdzenia naruszenia praw lub wolności jednostki RPO może w szczególności:

- 1) wystąpić do organu, organizacji albo instytucji, w których działalności stwierdził naruszenie prawa, z wnioskiem zawierającym opinie i sugestie co do sposobu załatwienia sprawy (może zwrócić się też do organu nadrzędnego nad jednostką, która dopuściła się naruszenia prawa);
- 2) wystąpić z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego lub zastosowanie sankcji służbowych wobec pracownika winnego stwierdzonych nieprawidłowości;
- 3) żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych lub wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu na prawach przysługujących prokuratorowi;
- 4) żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawie przestępstwa ściganego z urzędu;
- 5) wystąpić z wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego;
- 6) zaskarżyć decyzję sądu administracyjnego i uczestniczyć w tych postępowaniach na prawach przysługujących prokuratorowi;
- 7) wystąpić z wnioskiem o ukaranie, a także uchylenie prawomocnego rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawach o wykroczenia;
- 8) wnieść kasację od każdego prawomocnego orzeczenia;
- 9) występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela;
- 10) składać wnioski do TK – przystępować do skarg konstytucyjnych obywateli przed Trybunałem, a także przedstawiać wnioski o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów niezwiązanych jeszcze ze sprawą konkretnej osoby;
- 11) od 2018 r. składać skargi nadzwyczajne do SN w sprawach z ostatnich 20 lat;

- 12) wnosić do SN o ujednoczenie orzecznictwa w przypadku widocznych rozbieżności w wyrokach sądowych;
- 13) wystąpić z wnioskiem do SN o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie;
- 14) przedstawiać właściwym organom, organizacjom i instytucjom oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw jednostki oraz usprawnienia trybu załatwiania ich spraw.

Z powyższego wynika zatem wyraźnie, że działania RPO nie mają charakteru stanowczego ani władczego, mają przede wszystkim charakter inicjujący i kontrolny. Pomimo tego zainteresowanie skorzystaniem z prawa wystąpienia do RPO wzrasta z roku na rok. Przykładowo: w ostatnich latach nastąpiła kumulacja sytuacji kryzysowych. W 2017 r. do RPO zostało zgłoszonych ok. 52 000 wniosków, w 2018 r. – ok. 57 000, w 2019 r. – ponad 59 000, w 2020 r. – ponad 72 000, w 2021 r. – ponad 74 000, przy czym co roku prawie połowa wniosków dotyczy spraw nowych²⁶. Wnioski składane do RPO wskazywały na sukcesywnie pojawiające się zagrożenia dla realizacji praw i wolności jednostki oraz ich ochrony. Dotyczyły one w szczególności: naruszenia godności ludzkiej, dyskryminacji, trudności w realizacji prawa do sądu, trudności w dostępie do świadczeń opieki zdrowotnej, złego funkcjonowania systemu wsparcia i zadośćuczynienia dla ofiar – osób pokrzywdzonych przestępstwem, nieproporcjonalnego ograniczenia praw i wolności człowieka związanego z wprowadzeniem stanu epidemii itd. Z punktu widzenia ochrony praw i wolności jednostki fundamentalne znaczenie posiada prawo do sądu. Według Krzysztofa Wojtyczka stanowi ono uszczegółowienie ogólnego prawa dochodzenia praw konstytucyjnych:

„Prawo dochodzenia praw konstytucyjnych na drodze sądowej ma wymiar proceduralny, polegający na stworzeniu sprawiedliwej procedury zapewniającej wysłuchanie stron i wnikliwe rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie. Dochodzenie praw zakłada w szczególności wyposażenie jednostki w odpowiednie

²⁶ Szczegółowe informacje dostępne na stronie: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/kategoria-prawna-i-organizacyjna/informacja-roczna> [dostęp: 10.09.2022].

środki prawne wszczynające postępowanie sądowe. [...] prawo [to – przyp. A.N.] ma wymiar ustrojowy, polegający na utworzeniu niezależnych sądów wyposażonych w kompetencje z zakresu rozpoznawania roszczeń związanych z dochodzeniem praw konstytucyjnych. Ma ono również wymiar materialnoprawny, polegający na obowiązku stworzenia odpowiednio bogatego katalogu środków wynagradzających szkody²⁷.

Jednym z zadań organów sądowych, a w szczególności sądów powszechnych, jest skuteczna ochrona praw i wolności jednostki przed wszelkimi ich naruszeniami. W zakresie zadań organów wymiaru sprawiedliwości mieści się ochrona wolności i praw jednostki wobec organów publicznych, jak również osób fizycznych oraz innych podmiotów. Ową problematykę podejmują organy wymiaru sprawiedliwości przy okazji prowadzenia i rozstrzygania spraw karnych, cywilnych czy administracyjnych. Do organów wymiaru sprawiedliwości w polskim systemie prawa zalicza się: SN, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Gwarancjami właściwego realizowania prawa do sądu są konstytucyjne zasady: dwuinstancyjności postępowania, niezawisłości i nieusuwalności sędziów, jawności postępowania oraz prawo do obrony. W doktrynie zwraca się uwagę na cztery elementy prawa do sprawiedliwego procesu sądowego: zagwarantowanie dostępu do sądu, posiadanie przez organ udzielający ochrony prawnej wszystkich cech sądu, zapewnienie właściwego przebiegu procesu, jak też szybkie i skuteczne wykonywanie orzeczeń sądowych²⁸. Również w orzecznictwie TK²⁹, ETPCz³⁰ czy SN³¹ zwraca się uwagę na złożony, wieloaspektowy charakter tego prawa i konieczność spełnienia szeregu warunków, aby można było mówić o jego faktycznym przestrzeganiu i ochronie. Jak zostało wspomniane wcześniej,

²⁷ K. Wojtyczek, *Prawo do skutecznego środka prawnego w Konstytucji RP*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 1, s. 95 i nast.

²⁸ Zob. A. Zieliński, *Środki ochrony wolności i praw według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11-12.

²⁹ Zob. np. wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., sygn. akt K 11/98, OTK 1999, nr 5, poz. 97.

³⁰ Zob. np. M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2007*, Warszawa 2008 (orzeczenie ETPCz z 13 marca 2007 r. w sprawie 77765/01 Laskowska v. Polska (sekcja IV); orzeczenie ETPCz z 31 marca 2005 r. w sprawie 62740/00 Matheus v. Francja, Izba (sekcja I)).

³¹ Zob. np. postanowienie SN z 4 lutego 1997 r., sygn. akt III RN 59/96, OSNP 1997, nr 17, poz. 309.

o faktycznej możliwości korzystania z tej gwarancji przesądza ustawodawstwo zwykle oraz organy wykonujące prawo. Analiza informacji zawartych w corocznych sprawozdaniach RPO na temat przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela prowadzi do wniosków, że nadal – pomimo wielu prób ze strony prawodawcy – konieczna okazuje się odpowiednia reforma sądownictwa usprawniająca jego funkcjonowanie. Nadal istnieją takie obszary działalności organów władzy publicznej, które do tej pory nie zostały poddane kontroli sądowej, bądź kontrola ta ulega znacznemu ograniczeniu. Nadal sądy borykają się z problemem przewlekłości postępowania. Nadal aktualny jest problem wykonalności orzeczeń³². Ponadto pogłębieniu ograniczeń realizacji prawa do sądu sprzyjała sytuacja kryzysowa związana z wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego w czasie pandemii COVID-19. Jak wynika z praktyki funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości, w tym okresie ograniczenia związane były przede wszystkim z realizacją prawa stron do przeglądania akt sprawy, wstępem na teren sądu i swobodą przemieszczania się po nim przez zawodowych pełnomocników, możliwością udziału publiczności w rozprawach czy funkcjonowaniem biur podawczych. RPO sygnalizował, iż warunki epidemiczne, a także liczne nowelizacje ustawy o COVID-19 oraz Kodeksu postępowania cywilnego i Kodeksu postępowania karnego sprawiły, że obywatele byli zdezorientowani i mieli trudności z realizacją swojego prawa do sądu³³.

Pozakrajowe gwarancje ochrony praw jednostki

Niedostatki związane z funkcjonowaniem krajowego systemu gwarancji ochrony praw jednostki, jak również towarzyszące temu sytuacje kryzysowe skutkują tym, że szczególnego znaczenia nabierają rozwiązania o charakterze pozakrajowym, międzynarodowym. Gwarancje pozakrajowe ochrony jednostki ukształtowały się po II wojnie światowej jako odpowiedź społeczności międzynarodowej na nieskuteczność gwarancji praw

³² Zob. *Informacja roczna*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/kategoria-prawna-i-organizacyjna/informacja-roczna> [dostęp: 10.09.2022].

³³ Zob. *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2021*, s. 95, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-07/Informacja%20RPO_wersja%20elektroniczna.pdf [dostęp: 10.09.2022].

i wolności jednostki w krajowych systemach prawnych oraz masowe łamanie praw człowieka w trakcie działań wojennych.

Obecnie w międzynarodowym porządku prawnym wyróżnia się dwa rodzaje systemów ochrony praw jednostki. Pierwszy z nich, zwany również systemem uniwersalnym, stanowi system ochrony praw człowieka oparty o instytucje i procedury Organizacji Narodów Zjednoczonych (dalej: ONZ). Drugi rodzaj systemu ma charakter regionalny, przy czym należy zaznaczyć, że oprócz systemu europejskiego regionalny charakter mają również systemy amerykański, afrykański oraz arabski. System pierwszy określany mianem systemu uniwersalnego oparty jest o akty uchwalone przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, takie jak: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, a także szereg konwencji i deklaracji dotyczących poszczególnych praw człowieka. Kontrola przestrzegania praw człowieka w systemie ONZ jest realizowana przez takie organy i struktury, jak: Zgromadzenie Ogólne, Rada Bezpieczeństwa, Rada Gospodarczo-Społeczna, Rada Powiernicza, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, Sekretariat wraz z Sekretarzem Generalnym, Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka, Rada Praw Człowieka oraz Podkomisja do spraw Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości. W zakresie wykonywania kontroli przestrzegania praw jednostki uzupełniający charakter mają organy kontroli konwencyjnej: Komitet Praw Człowieka, Komitet Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych, Komitet do spraw Likwidacji Dyskryminacji Rasowej, Grupa Trzech, Komitet do spraw Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, Komitet Przeciwko Torturom, Komitet Praw Dziecka oraz Komitet do Ochrony Praw Wszystkich Pracowników - Migrantów i Członków ich Rodzin. Podstawowymi instrumentami i środkami kontroli występującymi w tym systemie są: sprawozdanie państwa z przestrzegania praw człowieka, skarga państwa przeciwko innemu państwu, które nie przestrzega praw człowieka, oraz skargi indywidualne (petycje). Z perspektywy jednostki jednym z najważniejszych środków kontroli przestrzegania jej praw jest właśnie skarga indywidualna kierowana przez jednostkę do Komitetu Praw Człowieka ONZ.

Ochrona wolności i praw człowieka w systemie europejskim znajduje swoją podstawę prawną przede wszystkim w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. oraz Europejskiej Karcie Socjalnej z 1961 r. Do głównych instrumentów i środków kontroli występujących w systemie europejskim należą: sprawozdania państw składane do Sekretarza Generalnego Rady Europy, skarga państwa na państwo będące stroną konwencji, nieprzestrzegające praw człowieka oraz skarga indywidualna. Z perspektywy jednostki zasadnicze znaczenie ma skarga indywidualna w postępowaniu przed ETPCz, który do tej pory rozpatrzył ponad 1000 skarg przeciwko Polsce. W większości przypadków w orzeczeniach ETPCz następowało stwierdzenie naruszenia Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. ETPCz najczęściej stwierdzał uchybienia w zakresie realizacji prawa do sądu. Istotnym uzupełnieniem pozakrajowego systemu ochrony praw człowieka jest system ochrony praw podstawowych wypracowany na gruncie UE. W ramach badań prowadzonych w projekcie *Protection of Fundamental Rights in UE* zwrócono uwagę na szczególne znaczenie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE), zaczynającego odgrywać coraz ważniejszą rolę w procesie kontroli zgodności polskiego prawa z prawem europejskim. Efektem są coraz liczniejsze pytania prejudycjalne kierowane ze strony polskich sądów do TSUE, dotyczące m.in. poszczególnych aspektów realizacji prawa do sądu czy zagadnień objętych zakresem Karty Praw Podstawowych UE. Jak píše Stanisław Biernat, pytania prejudycjalne to „podstawowa forma współpracy sądów krajowych z Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) i instrument zapewnienia jednolitego oraz prawidłowego stosowania prawa unijnego w państwach członkowskich³⁴. Z kolei Agnieszka Frąckowiak-Adamska wskazuje na skokowy wręcz wzrost liczby pytań prejudycjalnych kierowanych przez polskie sądy do TSUE. Jej

³⁴ S. Biernat, *Czego uczą pytania prejudycjalne sądów administracyjnych*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2021, nr 7, s. 102. Na ten temat również D. Kornobis-Romanowska, *Sąd krajowy w prawie wspólnotowym*, Kraków 2007; B. Łukańko, *Pytanie prejudycjalne w sprawie sądowoadministracyjnej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2020, nr 50.

zdaniem wynika to nie tylko z potrzeby lepszego dostosowania polskiego prawa do unijnych standardów, lecz przede wszystkim z poszukiwania alternatywnej drogi obrony praworządności, a tym samym ochrony praw i wolności jednostki, gdy na płaszczyźnie krajowej taka ochrona nie jest możliwa³⁵. Przez wiele lat liczba pytań prejudycjalnych ze strony polskich sądów do TSUE oscylowała poniżej 10 pytań rocznie, w latach 2016 i 2017 było ich po 19, w 2018 r. – już 31, w 2019 r. – 39, a w 2020 r. – 41³⁶. Ten wzrost liczby pytań prejudycjalnych Paweł Bańczyk tłumaczy z kolei brakiem skuteczności krajowych gwarancji ochrony praw jednostki³⁷.

Podsumowanie

W opracowaniu zaprezentowane zostały najważniejsze kwestie związane z ochroną praw człowieka w Polsce z perspektywy obecnie obowiązujących przepisów konstytucyjnych. Bezspornie zarówno zasady przewodnie w zakresie praw i wolności jednostki, jak i środki ich ochrony przewidziane w Konstytucji odegrały i nadal będą odgrywać istotną rolę. Sytuacje kryzysowe – globalne, regionalne i krajowe – stwarzają ryzyko naruszeń praw oraz wolności jednostki, co skutkuje koniecznością wyjścia poza krajowe gwarancje ochrony i skorzystania ze środków międzynarodowych i tych wypracowanych na gruncie Rady Europy czy Unii Europejskiej. W ten sposób powstaje bogaty oraz zróżnicowany system ochrony praw człowieka. Przychylam się do stanowiska zawartego w wypowiedzi A. Frąckowiak-Adamskiej, która tłumaczy tę różnorodność środków ochrony m.in. trudnością w znalezieniu optymalnych rozwiązań, odpowiadających istocie funkcji ochronnej. Niezwykle trudno jest wypracować uniwersalne rozwiązania, pozwalające na zapewnienie jednakowych standardów ochrony

³⁵ Zob. K. Sobczak, *Prof. Frąckowiak-Adamska: Więcej pytań do unijnego Trybunału, bo trzeba bronić praworządności*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/pytania-prejudycjalne-do-tsue-skokowy-wzrost-z-polski,514821.html> [dostęp: 28.04.2022].

³⁶ Zob. tamże.

³⁷ Zob. K. Sobczak, *Paweł Bańczyk: Więcej pytań do TSUE po części z braku wiary w Trybunał Konstytucyjny*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/pytania-prejudycjalne-do-tsue-wiecej-z-sadow-powszechnych,514852.html> [dostęp: 14.07.2022].

praw i wolności poszczególnych generacji³⁸. Być może jest to kolejny powód wyjaśniający wyjście poza krajowy system gwarancji praw i wolności jednostki przewidziany w Konstytucji oraz wzrost zainteresowania rozwiązaniami wypracowanymi na gruncie ONZ, Rady Europy czy Unii Europejskiej. Oczywiście przyczyna tkwi również w niedoskonałości prawnych rozwiązań, zarówno na etapie stanowienia, jak i stosowania prawa.

Na wstępie, a także w trakcie rozważań nad konstytucyjną ochroną praw jednostki w Polsce kilkakrotnie odwoływałam się do kryzysów jako z jednej strony czynnika ryzyka stwarzającego dogodne warunki do nieuprawnionej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki, z drugiej strony – jako przesłanki sięgania po pozakrajowe gwarancje ich ochrony. Być może jest jeszcze „trzecie” oblicze kryzysów – stymulator poszukiwania i tworzenia nowych rozwiązań w dziedzinie ochrony praw człowieka, czego dowodem może być zarówno system uniwersalny ONZ, jak i prawo oraz instytucje UE, ukształtowane w odpowiedzi na zagrożenia dla praw i wolności jednostki.

³⁸ K. Sobczak, *Prof. Frąckowiak-Adamska...*, op. cit.

Jarosław Szymanek

Relacje Marszałka Sejmu i Sejmu z Najwyższą Izbą Kontroli

Wprowadzenie

Kluczowe znaczenie dla omawianych relacji ma z pewnością przepis art. 202 ust. 2 Konstytucji RP, który ustanawia – a ściślej mówiąc – petryfikuje zasadę podległości NIK Sejmowi (w szacie słownej, zgodnie z którą „Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi”). Powyższy przepis ma utrwaloną już linię interpretacyjną, nie budzi ona poważniejszych kontrowersji w doktrynie prawa konstytucyjnego¹. Nie ma przy tym wątpliwości, że konstytucyjne określenie „NIK podlega Sejmowi” jest najważniejszym z ustrojowego punktu widzenia kryterium określenia ustrojowej pozycji NIK, a przez to także jej relacji z innymi organami państwa, w tym zwłaszcza z Sejmem². W aspekcie językowym określenie „podlega” dotyczy relacji, w której jeden podmiot jest uzależniony od innego, jest mu podporządkowany, pozostaje w jego dyspozycji czy też jest podwładny. Tym samym podległość wprowadza asymetryczną relację między jednym podmiotem a drugim, przewidując, że jeden jest podległy (podwładny, zależny, podporządkowany), a drugi nadrzędny czy wiodący. Żeby owa relacja była rzeczywista, podległość musi zakładać możliwość władczego oddziaływania podmiotu nadrzędnego na podmiot podrzędny. Tylko takie rozwiązanie umożliwia wcielenie w życie relacji podległości, podporządkowania, wtórności czy zależności. W konsekwencji podległość jednego podmiotu ustanawia – *nolens volens* – nadrzędność innego podmiotu, tworząc tym samym „nierówność

¹ Por. A. Sylwestrzak, *Najwyższa Izba Kontroli. Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 2006, s. 154 i nast.

² Zob. M. Stębelński, *Art. 202*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, t. II, s. 1365.

stron, z których jedna umiejscowiona jest w hierarchii wyżej od drugiej”³. W doktrynie wskazuje się wobec powyższego, że istniejąca między dwoma podmiotami relacja opisywana jako podległość „stanowi antonim równorzędności, a przy tym wyklucza niezależność czy autonomiczność tego podmiotu, który ma podlegać drugiemu”⁴. Od razu należy dodać, że w ramach konstytucyjnej zasady podziału władz, uzupełnionego o cechę równowagi (por. art. 10 Konstytucji RP), konstytucyjny stygmat podległości jest rozwiązaniem szczególnym, który jest – co do zasady – wyjątkiem od reguły. Jako taki musi być więc *expressis verbis* przewidziany i w żadnym razie nie może być domniemany czy też wyinterpretowany z innych przepisów i ich ewentualnych koniunkcji. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że konstytucyjnie zdeterminowana podległość NIK Sejmowi nie popada bynajmniej w konflikt z konstytucyjnie zadekretowanym stanem równowagi władz. Postulat równowagi – określony *explicite* w dyspozycji przepisu art. 10 *in principio* – nie odnosi się do każdej z wydzielonych władz, ale opisuje relacje między nimi, które powinny odznaczać się równowagą, po to, by żadna z władz – w całokształcie swojej konstytucyjnej pozycji – nie odznaczała się preponderancją, *ergo*, aby system podziału nie ewoluował – choćby w drodze praktyki – w system hierarchicznej zależności między wszystkimi władzami⁵. Konstytucyjny przymiot równowagi nie oznacza więc, że każda z władz jest równa, ale że system relacji między nimi powinien dążyć do osiągnięcia stanu równowagi (świadczy o tym najlepiej wyraźne stwierdzenie, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na równowadze władz, a nie ich równości).

Warto przy tej okazji dodać, że jednocześnie stwierdzenie prawnego, a tym bardziej konstytucyjnego, stanu podległości jednego organu względem drugiego podkreśla – mimo wszystko – samodzielność podmiotu podległego. Tylko przecież podmioty samodzielne mogą odznaczać się względem innych podmiotów cechą podległości, która może występować tylko między dwoma różnymi, samodzielnymi podmiotami, a nie w ramach

³ Tamże.

⁴ Tamże.

⁵ Por. J. Szymanek, *Podział władz. Idea i jej konstytucjonalizacja*, „Przegląd Legislacyjny” 2023, nr 1, s. 11 i nast.

jednej struktury organizacyjnej⁶. W ten sposób konstytucyjnie zdefiniowana relacja między NIK a Sejmem jest relacją wysoce specyficzną. Z jednej bowiem strony NIK jest podległa, a więc podporządkowana Sejmowi, z drugiej jednak podległość NIK, właśnie dlatego że jest podległa, jest też podmiotem odrębnym samodzielnym. Cechą podległości może charakteryzować się jedynie podmiot samodzielny, który względem podmiotu wiodącego jest odrębnym, w sensie prawnoorganizacyjnym, podmiotem. W ten sposób cecha podległości, owszem, pokazuje wtórność podmiotu podległego, niemniej *implicitie* dowodzi, że podległość nie może być nieskończona, a tym bardziej nie może pójść tak dalece, że podmiot podległy przestanie być *de facto* podległy, a stanie się integralną częścią podmiotu zwierzchniego. Tak rozumiana podległość zawiera więc istotny element gwarancyjny w stosunku do podmiotu podległego. Determinując samodzielność, determinuje brak pełnej niezależności czy tylko ograniczonej autonomii względem podmiotu posiadającego atrybut zwierzchnictwa, utrzymując jednak pewne konieczne minimum samodzielności (odrębności) obu podmiotów, które musi być realizowane, aby utrzymały one cechę dwóch podmiotów odrębnych.

Relacje Sejmu z NIK nie są relacjami równorzędnymi czy też równoprawnymi bądź symetrycznymi. Wynika to z oczywistego skądinąd założenia, że ustrojowy model zadań NIK przewiduje, że wspomaga ona zadania kontrolne Sejmu względem Rady Ministrów, które Sejm egzekwuje na podstawie art. 95 Konstytucji RP. Stąd wskazuje się niekiedy, że NIK – czy szerzej organ o cechach NIK – jest szczególnego rodzaju wyspecjalizowanym ramieniem Sejmu, którego uprawnienia kontrolne wobec rządu są w praktyce realizowane na bardzo wielu poziomach, w tym na poziomie prawnym, politycznym oraz – szeroko rozumianym – finansowym⁷. W tej logice zależności to Sejm zleca kontrolę, NIK jako organ fachowy ją przeprowadza, następnie przedstawia wyniki postępowania kontrolnego organowi, który wcześniej kontrolę zlecił, a ten z kolei rozstrzyga o możliwych konsekwencjach ujawnionych nieprawidłowości w toku postępowania kontrolnego. Jest to

⁶ Zob. P. Sarnecki, *Relacje NIK z polskim parlamentem*, „Kontrola Państwowa” 2014, s. 90.

⁷ Por. A. Sylwestrzak, *Najwyższa Izba Kontroli...*, s. 157 i nast.

więc model kontroli niezależnej od rządu (administracji), ale silnie powiązanej z Sejmem⁸. Powiązanie to dotyczy przy tym treści kontroli, jej podmiotu oraz form organizacyjnych. Znacząca się więc, że NIK łączy relacja z Sejmem, którą znamionuje „zależność” czy też „uzależnienie”⁹, przy czym owa „zależność” wykazuje cechy zależności ustrojowej¹⁰. Zgodnie z nią NIK wykonuje swoje zadania kontrolne „na rzecz i pod nadzorem Sejmu”¹¹. Istota konstytucyjnej zasady podległości, nie licząc innych jej przejawów, jak np. podległość organizacyjna czy kreacyjna, sprowadza się więc przede wszystkim do tego, że NIK ma być *sui generis* „kontrolnym ramieniem” Sejmu, ma profesjonalnie wspomagać posłów w wykonywaniu przez nich zadań kontrolnych względem Rady Ministrów i administracji rządowej. „Podległość” jest więc rodzajem powiązania przejawiającego się w konkretnych relacjach ustalonych w przepisach prawnych, a nie wynikających z samej treści określenia, którym posłużył się twórca Konstytucji RP. Nie tylko nie stanowi ona legitymacji do sięgania po nieokreślone środki „utrzymywania w podległości”, ale także nie może z niej wynikać wiążące wpływanie przez Sejm i jego organy na sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych kompetencji NIK¹². Podległość NIK Sejmowi, patrząc z tego punktu widzenia, jest ściśle limitowana do konkretnych przejawów tej podległości (np. zlecenie kontroli) i nie może być traktowana jako norma ustanawiająca rozwiązanie generalne, które może być *per analogiam* rozciągane na wszelkiego rodzaju związki obu organów. Z drugiej strony „podległość” wyznacza granice aktywizmu NIK w jego relacjach z Sejmem, niemogące wykraczać poza istniejące rozwiązania, ani tym bardziej kwestionować czy tylko omijać „podległości”. Tak rozumianą zasadę podległości potwierdził również Trybunał Konstytucyjny. Jego zdaniem art. 202 ust. 2 Konstytucji kreuje więź ustrojowo-prawną, w której podmioty nadrzędne mogą

⁸ Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998, s. 217.

⁹ Por. J. Mazur, *Współpraca NIK z Sejmem*, „Kontrola Państwa” 2015, nr 2, s. 9.

¹⁰ Por. P. Sarnecki, *Relacje NIK z polskim parlamentem...*, s. 89 i nast.

¹¹ P. Daniel, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 202, 203*, Warszawa 2020, s. 50.

¹² Por. P. Sarnecki, *Relacje NIK z polskim parlamentem...*, s. 95.

ingerować – w przedmiotowo i konstytucyjnie określonym zakresie – w działania podmiotów podporządkowanych w każdej ich fazie i w zakresie, za pomocą środków dowolnie dobranych w danej sytuacji¹³. Trybunał zastrzegł jednocześnie, że granicą relacji podległości i nadrzędności obu podmiotów musi być zawsze zasada samodzielności. W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że w konstytucyjnej zasadzie podległości NIK Sejmowi nie chodzi o zależność typu „poddańczego”¹⁴. Z relacji tej wynikają, niekiedy nawet daleko idące, rozwiązania potwierdzające podległość, jednak mieszczą się one zawsze w określonym „ustrojowym gorscie”, który wyznacza podległość. Zarazem zwraca się uwagę na to, że podległość, poza jej klasycznym wymiarem organizacyjnym czy kreacyjnym, ma istotny walor funkcjonalny i sprowadza się do podstawowego zadania NIK, tj. prowadzenia kontroli państwowej. Stwierdzenie „NIK podlega Sejmowi” należy wobec tego rozumieć w taki sposób, że ów organ podlega ocenie Sejmu ze względu na sprawowaną przez NIK kontrolę państwową oraz w ramach tej kontroli, przy założeniu, że jest ona realizowana na użytek funkcji kontrolnej Sejmu jako podmiotu, który – kontrolując Radę Ministrów (art. 95 ust. 2 Konstytucji) – sięga po *spectrum* wiedzy na temat jej działania, ocenianego pod różnymi kątami. Przy czym to NIK ma dostarczać wiedzy Sejmowi, a nie *vice versa*, dlatego właśnie że to NIK jest swoistym przedłużeniem i jednocześnie uszczegółowieniem pracy kontrolnej Sejmu, nie odwrotnie.

Relacja Sejmu i NIK to funkcjonalne powiązanie dwóch podmiotów realizujące się w sferze uprawnień kontrolnych. To Sejm wykonuje podstawową funkcję kontroli, zaś NIK ma dostarczać parlamentarzystom profesjonalnej, wieloaspektowej, dobrze wyselekcjonowanej informacji potrzebnej do przeprowadzenia skutecznej kontroli. Podległość NIK Sejmowi przejawia się więc także w aspekcie kontrolnym, który należy postrzegać jako prawo izby do zlecenia przeprowadzenia postępowań kontrolnych przez NIK, obowiązek NIK informowania Sejmu o wynikach kontroli¹⁵, co w konsekwencji każe widzieć w NIK

¹³ Wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141.

¹⁴ Por. M. Stębel, *Art. 202...*, s. 1366.

¹⁵ Por. M. Haczowska (red.), *Art. 202*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 521.

podmiot wspomagający izbę parlamentarną w wykonywaniu jej ustrojowej funkcji kontroli rządu. Art. 202 ust. 2 Konstytucji przewiduje w związku z tym w pierwszej kolejności funkcjonalną podległość NIK Sejmowi¹⁶, zaś jej konsekwencją są również i inne przejawy podległości, tj. podległość organizacyjna i kreacyjna¹⁷. W doktrynie wskazuje się nie bez racji, że konstytucyjna zasada podległości NIK Sejmowi ma jeszcze jeden istotny walor ustrojowy. Jest nim założenie, że NIK nie podlega (nie może podlegać) ani Prezydentowi RP, ani – tym bardziej – Radzie Ministrów. W efekcie zasada podległości NIK Sejmowi ma chronić NIK przed – choćby tylko realizowanym w praktyce – uzależnieniem czy podporządkowaniem NIK organom władzy wykonawczej, co jest tym ważniejsze, że *ratio legis* działania kontroli państwowej nastawione jest właśnie na egzekutywę¹⁸. Z tego też powodu zasadę podległości NIK Sejmowi można odczytywać jako dodatkową gwarancję skuteczności kontroli przedsięwziętej przez NIK. Sejm, odznaczając się nadrzędnością wobec NIK, musi jednocześnie działać w charakterze swoistego gwaranta poszanowania odrębności NIK od organów władzy wykonawczej. Zwierzchność Sejmu jest więc nie tylko „prawem rozkazywania” NIK, ale też obowiązkiem ochrony Izby przed ewentualną ingerencją innych podmiotów, co w skrajnych sytuacjach mogłoby zniweczyć konstytucyjne założenia kontroli. Podległość NIK Sejmowi nazywana jest niekiedy „ograniczonym zwierzchnictwem”¹⁹ i zawiera się w „poddaniu merytorycznej działalności Izby potrzebom efektywnego sprawowania kontroli sejmowej”²⁰. W doktrynie zwraca się przy tym uwagę na to, że podległości NIK Sejmowi nie można zawężyć jedynie do podległości organizacyjno-kreacyjnej, której najbardziej widocznymi przejawami są kompetencje Sejmu i Marszałka Sejmu np. do powołania Prezesa NIK, powoływania i odwoływania wiceprezesów, powoływania członków Kolegium NIK czy wreszcie nadawania statutu NIK. Akcentuje się, że kluczowym rodzajem podległości jest podległość funkcjonalna, wiążąca

¹⁶ Zob. M. Stębel, *Art. 202...*, s. 1366.

¹⁷ Por. P. Sarnecki, *Relacje NIK z polskim parlamentem...*, s. 97 i nast.

¹⁸ Por. M. Haczowska, *Art. 202...*, s. 521.

¹⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011, s. 329.

²⁰ Tamże, s. 330.

NIK z Sejmem w obszarze zadań kontrolnych, które z teoretycznego punktu widzenia nie są przecież autotelicznymi zadaniami NIK, ale są prowadzone m.in. po to, aby wesprzeć mechanizmy kontroli parlamentarnej, scedowanej na Sejm (*vide* art. 95 ust. 2 Konstytucji RP). Podległość NIK Sejmowi nie wywodzi się – wbrew temu, co czasami się sugeruje²¹ – z obszaru merytorycznej, tj. kontrolnej, pracy Izby. Wręcz przeciwnie, aspekt kontrolny jest jednym z aspektów relacji prawnoustrojowej podległości NIK Sejmowi²². Wskazuje się przy tym, że w ramach aspektu kontrolnego kluczowe znaczenie mają dwa elementy: możliwość zlecenia przez Sejm (jego organy) kontroli NIK oraz informowania Sejmu o jej wynikach. Dodaje się, że oba elementy aspektu kontrolnego powiązania NIK z Sejmem nie zawierają się w jednej, ściśle wskazanej kompetencji (uprawnieniu) i że raczej należy je postrzegać jako pewien jednolity, spójny obszar materialny, w którym możliwe jest wskazanie kilku kompetencji²³. Z tego też powodu sugeruje się, że relacje na linii Sejm – NIK, przy uwzględnieniu właśnie aspektu kontrolnego oraz, szerzej, funkcjonalnego związku obu podmiotów, nie mogą być zawężane do epizodycznych, konstytucyjnie najbardziej doniosłych uprawnień, które materializują podległość NIK Sejmowi, jak np. przedstawianie Sejmowi dorocznej informacji NIK na temat kontroli. Powinna tu raczej rządzić reguła *a maiori ad minus*, tym bardziej, że zasadę podległości powinna w tej mierze uzupełniać dodatkowo zasada współdziałania (zawarta wprost w preambule do Konstytucji RP)²⁴. Skoro przepisy ustawowe i regulaminowe pozwalają Sejmowi i jego organom na inicjowanie pewnych działań (czynności) kontrolnych NIK²⁵, to tym bardziej zakładają – choćby *implicite* – możliwość otrzymania informacji o działaniach, które mają walor jedynie informacji dla organu, któremu NIK z mocy Konstytucji podlega.

²¹ Por. M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2012, s. 356.

²² Por. M. Haczkowska, *Art. 202...*, s. 521.

²³ Por. P. Grysek, *Działalność kontrolna NIK*, Warszawa 2008, s. 5 i nast.

²⁴ Zob. tamże.

²⁵ Np. 1) zlecenie przez Sejm (plenium) konkretnych działań kontrolnych (art. 6 ust. 1 ustawy o NIK); 2) wgląd Sejmu w roczne plany pracy NIK (art. 6 ust. 2); 3) zlecenie kontroli przez komisje sejmowe (art. 6 ust. 1, art. 162a regulaminu Sejmu); 4) prawo komisji sejmowych do występowania do Prezesa NIK z dezeratami (art. 159 regulaminu Sejmu).

Status prawny Marszałka Sejmu

Doktryna prawa konstytucyjnego zgodnie zwraca uwagę, że sytuacja prawna Marszałka Sejmu jest szczególna²⁶. Przede wszystkim jednak nie można jej zawężyć wyłącznie do roli przewodniczącego izby parlamentarnej. Pozycja ustrojowa Marszałka zdecydowanie wykracza poza organ kierowniczy parlamentu, choć bezsprzecznie ten obszar zadań Marszałka jest nie tylko największy i w praktyce najważniejszy, ale również przesądzający o innych zadaniach, które przypisano Marszałkowi właśnie z uwagi na jego status wewnątrzsejmowy²⁷. Szczególna pozycja Marszałka wynika z co najmniej kilku okoliczności, w tym zwłaszcza:

- 1) pozycji samego Sejmu jako organu władzy ustawodawczej;
- 2) znaczenia i roli Marszałka Sejmu jako organu wewnętrznego izby;
- 3) przyznania Marszałkowi Sejmu uprawnień zewnętrznych, których ogół powoduje, że Marszałek jest nie tylko organem wewnętrznym izby, ale również odrębnym konstytucyjnym organem państwa, posiadającym z tego tytułu własne *imperium*.

Niewątpliwie należy mieć świadomość, że pozycja Marszałka jest funkcją pozycji Sejmu. Dlatego to właśnie ustrojowa ranga Sejmu jako organu władzy ustawodawczej (art. 10 ust. 2), organu reprezentacji politycznej narodu – suwerena (art. 4 ust. 1 i 2, art. 96 ust. 2), organu sprawującego kontrolę nad działalnością Rady Ministrów (art. 95 ust. 2) powoduje, że organ wewnętrznego kierownictwa pracami izby ma także status szczególny. Skoro bowiem Sejm jest organem szczególnym, to również jego przewodniczący ma taki status, tym bardziej, że w Polsce przyjęto model korelujący silną pozycję Sejmu z silną, często charyzmatyczną, pozycją jego Marszałka²⁸, co poza okresem Polski Ludowej nie było nigdy kwestionowane i stało się

²⁶ Por. K. Prokop, *Marszałek Sejmu*, [w:] *Wielki słownik parlamentarny*, red. J. Szymanek, Warszawa 2018, s. 482 i nast.

²⁷ Por. G. Koksanowicz, *Prawny model kierownictwa Sejmem w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2014, s. 58 i nast.

²⁸ Do czego przyczyniły się również walnie biografie osób sprawujących urząd Marszałka Sejmu i ich historyczne losy. Szerzej na ten temat zob. L.A. Wierzbicki, *Marszałkowie i parlamentarzyści. Studia z dziejów Sejmu polskiego w XVII wieku*, Warszawa 2014, *passim*; W. Bondyra, D. Kupisz, L.A. Wierzbicki,

elementem rodzimej tradycji ustrojowej. Należy przy tym dodać, że także na gruncie Konstytucji 1997 r. przyjęto koncepcję silnego Marszałka Sejmu, a nieskrywaną intencją ustrojodawcy było dążenie do wzmocnienia jednoosobowego kierownictwa pracami Sejmu, co skutkowało nie tylko usytuowaniem Marszałka *ad intra* (w izbie), ale i *ad extra* (poza izbą)²⁹. Dlatego też w dających się wyodrębnić modelach przewodniczącego izby parlamentarnej polski Marszałek zajmuje niewątpliwie wysokie miejsce, odchodząc od wzorca typowego *speakera*, a zbliżając się do wzorca *bossa* i *chairmana* w jednym³⁰. Należy mieć ponadto świadomość, że na wyjątkową pozycję Sejmu, a w konsekwencji także i jego Marszałka wpływają nie tylko normy konstytucyjne *expressis verbis* definiujące Sejm jako jeden z organów władzy państwowej, ale również czynniki pozaprawne, które jednak w warstwie ustrojowej mają doniosłe znaczenie. Czynniki te generują osobliwą pozycję Sejmu na tle wszystkich innych rozdzielonych władz, co ma swoje uzasadnienie w tym, że to Sejm jest organem pochodzącym z wolnych i bezpośrednich wyborów. Zatem owa instytucja odwzorowuje w możliwie najpełniejszym stopniu wolę suwerena, że to Sejm jest organem metodologicznie pierwszym z tego powodu, że działalność ustawodawcza animuje działalność wszystkich pozostałych władz³¹. Wreszcie dlatego, że Sejm jest organem pluralistycznym, prezentującym cały wachlarz sądów i opinii społecznych. Jak żaden inny organ państwa Sejm kreuje³² więc podstawy funkcjonowania każdej innej władzy, prezentując jednocześnie bogatą paletę

Marszałkowie sejmów Królestwa Polskiego i Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Słownik biograficzny polskiego parlamentaryzmu, Warszawa 2021, t. I, *passim*.

²⁹ Por. G. Koksanowicz, *Prawnoustrojowa pozycja Marszałka Sejmu w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 3, s. 9.

³⁰ Szerzej na ten temat G. Pastuszko, *Modele kierownictwa wewnętrznego w izbach pierwszych parlamentów*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 4, s. 45 i nast.

³¹ Na co już dawno temu zwracał uwagę Monteskiusz, twierdząc, że w modelu podzielonych władz to zawsze władza ustawodawcza zajmuje pierwsze miejsce, gdyż to jej aktywność determinuje pozycję ustrojową i aktywność zarówno egzekutywy, jak i legislatywy. Por. B. Szmulik, J. Szymanek, *Podział władzy jako zasada prawa konstytucyjnego*, [w:] *Interpretacje i reinterpretacje podziału władzy*, red. ciż, Warszawa 2020, s. 65 i nast.

³² Kreacja ma przy tym podwójne znaczenie. Po pierwsze, w sensie stwarzania podstaw prawnych działania danej władzy, poprzez określanie jej podstaw w ustawie. Po drugie zaś, poprzez tzw. funkcję kreacyjną, czyli funkcję obsadzania substratów osobowych poszczególnych organów państwa.

sądów i poglądów, co czyni go organem ze wszech miar demokratycznym i stanowi samoistną legitymację jego działalności. Dlatego w reguły demokratycznego porządku prawnego wpisana jest co najmniej *implicite* wyjątkowa pozycja narodowego organu przedstawicielskiego, pozwalająca mówić o politycznej preponderancji parlamentu względem wszystkich innych władz. Preponderancja taka w niektórych przypadkach jest wręcz wyraźną konstytucyjną zasadą³³, a nawet jeśli jednak nią nie jest, to ma ona charakter rozwiązania realno-politycznego, realizowanego w praktyce ustrojowej. Taka wyjątkowa pozycja Sejmu musi, *nolens volens*, generować równie wyjątkową pozycję jego Marszałka, który choćby z tego tytułu, że kieruje tak ważnym organem władzy publicznej, zajmuje równie ważną pozycję. Odzwierciedleniem tego jest okoliczność wyraźnej konstytucjonalizacji Marszałka Sejmu, co *per se* jest samoistnym dowodem wagi, jaką przykładał ustrojodawca, aranżując ten organ władzy publicznej. Konstytucja RP z 1997 r. w art. 110 ust. 1 postanawia, że Sejm wybiera ze swojego grona Marszałka Sejmu oraz, w art. 110 ust. 2, że Marszałek przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz. Takie określenie pozycji Marszałka Sejmu „uwypatnia znaczenie tego urzędu także w stosunkach z organami pozasejmowymi”³⁴. Niewątpliwą wolą autora Konstytucji z 1997 r. było wobec tego uczynienie z Marszałka kluczowego organu Sejmu, który w swojej pozycji ustrojowej wyraźnie „wychodziłby” poza organ *stricte* wewnętrzny. Dowodzi tego dekonstytucjonalizacja dawnego organu kolegiального kierownictwa, tj. Prezydium Sejmu³⁵, uczynienie z Marszałka organu reprezentującego Sejm na zewnątrz oraz przyznanie Marszałkowi Sejmu co najmniej kilku kompetencji zewnętrznych, tzn. niezwiązanych z kierowaniem pracami izby. Wszystko to powoduje, że przyjęto dziś zasadę jednoosobowego kierownictwa Sejmu³⁶, a nieskrywaną wolą w zakresie nowej, konstytucyjnej aranżacji pozycji Sejmu było istotne wzmocnienie pozycji Marszałka³⁷. Chęci wzmocnienia

³³ Por. P. Kierończyk, *Nadrzędność parlamentu: mit czy realna alternatywa ustrojowa? Analiza wybranych przykładów*, Gdańsk 2009, s. 14 i nast.

³⁴ G. Koksanowicz, *Prawnoustrojowa pozycja Marszałka Sejmu...*, s. 10.

³⁵ Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 110.

³⁶ Zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 466.

³⁷ Zob. G. Koksanowicz, *Prawnoustrojowa pozycja Marszałka Sejmu...*, s. 10.

stanowiska prawnego Marszałka dowodzi również okoliczność, że Konstytucja, charakteryzując ten organ Sejmu, przypisuje mu – jako jedno z kluczowych zadań ustrojowych – strzeżenie praw Sejmu. W tym właśnie zakresie uwidacznia się najlepiej relacja, jaka zachodzi pomiędzy ogólną pozycją ustrojową Sejmu a pozycją jego Marszałka. W każdej swojej aktywności, w każdym przejawie działania lub zaniechania Marszałek m.in. strzeże praw Sejmu, jest jego swoistym *alter ego*. Z tego też powodu zachowanie Marszałka będzie zawsze postrzegane w charakterze depozytariusza praw Sejmu, którego pierwszorzędną, bo konstytucyjną, dyrektywą zachowania, winna być ochrona praw Sejmu, co jeszcze dobitniej podkreślają przepisy regulaminowe, dodające – obok konstytucyjnej formuły stania na straży praw Sejmu – stanie na straży „godności i powagi Sejmu”. Oznacza to, że każde, zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne zachowanie Marszałka winno być zachowaniem, które każe strzec praw Sejmu, jego godności i powagi. Należy to – *a contrario* – interpretować jako zakaz takiego zachowania, w wyniku którego prawa Sejmu, jego powaga i godność mogłyby doznać naruszenia czy umniejszenia. Wskazuje się, że w tym zakresie na Marszałka Sejmu nałożona jest „powinność czuwania nad respektowaniem konstytucyjnej pozycji izby poselskiej i jej uprawnień przez inne instytucje publiczne”³⁸. Takie określenie kluczowych zadań Marszałka Sejmu „wyraża dialektyczny charakter tego organu, będącego zarówno wewnętrzną instytucją Sejmu, jak i samodzielnym podmiotem w strukturach władzy państwowej”³⁹. Owa samodzielność – jak się wskazuje – ma sprzyjać utrzymaniu znaczącej pozycji Sejmu w warunkach zmodyfikowanego w nowej sytuacji ustroju parlamentarnego. Dodaje się, że tak wyostrzona pozycja Marszałka Sejmu, również pozasejmowa, oznacza, iż ma on – wraz z Prezydentem RP i Prezesem Rady Ministrów – tworzyć „jądro władzy publicznej, którego wpływ na bieg spraw państwowych trudno przecenić”⁴⁰. W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że „konstytucyjne zaakcentowanie znaczenia Marszałka Sejmu, mającego dbać

³⁸ P. Czarny, B. Naleziński, *Organy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 42.

³⁹ A. Ławniczak, *Art. 110*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, s. 298.

⁴⁰ Tamże.

o interesy najważniejszego zbiorowego przedstawicielstwa teoretycznego suwerena, służy temu, aby równoważyć znaczenie szefa państwa i szefa gabinetu”⁴¹, co współgra z konstytucyjną zasadą podziału i równowagi władz, stanowiąc – w jakimś sensie – jej naturalne uszczegółowienie.

Status prawny Marszałka Sejmu jest dodatkowo wzmocniony dzięki przyznaniu mu także uprawnień zewnętrznych, niezwiązanych z kierownictwem pracami izby, ani z tym wszystkim, co określa się zbiorczym mianem strzeżenia praw izby. Uprawnienia te – w tym m.in. zastępstwo Prezydenta RP, zarządzenie wyborów do Sejmu oraz referendum konstytucyjnego na podstawie art. 235 Konstytucji, przewodniczenie obradom Zgromadzenia Narodowego, dysponowanie ogólną legitymacją wnioskową do Trybunału Konstytucyjnego – powodują, że Marszałek Sejmu, obok tego, że jest jednoosobowym konstytucyjnym organem kierowniczym Sejmu, jest też „jednoosobowym organem państwa”⁴². Występując na zewnątrz Sejmu, występuje on zawsze jednocześnie i jako podmiot reprezentujący Sejm, i jako samodzielny, konstytucyjny organ państwa. Należy wskazać, że w tej ostatniej kwestii inaczej wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, w opinii którego Marszałek Sejmu „nie nabył cech organu państwa”⁴³. Stanowisko Trybunału spotkało się jednak z daleko posuniętą krytyką dowodzącą, że Marszałek Sejmu ma osobne kompetencje, których realizacja nie wiąże się w prosty sposób z kierowaniem pracami izby parlamentarnej. Skoro więc kompetencje zewnętrzne Marszałka nie są ani konsekwencją, ani pochodną uprawnień wewnątrzsejmowych, to muszą być kwalifikowane jako kompetencje innego jednoosobowego organu państwa⁴⁴, tym bardziej, że w jego zastępstwie nie może ich wykonać żaden inny podmiot. Na poparcie tej tezy wskazuje się, że nie ma przeszkód, aby w drodze ustawodawstwa zwykłego kreować nowe kompetencje zastrzeżone jedynie dla Marszałka, które nie będą związane ani z jego zadaniami nakierowanymi na izbę, ani nie będą wykonywane w zastępstwie izby *in*

⁴¹ Tamże.

⁴² M. Zubik, *Art. 10*, [w:] *Komentarz do regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 65.

⁴³ Wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., sygn. akt K 21/98, OTK 1998, nr 7, poz. 116.

⁴⁴ Por. M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu*, Warszawa s. 94 i nast.

*pleno*⁴⁵. Dodać jeszcze wypada, że za uznaniem samodzielności Marszałka jako odrębnego, monokratycznego organu państwa przemawia jeszcze jedna okoliczność: wykonując kompetencje zewnętrzne niebędące funkcją jego pozycji wewnątrzsejmowej, Marszałek Sejmu nie reprezentuje Sejmu na zewnątrz, ale działa jako oddzielny i samodzielny podmiot. W tym przypadku nie wykonuje on bowiem żadnych czynności prawnych w imieniu izby, nie wykonuje też zadań symbolicznych, które wiążą się z funkcją reprezentacji Sejmu na zewnątrz⁴⁶.

Status prawny Najwyższej Izby Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli, w sensie ustrojowym, plasuje się poza klasycznie rozumianym trójpodziałem władzy. Nie wykonuje ona ani zadań związanych z tworzeniem prawa, ani z jego egzekwowaniem, ani z sądzeniem. W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się wobec tego, że wyczerpuje ona znamiona władzy *sui generis*, władzy osobnej, określanej mianem władzy kontrolnej albo kontrolującej. Za istnieniem tego rodzaju swoistej czwartej władzy mają przemawiać nie tylko jej specyficzne zadania, których nie sposób przypisać konwencjonalnym trzem władzom, ale również systematyka Konstytucji RP z 1997 r., która pozycję NIK, obok RPO i KRRiT, reguluje w osobnym rozdziale IX, zatytułowanym *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*. Podnosi się, że tego rodzaju rozwiązanie wskazuje niedwuznacznie, że intencją ustrojodawcy było faktyczne erygowanie czwartej władzy, obok dotychczasowych trzech wyróżnianych tradycyjnie w ślad za Monteskiuszem⁴⁷. W doktrynie nadmienia się, że wyodrębnienie władzy kontrolnej jest uzasadnione po pierwsze tym, że choć w jakiejś części zadania kontrolne realizują także i inne organy państwa (np. Sejm), to jednak w ich przypadku zadania tego rodzaju nie są najważniejsze ani główne. Po drugie tym, że współcześnie kontrola winna obejmować różne obszary aktywności państwa i powinna być prowadzona w sposób dalece specjalistyczny,

⁴⁵ Por. E. Gierach, *Art. 110*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz...* t. II, s. 380.

⁴⁶ Por. P. Czarny, B. Naleziński, dz. cyt., s. 44.

⁴⁷ Szerzej na ten temat A. Sylwestrzak, *Władza czwarta – kontrolująca*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 7; tenże, *Nowe interpretacje podziału władzy*, [w:] *Czas a trwanie idei politycznych i prawnych*, red. K. Chojnicka, A. Citkowska-Kimla, W. Kozub-Ciembroniewicz, Warszawa 2008, s. 121 i nast.

rozdzielony zgodnie z właściwością przedmiotową różnych organów⁴⁸. Stąd właśnie wziął się pomysł na wydzielenie osobnego rozdziału IX Konstytucji RP, którego wspólnym mianownikiem byłoby to, że zgrupowane w nim organy państwa wykonują – choć każdy w różnym stopniu – zadania kontrolne. O ile przy tym RPO kontroluje przestrzeganie praw i wolności człowieka, KRRiT – przestrzeganie tzw. ładu medialnego i wolności słowa w radiofonii i telewizji, o tyle NIK ma w pierwszej kolejności kontrolować sferę wydatków publicznych, chroniąc tym samym budżet państwa. W konsekwencji każdy z organów uregulowanych w przepisach rozdziału IX Konstytucji RP zajmuje się kwestią kontroli, jednak każdy z nich kontroluje inny wycinek życia społeczno-polityczno-gospodarczego, mając do dyspozycji inne narzędzia kontroli. Z tego punktu widzenia podmiotem szczególnym w obrębie władzy kontrolnej jest Najwyższa Izba Kontroli. Przepisy art. 202 ust. 1 wskazują wprost, że NIK „jest naczelnym organem kontroli państwowej”. Z przepisu tego wynika jednocześnie, że NIK nie jest jedynym organem, któremu Konstytucja powierza realizację zadań kontrolnych⁴⁹. Ze sformułowania tego, *a contrario*, wynika bowiem także i to, że obok naczelnego organu kontroli istnieją (muszą istnieć) także i inne organy, niebędące organami naczelnymi. NIK z tego punktu widzenia wieńczy więc cały system kontroli państwowej, realizowany przez szereg rozmaitych podmiotów, które mają do dyspozycji różne środki kontroli, kontrolują różne podmioty i prowadzą kontrolę w różnym zakresie⁵⁰. W tym układzie podmiotów prowadzących, w różnej skali i z różnymi środkami, działalność kontrolna NIK zajmuje stanowisko „naczelne”, co oznacza, że wieńczy ona system kontroli państwowej, ale zarazem nie prowadzi jej w najwyższym, najszerszym czy – tym bardziej – nieograniczonym zakresie. Najwyższa pozycja NIK ma podkreślać wagę funkcji kontrolnej jako takiej. Ma też podkreślać systemowość kontroli państwowej, natomiast nie przekłada się w żaden sposób na najwyższą czy naczelną w hierarchii i pod względem zakresu przedmiotowego możliwość prowadzenia kontroli przez NIK. W doktrynie wskazuje się wręcz, że uprawnienia kontrolne NIK należy zawęzić

⁴⁸ Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 215.

⁴⁹ Por. P. Daniel, dz. cyt., s. 114.

⁵⁰ Por. R. Hauser, *Znaczenie instytucji kontrolnych dla praworządnego funkcjonowania państwa*, „Kontrola Państwowa” 2010, nr 1, s. 59.

do pilnowania pieniądza publicznego⁵¹. Najwyższa Izba Kontroli ma być więc naczelnym organem również – jeśli nie przede wszystkim – z tego powodu, że kontroluje kluczowy, tj. naczelny element gospodarowania, jakim jest dysponowanie pieniądzem publicznym. Naczelność NIK ma wyznaczać więc, zgodnie z tym poglądem, nie tyle pozycja instytucjonalna Izby, ile kontrolowanie przez nią sposobu gospodarowania środkami publicznymi, co wyznacza rzeczywisty zakres kontroli, w praktyce najważniejszy⁵². W doktrynie wskazuje się wobec tego, że „status organu naczelnego został [...] odniesiony do funkcji wykonywanej przez NIK, nie zaś do konkretnej struktury organizacyjnej instytucji zajmujących się kontrolą państwową”⁵³. Z powyższego wynika, że to zakres kontroli determinuje „naczelność” NIK w strukturze organów kontroli państwowej, natomiast nie ma to, a przynajmniej nie musi mieć, przełożenia na cechy strukturalno-instytucjonalne NIK w systemie organów kontroli państwowej. Przepisy art. 202 ust. 2 Konstytucji utrwalają model podległości NIK Sejmowi, co jest rozwiązaniem historycznym⁵⁴. Należy jednak zaznaczyć, że samo określenie „podległość” w sensie konstytucyjnym ma też swój walor pozytywny. Podległość nie może występować między podmiotami, które nie miałyby statusu odrębnego. W efekcie podległość tworzy nie tylko relację zależności, ale też silnie wskazuje, że mamy do czynienia z dwoma różnymi, odmiennymi i samodzielnymi podmiotami. Dlatego w konstytucyjnym sformułowaniu o podległości NIK Sejmowi należy odnajdywać również elementy konstruktywne czy też pozytywne, z których wynika jednoznacznie, że nawet jeśli powiązania NIK z Sejmem oznaczają określone uzależnienie NIK od Sejmu, to nie narusza to przymiotu samodzielności NIK jako osobnego i innego organu państwa⁵⁵. Samodzielność organów nie kreuje jednak *per se ipse* ich równego lub równorzędnego statusu, w sytuacji gdy rozwiązania konstytucyjne wprost zakładają podległość jednego organu względem drugiego.

⁵¹ Por. T. Lipowicz, *Pozycja ustrojowa NIK*, „Kontrola Państwowa” 2010, nr 1, s. 43.

⁵² Por. P. Daniel, dz. cyt., s. 115.

⁵³ B. Naleziński, *Art. 202*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 599.

⁵⁴ Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, s. 560.

⁵⁵ Por. P. Sarnecki, *Relacje NIK z polskim parlamentem...*, s. 90.

Funkcjonalne powiązania Sejmu z NIK

Powiązania funkcjonalne wynikają z faktu, że funkcją Sejmu RP jest (obok ustawodawczej) również funkcja kontrolna „nad działalnością Rady Ministrów” (art. 95 ust. 2 Konstytucji). Występuje tu więc zjawisko nakładania się na siebie funkcji obu organów („władz”), tj. Sejmu i NIK. Przy tym charakter Sejmu, jako organu reprezentującego suwerena, w kontekście wspomnianego nakładania się funkcji w szczególnie sposób usprawiedliwia sięgnięcie przez twórcę Konstytucji po konstrukcję „podległości” jako ustrojowego mechanizmu określenia relacji między tymi dwoma organami. „Podległość” usprawiedliwia jednocześnie prawo Sejmu do rozliczania działalności NIK i generowania innego rodzaju relacji, które realizowane są w toku działania Sejmu, z jednej strony, i NIK, z drugiej. Zależności funkcjonalne, wynikające z „nakładania się” funkcji Sejmu i NIK, niemniej znajdują wyraz także w powiązaniach „odwrotnych”, tj. możliwościach NIK pewnego merytorycznego oddziaływania na prace Sejmu⁵⁶. Oba rodzaje oddziaływań nie mogą być jednak tworzone w praktyce i zgodnie z zasadą legalizmu wymagają istnienia wyraźnej – a nie domniemanej – podstawy prawnej. Należy wskazać, co podkreśla doktryna, że powiązania funkcjonalne między Sejmem a NIK nie obejmują Marszałka Sejmu⁵⁷. Powiązania tego rodzaju przebiegają na linii NIK – Sejm lub inne niż Marszałek Sejmu organy izby, w tym zwłaszcza komisje parlamentarne. W efekcie powiązania funkcjonalne obu organów dotyczą albo izby *in pleno*⁵⁸, albo Prezydium Sejmu⁵⁹, albo komisji sejmowych⁶⁰, w tym Komisji do spraw Kontroli Państwowej. Szczególnie ta ostatnia komisja dowodzi daleko idących związków Sejmu i NIK oraz tego, że jej

⁵⁶ Por. tamże, s. 101.

⁵⁷ Wyjątkiem jest tutaj zlecenie przez Marszałka Sejmu audytu zewnętrznego NIK (art. 7b ustawy o NIK).

⁵⁸ Np. zlecenie przez Sejm (plenum izby) konkretnych działań kontrolnych przez NIK (art. 6 ust. 1 ustawy o NIK) albo udział Prezesa NIK w posiedzeniach Sejmu (art. 20 ust. 1 ustawy o NIK).

⁵⁹ Wgląd Sejmu w roczne plany pracy NIK (art. 6 ust. 2). Plany te uchwalane przez kolegium NIK, a następnie przedstawiane przez Prezesa NIK „do rozpatrzenia” przez Prezydium Sejmu (art. 126 ust. 2 regulaminu Sejmu).

⁶⁰ Np. w myśl art. 159 regulaminu Sejmu, komisje sejmowe mogą występować do Prezesa NIK z dezyderatami, które są „postulatami komisji w określonych sprawach”. Poza tym komisje sejmowe mogą zlecać przeprowadzenie kontroli przez NIK (art. 6 ust. 1, art. 162a regulaminu Sejmu).

powołaniu (w 1998 r.) towarzyszył syndrom *sui generis* nadzoru Sejmu nad NIK, co miało być konsekwencją konstytucyjnej zasady podległości NIK Sejmowi⁶¹. Doktryna mocno podkreśla, że zależności funkcjonalne nie obejmują Marszałka Sejmu⁶². Wynika to z prostego założenia, że NIK nie podlega Marszałkowi, tylko Sejmowi. Z drugiej jednak strony, zasada podległości ma silny wymiar organizacyjny i kreacyjny, a wyrazem tego są związki Marszałka Sejmu z NIK. W tym obszarze Marszałek Sejmu:

- 1) zarządza statut NIK na wniosek jego Prezesa (art. 25 ust. 2 ustawy o NIK);
- 2) wydaje, także na wniosek Prezesa NIK, zarządzenie określające wymagane kwalifikacje, zasady wynagradzania oraz tabele stanowisk pracowników NIK (art. 97 ustawy);
- 3) wydaje, na wniosek Prezesa NIK, zarządzenie określające ustroj organów realizujących odpowiedzialność dyscyplinarną pracowników NIK komisji dyscyplinarnych i rzeczników dyscyplinarnych (art. 89 ust. 8 ustawy);
- 4) powołuje i odwołuje trzech wiceprezesów NIK (art. 21 ust. 1 ustawy);
- 5) wyraża zgodę na powołanie przez Prezesa NIK i na odwołanie Dyrektora Generalnego NIK (art. 21 ust. 2 ustawy);
- 6) powołuje, na wniosek Prezesa NIK, 14 członków kolegium NIK (art. 22 ust. 2 i 5 ustawy) oraz ich odwołuje (art. 22 ust. 6).

Lista kompetencji Marszałka Sejmu wobec NIK jest więc kompletna i nie zawiera możliwości jej poszerzenia o inne uprawnienia. Należy przy tym zaznaczyć, że niewątpliwie uprawnienia Marszałka Sejmu nakierowane na relacje z NIK nie są jego uprawnieniami wynikającymi z traktowania Marszałka Sejmu jako osobnego, jednoosobowego organu państwa. Ich egzekwowanie jest konsekwencją traktowania Marszałka jako reprezentanta Sejmu i strażnika jego praw. W konsekwencji w relacjach z NIK Marszałek Sejmu występuje w roli przewodniczącego izby parlamentarnej, której NIK – z mocy wyraźnego przepisu konstytucyjnego – podlega. Relacje te nie przekraczają przy tym koniecznego minimum zależności kreacyjno-organizacyjnych, które wynikają z faktu podległości NIK Sejmowi.

⁶¹ Por. B. Naleziński, *Komisja do spraw Kontroli Państwowej w III kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 37 i nast.

⁶² Por. P. Sarnecki, *Relacje NIK z polskim parlamentem...*, s. 97 i nast.

Martin Bożek

Kontrola parlamentarna służb specjalnych i przyczyny jej dysfunkcjonalności na tle uwarunkowań prawnych i praktyki ustrojowej

Wprowadzenie

W Polsce kontrola parlamentarna służb specjalnych¹ stanowi pochodną funkcji kontrolnej Sejmu RP, jaką pierwsza izba parlamentu sprawuje nad działalnością Rady Ministrów i podległej jej administracji. I w tym też znaczeniu kontrola ta jest elementem rozwiązań ustrojowych, obowiązujących na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. W warstwie normatywnej wyrazem owych rozwiązań są zasady konstytucyjne, które charakteryzują model sprawowania władzy w państwie. Do omawianej kwestii w sposób kluczowy odnoszą się następujące zasady: demokratycznego państwa prawnego, suwerenności narodu i reprezentacji politycznej, podziału i równowagi władz oraz parlamentarno-gabinetowego systemu rządów². Należy zaznaczyć, że wszystkie te zasady, bez potrzeby ich szczegółowego

¹ W świetle rozwiązania przyjętego w art. 11 Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu – miano „służby specjalne” przysługuje wyłącznie pięciu służbom państwowym, zajmującym się ochroną bezpieczeństwa państwa: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego. W ten sam sposób kwestia ta jest uregulowana w art. 142 ust. 2 regulaminu Sejmu RP (M.P. z 2022 r., poz. 1204), zgodnie z którym mianem „służby specjalne” określa się: ABW, AW, SKW, SWW i CBA. Szerzej na ten temat M. Bożek, *Służby specjalne oraz kryteria ich klasyfikacji na gruncie polskiego ustawodawstwa*, [w:] tenże i in., *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014, s. 12 i nast.; M. Kolaszyński, *Nadzór nad cywilnymi służbami specjalnymi*, [w:] „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2013, nr 2, s. 84; S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2002, s. 29.

² W Konstytucji RP z 1997 r. zasady te wynikają z takich jej przepisów, jak: art. 2; art. 4 ust. 1 i 2; art. 10 ust. 1 i 2; art. 10 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 2 i art. 157 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej.

charakteryzowania, stanowią pewien standard ustrojowy, który determinuje objęcie kontrolą służb specjalnych stanowiących fragment administracji rządowej³. A dzieje się tak za sprawą tego, że wynikające z nich rozwiązania gwarantują – a przynajmniej w swym założeniu powinny gwarantować – kontrolę działań rządu i podległego mu aparatu przez przedstawicieli społeczeństwa (narodu) zasiadających w parlamencie. To absolutne minimum ustrojowe państw odwołujących się w ustawach zasadniczych do demokracji jako modelu rządzenia. Jak słusznie bowiem podkreśla się w doktrynie, działalność rządu (szerzej władzy wykonawczej), która polega na realizacji ustaw oraz na ustalaniu polityki, czyli na władczym zawiadywaniu sprawami publicznymi, musi być w państwie demokratycznym poddana kontroli parlamentarnej, aby rząd nie realizował własnych celów, lecz działał wyłącznie w interesie społeczeństwa⁴. Nie inaczej jest w przypadku działań Rady Ministrów ogni-skujących jej aktywność wokół zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa. Zgodnie z przepisami art. 146 ust. 4 pkt 4, 7 i 8 ustawy zasadniczej Rada Ministrów odpowiada za ochronę interesów Skarbu Państwa, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa oraz porządek publiczny. Realizacja tego rodzaju zadań polega na podejmowaniu przez rząd szeregu działań o charakterze politycznym i administracyjnym (wykonawczym). W tym ostatnim zakresie rząd, jako organ kolegialny, nie działa jednak bezpośrednio. W ramach kompetencji prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej, jaką powierza się Radzie Ministrów w art. 146 ust. 1 Konstytucji RP, definiuje ona aktualne cele państwa w sferze bezpieczeństwa państwa oraz ochrony porządku publicznego i interesów Skarbu Państwa. Korzystając natomiast z kompetencji kierowania administracją rządową, przypisaną Radzie Ministrów w art. 146 ust. 3 ustawy zasadniczej, rząd inicjuje, inspirowuje, koordynuje i kontroluje działania wyspecjalizowanych

³ Zob. art. 3 ust. 1 Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 557, 1488, 2185; z 2023 r., poz. 240, 347); Ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1900; z 2023 r., poz. 240, 347); art. 5 ust. 2 Ustawy z 9 czerwca o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 81).

⁴ Zob. P. Sarnecki, *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11-12, s. 47.

organów, instytucji i służb państwowych, w tym służb specjalnych, które stanowią część składową administracji rządowej. W ten oto sposób Rada Ministrów – działając przy pomocy kompetencji formalnych określonych w art. 146 ust. 1 i 3 Konstytucji RP – wykonuje postawione przed nią w przepisach art. 146 ust. 4 pkt 4, 7 i 8 zadania materialne.

W tym też kontekście kontrola parlamentarna służb specjalnych ma na gruncie rozwiązań konstytucyjnych podwójne znaczenie. Z jednej strony stanowi ona okazję do oceny na forum parlamentu tego, w jaki sposób Rada Ministrów programuje i nadzoruje pracę służb specjalnych, czego konsekwencją może być wdrożenie mechanizmu odpowiedzialności politycznej rządu lub ministrów nadzorujących służby albo też wprowadzenie niezbędnych zmian w prawie. Z drugiej strony umożliwia parlamentowi zapoznanie się z efektami pracy służb i porównanie dokonanych ustaleń z zadaniami, jakie służby specjalne powinny wykonywać w świetle ustaw, na podstawie których działają. W takim ujęciu kontrola służb specjalnych ze strony parlamentu ma zatem zapobiegać nadużyciom w procesie zarządzania tymi służbami i jednocześnie ujawniać nieprawidłowości w działaniu samych służb. Na ile te założenia udaje się realizować w praktyce ustrojowej – pozostaje pytaniem otwartym. To pytanie z tej kategorii, na które wiążąca odpowiedź nie jest możliwa bez bieżącej analizy działalności służb specjalnych. A ta, z uwagi na jej niejawny (utajniony) charakter, jest znacznie utrudniona.

Jedno można stwierdzić na pewno: polski parlament – zarówno pod rządami Konstytucji RP z 1997 r., jak i nieco wcześniej – przyjmował rozwiązania przystające do modelu demokratycznego zarządzania służbami specjalnymi⁵. Do najistotniejszych z nich należy zapewne zaliczyć powołanie w 1995 r. Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych, mającej w imieniu Sejmu

⁵ Koncepcja demokratycznego zarządzania służbami specjalnymi zakłada, że: 1) rząd wyznacza kierunki działalności służb specjalnych i sprawuje nad nimi bieżący nadzór; 2) parlament zajmuje się kontrolą działalności takich służb poprzez: uchwalanie prawa, na podstawie którego one działają, ustalanie ich budżetu, uzyskiwanie informacji o działalności służb (także tej niejawnej) i przesłuchiwanie osób odpowiedzialnych za kierowanie służbami; 3) władza sądownicza kontroluje stosowanie uprawnień specjalnych oraz sądzi nadużycia służb. Zob. T. Wetzling, *Europejskie zarządzanie wywiadem*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2006, nr 4, s. 35 i nast.

zajmować się bieżącą kontrolą służb specjalnych, oraz wprowadzenie w 2002 r. sądowej kontroli stosowania przez służby specjalne podsłuchu pozaprocesowego (kontroli operacyjnej).

Konstytucyjne znaczenie funkcji kontrolnej parlamentu

W Konstytucji RP z 1997 r. mówi się o funkcji kontrolnej parlamentu, używając dosyć ogólnego i lapidarnego sformułowania zawartego w art. 95 ust. 2. Zgodnie z jego treścią „Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw”. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że kontrola rządu leży w gestii Sejmu RP, a więc tylko pierwszej izby parlamentu. Nasuwa się pytanie, czy druga izba, którą w świetle art. 95 ust. 1 ustawy zasadniczej jest Senat RP, ma do odegrania jakąś rolę w zakresie kontroli służb specjalnych. Jeśli uwzględnić udział Senatu w procedurze uchwalania budżetu, w tym wydatków na działalność służb specjalnych, oraz w uchwalaniu ustaw, na podstawie których działają służby, odpowiedź na to pytanie może być twierdząca. Jeśli natomiast spoglądać na tę kwestię od strony uprawnień, z jakich może korzystać Sejm, kontrolując bieżącą działalność służb specjalnych, to odpowiedź będzie negatywna, gdyż tego rodzaju uprawnienia nie przysługują Senatowi. Wprawdzie w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym mówi się o obowiązkach informacyjnych Szefa CBA, które powinien realizować na rzecz Senatu⁶, lecz ich znaczenie dla kontroli działalności służb specjalnych jest ograniczone w porównaniu z uprawnieniami Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych, mogącej żądać od służb określonych danych (w tym niejawnych) czy też wzywać na swoje posiedzenia szefów służb. Z wykładnią art. 95 ust. 2 Konstytucji RP łączy się jeszcze inny problem. Wątpliwości, z jakimi zmagają się w tej materii doktryna, dotyczą w pierwszej kolejności znaczenia normatywnego tego przepisu. Na ile bowiem jego konstrukcja prawna pozwala wskazać konkretne

⁶ Szef CBA, na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, ma obowiązek corocznego informowania do dnia 31 marca Senatu RP o wynikach działalności Biura. W świetle art. 2 ust. 1 pkt 6 cytowanej ustawy CBA prowadzi działalność analityczną dotyczącą zjawiska korupcji, o wynikach której powinno informować m.in. Senat RP.

kompetencje kontrolne, a na ile stanowi tylko ogólną charakterystykę funkcji kontrolnej Sejmu? W doktrynie dominuje pogląd, że w art. 95 ust. 2 ustawy zasadniczej nie mówi się o formach (środkach) kontroli, lecz jedynie wskazuje się w nim jedną z funkcji ustrojowych pierwszej izby parlamentu⁷. Jeśli zaś idzie o kompetencje, przy pomocy których Sejm może kontrolować Radę Ministrów, to w tym zakresie art. 95 ust. 2 odsyła do pozostałych przepisów ustawy zasadniczej oraz ustaw zwykłych, o czym świadczy użycie w tym przepisie zwrotu: „w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw”. Dopiero analiza tych przepisów pozwala dokonać bliższej charakterystyki form prawnych, jakie może przybrać sejmowa kontrola Rady Ministrów i podległej jej administracji.

W Konstytucji RP można wskazać co najmniej kilka klasycznych kompetencji Sejmu, umożliwiających dokonywanie oceny działań podejmowanych przez rząd. Na pewno należy zaliczyć do nich takie uprawnienia, jak: prawo wyrażania wotum nieufności Radzie Ministrów i ministrom (art. 157 i nast.), prawo kontroli wykonania budżetu i udzielenia rządowi absolutorium (art. 226), prawo powoływania komisji śledczych (art. 111), prawo składania interpelacji i zapytań poselskich (art. 115). W ramach tych tradycyjnych środków kontroli, uregulowanych w ustawie zasadniczej, Sejm może dokonywać także oceny działalności służb specjalnych. Znajduje to potwierdzenie w praktyce ustrojowej, choć w zależności od rodzaju środka (uprawnienia), z którego korzysta Sejm, kontrola służb specjalnych wygląda inaczej. W doktrynie podnoszone są też głosy, że tradycyjne środki kontroli parlamentarnej podlegają istotnym ograniczeniom⁸, przy czym nie do końca z tym stanowiskiem należy się zgodzić. Kontrola tym różni się od nadzoru, że w swych skutkach nie musi od razu prowadzić do korekty działalności kontrolowanego. W przypadku służb specjalnych istotne w stosowaniu środków kontroli parlamentarnej jest to, że pozwala ona uzyskać wiedzę na temat konkretnych działań tych służb i w zależności od oceny tych działań stosownie zareagować.

⁷ Zob. R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 285 i nast.

⁸ Zob. P. Czarny, *Sejmowa Komisja do Spraw Służb Specjalnych na tle ogólnych dylematów parlamentarnej kontroli tych służb*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 95 i nast.

Jeżeli Sejm krytycznie ocenia działalność służb specjalnych, to może w drodze wotum nieufności doprowadzić do ustąpienia nadzorującego służby członka rządu albo nawet całej Rady Ministrów. W myśl art. 157 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej członkowie rządu ponoszą solidarną i indywidualną odpowiedzialność za sprawy należące do ich kompetencji lub wyznaczone im przez premiera. Sprawami służb specjalnych zajmują się trzej członkowie rządu: Prezes Rady Ministrów⁹, Minister Obrony Narodowej¹⁰, Minister Koordynator Służb Specjalnych (jeżeli został wyznaczony przez premiera)¹¹ – i to wobec nich Sejm może wdrożyć procedurę wyrażenia wotum nieufności. W sytuacji gdy posłowie zarzucają brak właściwego nadzoru nad służbami specjalnymi nie tylko właściwemu ministrowi, ale także premierowi, wniosek o wyrażenie wotum nieufności powinien wskazywać imiennie kandydata na szefa nowej Rady Ministrów. Obowiązek Sejmu wskazania nowego premiera jest podyktowany przepisami art. 158 ust. 1 Konstytucji RP, wprowadzającymi do polskiego porządku konstytucyjnego instytucję tzw. konstruktywnego wotum nieufności¹². Wyrażenie wotum nieufności premierowi skutkuje dymisją rządu i powołaniem przez Prezydenta RP wybranego przez Sejm nowego premiera, a na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów. Z reguły będzie to również oznaczać wymianę na stanowiskach szefów służb specjalnych, ale w tym względzie nie działa żaden automatyzm. Szefowie służb nie mają bowiem obowiązku podawać się do dymisji wraz z dymisją Rady Ministrów¹³. W warunkach

⁹ Zgodnie z art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a ustawy o działach administracji rządowej nadzór nad działalnością służb specjalnych, tj. Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencją Wywiadu i Centralnym Biurem Antykorupcyjnym, sprawuje Prezes Rady Ministrów.

¹⁰ Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego „Szef SKW oraz Szef SWW podlegają Ministrowi Obrony Narodowej, z zastrzeżeniem określonych w ustawie uprawnień Prezesa Rady Ministrów lub Ministra Koordynatora Służb Specjalnych, w przypadku jego powołania”.

¹¹ Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym „Prezes Rady Ministrów lub wyznaczony przez niego członek Rady Ministrów koordynuje działalność CBA, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego”.

¹² Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 208 i nast.

¹³ Taki obowiązek ciąży tylko na sekretarzach i podsekretarzach stanu oraz wojewodach i wicewojewodach. Zgodnie z art. 38 ustawy o Radzie Ministrów „[...]

parlamentarno-gabinetowego systemu rządów, o jakim mówi się na gruncie Konstytucji RP, trudno wyobrazić sobie skuteczne zastosowanie tego rozwiązania w przypadku negatywnej oceny działalności służb specjalnych. W takim systemie większość sejmowa – stanowiąca zaplecze polityczne rządu – nigdy nie dopuści do tego, aby wniosek o wyrażenie wotum nieufności wobec premiera lub ministra, odpowiadających politycznie za służby specjalnie przed Sejmem, uzyskał wymaganą większość. To nie mieści się w logice rządów parlamentarno-gabinetowych, o czym świadczy los wniosków o wyrażenie wotum nieufności składanych przez opozycję parlamentarną. Nigdy nie uzyskały one wymaganej większości, czyli większości głosów ustawowej liczby posłów, tj. poparcia przez co najmniej 231 posłów¹⁴. Dotyczy to wszystkich wniosków o wyrażenie wotum nieufności, nie tylko tych odnoszących się do działalności służb specjalnych.

W 2014 r., czyli w VII kadencji Sejmu, opozycja zażądała dymisji Rady Ministrów, składając wniosek o konstruktywne wotum nieufności wobec premiera. W uzasadnieniu wniosku pojawiły się m.in. zarzuty kierowane pod adresem służb specjalnych, a ściślej Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego¹⁵. Głosami ówczesnej większości sejmowej wniosek został odrzucony, a tym samym do dymisji rządu nie doszło. W obecnej, IX kadencji Sejmu, posłowie dwa razy w 2020 r. składali wniosek o wyrażenie wotum nieufności w związku z krytyczną oceną nadzoru nad służbami specjalnymi. Oba wnioski dotyczyły tego samego ministra, lecz formalnie w każdym z nich tytułarnie chodziło o dwa różne urzędy ministerialne¹⁶. W pierwszym z wniosków ministrem, którego ustąpienia żądano, był minister – członek Rady Ministrów, Koordynator

w razie przyjęcia dymisji Rządu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, dymisję składają sekretarze i podsekretarze stanu oraz wojewodowie i wicewojewodowie. O przyjęciu dymisji Prezes Rady Ministrów rozstrzyga w ciągu trzech miesięcy od dnia powołania Rady Ministrów”.

¹⁴ Zob. art. 159 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁵ Zob. druk sejmowy nr 2528 z 26 czerwca 2014 r.

¹⁶ Zob. druki sejmowe nr 205 i nr 453; wniosek z 31 stycznia 2020 r. o wyrażenie wotum nieufności wobec ministra – członka Rady Ministrów, Koordynatora Służb Specjalnych, Mariusza Kamińskiego; wniosek z 10 czerwca 2020 r. o wyrażenie wotum nieufności wobec Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Mariusza Kamińskiego.

Służb Specjalnych. Drugi wniosek formalnie dotyczył Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, ale w jego uzasadnieniu znalazły się również zarzuty wobec tego ministra jako Koordynatora Służb Specjalnych¹⁷. Żaden z tych wniosków nie uzyskał większości.

Sejm, w celu zbadania i oceny działań służb specjalnych, może powoływać również komisje śledcze. Na przestrzeni ostatnich 20 lat Sejm skorzystał z tego uprawnienia czterokrotnie. W 2004 r. powołano komisję śledczą do oceny legalności działań służb specjalnych wobec członków zarządu spółki Orlen¹⁸. W grudniu 2007 r. i styczniu 2008 r. Sejm przyjął dwie uchwały, powołujące komisje śledcze do badania działań, jakie służby specjalne miały podejmować w latach 2005-2007 wobec osób pełniących funkcje publiczne¹⁹. W VIII kadencji Sejmu, w lipcu 2016 r., powołana została komisja śledcza do zbadania prawidłowości i legalności działań organów i instytucji publicznych wobec podmiotów wchodzących w skład Grupy Amber Gold²⁰. Zgodnie z art. 2 pkt 3

¹⁷ Zob. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra – członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2273).

¹⁸ Zob. Uchwała Sejmu RP z dnia 28 maja 2004 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania zarzutu nieprawidłowości w nadzorze Ministerstwa Skarbu Państwa nad przedstawicielami Skarbu Państwa w spółce PKN Orlen S.A. oraz zarzutu wykorzystania służb specjalnych (d. UOP) do nielegalnych nacisków na organa wymiaru sprawiedliwości w celu uzyskania postanowień służących do wywierania presji na członków Zarządu PKN Orlen S.A. (M.P. z 2004 r., nr 24, poz. 412).

¹⁹ Zob. Uchwała Sejmu RP z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania okoliczności tragicznej śmierci byłej posłanki Barbary Bliidy (M.P. z 2007 r., nr 100, poz. 1080); Uchwała Sejmu RP z dnia 11 stycznia 2008 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania sprawy zarzutu nielegalnego wywierania wpływu przez członków Rady Ministrów, Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na funkcjonariuszy Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, prokuratorów i osoby pełniące funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości w celu wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w związku z postępowaniami karnymi oraz czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi w sprawach z udziałem lub przeciwko członkom Rady Ministrów, posłom na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzom, w okresie od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r. (M.P. z 2008 r., nr 5, poz. 51).

²⁰ Zob. Uchwała Sejmu RP z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań organów i instytucji

uchwały powołującej komisję przedmiotem jej badania była działalność organów powołanych do ścigania przestępstw, w szczególności Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz podległych im funkcjonariuszy.

W praktyce sejmowej w celu kontroli działalności służb specjalnych posłowie najczęściej korzystają z interpelacji poselskich. Kierują je do członków Rady Ministrów, nadzorujących służby specjalne, tzn. premiera, Ministra Obrony Narodowej lub Koordynatora Służb Specjalnych. Tylko w 2022 r. i w pierwszych czterech miesiącach 2023 r. do członka Rady Ministrów – Koordynatora Służb Specjalnych skierowano 32 interpelacje poselskie z żądaniem udzielenia informacji i zajęcia stanowiska w sprawach dotyczących konkretnych zdarzeń z udziałem służb specjalnych lub działań przez nie podejmowanych²¹. Na podstawie odpowiedzi, jakich udzielał na interpelacje minister, posłowie podejmowali dalsze działania służące wyjaśnieniu nurtujących ich problemów. W ten sposób były wdrażane bardziej szczegółowe procedury kontrolne albo na forum samego Sejmu – np. przez Sejmową Komisję do Spraw Służb Specjalnych, albo przez inne organy państwowe, takie jak Najwyższa Izba Kontroli czy prokuratura.

publicznych wobec podmiotów wchodzących w skład Grupy Amber Gold (M.P. z 2016 r., poz. 721).

²¹ W latach 2022 i 2023 do członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego, Koordynatora Służb Specjalnych skierowano 32 interpelacje poselskie, w tym takie jak: Interpelacja nr 30395 z 7 stycznia 2022 r. w sprawie inwigilacji z użyciem oprogramowania szpiegującego Pegasus; Interpelacja nr 31288 z 8 lutego 2022 r. w sprawie inwigilacji pracowników i prezesa NIK; Interpelacja nr 31433 z 12 lutego 2022 r. w sprawie wykorzystywania nielegalnych podsłuchów przez służby specjalne w Polsce; Interpelacja nr 32859 z 8 kwietnia 2022 r. w sprawie działań służb w związku z potencjalnym zagrożeniem prawidłowego funkcjonowania polskiej sieci 5G ze strony Rosji; Interpelacja nr 33027 z 15 kwietnia 2022 r. w sprawie polityki informacyjnej służb specjalnych; Interpelacja nr 39542 z 2 marca 2023 r. w sprawie kosztów zamawianych przez ministra – członka Rady Ministrów, Koordynatora Służb Specjalnych u zewnętrznych podmiotów ekspertyz, opinii i analiz w 2022; Interpelacja nr 39710 z 9 marca 2023 r. w sprawie korespondencji mailowej wymienianej przez ministra Michała Dworczyka z płk. Krzysztofem Gajem i śledztwa wszczętego w tej sprawie przez prokuraturę; Interpelacja nr 40703 z 19 kwietnia 2023 r. w sprawie współpracy między grupą Polski Holding Hotelowy a służbami specjalnymi i ewentualnych nieprawidłowości w tym zakresie.

Ustawowe podstawy kontroli służb specjalnych

Odnosnie do ustaw, do których odsyła się w art. 95 ust. 2 Konstytucji RP – podstaw prawnych sejmowej kontroli służb specjalnych należy szukać przede wszystkim w ustawach, na podstawie których działają te służby (tzw. ustawach kompetencyjnych). Chodzi o takie ustawy, jak: z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego; z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. We wszystkich tych ustawach można znaleźć jednoznaczne odniesienie do dyspozycji art. 95 ust. 2 Konstytucji RP, czyli funkcji kontrolnej Sejmu.

W przepisach ustaw kompetencyjnych²² mówi się, że działalność szefów służb specjalnych, odpowiednio szefów ABW, AW, SKW, SWW i CBA, „podlega kontroli Sejmu”. Nie jest to wprawdzie odwołanie wprost do art. 95 ust. 2 Konstytucji RP, ale intencja ustawodawcy jest nad wyraz czytelna. Warto przy tym zaznaczyć, że nawiązanie do funkcji kontrolnej Sejmu w cytowanych przepisach ma postać ogólnego sformułowania, niejako generalnej kompetencji do kontroli służb specjalnych. W przepisach tych nie określa się natomiast ani środków służących tej kontroli, ani procedury (trybu) jej realizacji. I nie dotyczy to wyłącznie przepisów, w których tę ogólną kompetencję Sejmu się artykułuje, lecz całości regulacji zawartych w ustawach kompetencyjnych.

Ściśle biorąc, na gruncie ustaw kompetencyjnych stosuje się rozwiązanie, zgodnie z którym Sejm ma kontrolować działalność szefów służb specjalnych, bez dalszego precyzowania zasad, według których ma się to odbywać. Jakimś nawiązaniem do tej kwestii są przepisy ustaw, nakładających na służby specjalne obowiązki informacyjne, które mają realizować na rzecz konstytucyjnych organów państwa. W świetle tych przepisów jednym z zadań Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu oraz Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego jest „uzyskiwanie, analizowanie,

²² Zob. art. 3 ust. 3 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; art. 3 ust. 3 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego; art. 5 ust. 2a ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji [...]”²³. Wprawdzie w ustawach nie wskazuje się wprost, że tym „właściwym organem” jest także Sejm, lecz z uwagi na jego rolę ustrojową i zakres kompetencji z całą pewnością należy go do tej kategorii organów zaliczyć. Tym bardziej, że w strukturze Sejmu funkcjonuje sejmowa Komisja do Spraw Służb Specjalnych, zajmująca się bieżącą kontrolą działalności tych służb, o czym będzie jeszcze mowa. W ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, inaczej niż w cytowanych powyżej rozwiązaniach, o obowiązkach informacyjnych Centralnego Biura Antykorupcyjnego wobec Sejmu, a nawet Senatu, mówi się wprost. W myśl art. 2 ust. 1 pkt 6 oraz art. 12 ust. 4 ustawy o CBA Biuro realizuje określone obowiązki informacyjne na rzecz parlamentu. Obowiązki te polegają na przedstawianiu przez Szefa CBA Sejmowi i Senatowi informacji pisemnych dotyczących „zjawisk występujących w obszarze właściwości CBA” oraz „corocznie do dnia 31 marca informacji o wynikach działalności CBA”. Warto w tym miejscu zauważyć, że beneficjentem tych obowiązków są obie izby parlamentu, a nie tylko Sejm. Jest to o tyle godne zaznaczenia, gdyż na gruncie polskiej ustawy zasadniczej obowiązuje model dwuizbowości nierównoprawnej. Doniosłym zaś przejawem owej nierównoprawnej dwuizbowości jest przypisanie w art. 95 ust. 2 Konstytucji RP funkcji kontrolnej wyłącznie Sejmowi, chociaż w doktrynie można spotkać również głosy przeciwnie²⁴. Inną sprawą jest to, czy obu izbom parlamentu przysługują te same środki prawne umożliwiające kontrolę działalności służb specjalnych. Rzecz jasna, nie ma w tym zakresie symetryczności w pozycji Sejmu i Senatu, gdyż tylko Sejm jest konstytucyjnie predestynowany do kontroli Rady Ministrów i podległej jej administracji. Zanim jednak szczegółowo zostanie omówiona ta kwestia, należy dodać, że Sejm i Senat, oceniając Centralne Biuro Antykorupcyjne na podstawie informacji przekazanych przez Szefa CBA, realizuje klasyczny model kontroli, który nie może przekształcać się w kierowanie poszczególnymi działaniami rządowej administracji. Jasno wynika to z cytowanych powyżej przepisów, że

²³ Zob. art. 5 ust. 1 pkt 4 i art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ABW; art. 5 ust. 1 pkt 4 i art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o SKW.

²⁴ Zob. P. Sarniecki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6, s. 15 i nast.

poza zakresem kontroli parlamentu pozostają konkretne przedsięwzięcia i plany działań Centralnego Biura Antykorupcyjnego. W tej sytuacji oznacza to, że kontrola Sejmu i Senatu – realizowana w drodze oceny (analizy) informacji przekazywanych przez Szefa CBA na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 6 oraz art. 12 ust. 4 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym – nie ma charakteru wstępnego. Parlament, czyniąc przedmiotem swej oceny działalność Centralnego Biura Antykorupcyjnego, ma do dyspozycji wyłącznie informacje o zdarzeniach przeszłych związanych z działalnością tej służby, a przy tym źródłem tych informacji jest samo Biuro. Charakterystyczne dla tego rodzaju kontroli jest to, że rozgrywa się ona po pewnym czasie od zaistnienia zdarzeń będących przedmiotem oceny. W przypadku sprawozdania z działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego kierowanego przez Szefa CBA do parlamentu owa ocena jest dokonywana dopiero po roku. Równie istotną cechą tej kontroli jest fakt, że inicjatywa w zakresie jej uruchomienia należy nie do parlamentu, lecz do Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Zgodnie bowiem z treścią przepisów, zarówno art. 2 ust. 1 pkt 6, jak i art. 12 ust. 4 ustawy o CBA, to Centralne Biuro Antykorupcyjne przesyła do parlamentu informacje stanowiące kanwę oceny dokonywanej przez Sejm i Senat. Tym samym uruchomienie procesu kontroli uzależnione jest od decyzji Szefa CBA w sprawie przekazania parlamentowi informacji będących przedmiotem tej oceny. Wprawdzie w myśl art. 12 ust. 4 ustawy o CBA Szef CBA ma obowiązek corocznego przedstawiania informacji o wynikach działalności Biura, i powinien ten obowiązek realizować w terminie nieprzekraczalnym do dnia 31 marca, jednak nie zmienia to faktu, że uruchomienie procesu kontroli parlamentarnej następuje w efekcie określonych działań Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Analogicznie wygląda ta kwestia na gruncie ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu i ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego. Informowanie Sejmu jako „właściwego organu” o efektach aktywności służb specjalnych jest możliwe wyłącznie w wyniku inicjatywy samych szefów służb. W myśl przyjętych rozwiązań *de facto* od szefów ABW, AW, SKW i SWW zależy to, jakie informacje i w jakim czasie zostaną przekazane Sejmowi. W ustawach kompetencyjnych ani nie wskazuje się,

jakie informacje uzyskane przez służby mają być przekazywane Sejmowi, ani nie nakazuje się służbom, aby robiły to niezwłocznie. Ponadto inaczej niż w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym – w przypadku pozostałych służb specjalnych na ich szefów nie nałożono obowiązku przedstawiania corocznie do 31 marca Sejmowi sprawozdania z działalności podlegających im służb specjalnych. W świetle przepisów art. 7 ust. 3 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu szefowie ABW i AW corocznie do 31 stycznia mają obowiązek przekazywania sprawozdań z działalności służb wyłącznie premierowi. Zgodnie z kolei z art. 7 ust. 3 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego szefowie służb wojskowych roczne sprawozdania z działalności tych służb mają obowiązek składać do 31 marca na ręce premiera i Ministra Obrony Narodowej.

Na poziomie ustaw kompetencyjnych brak jest zatem precyzyjnych rozwiązań służących kontroli służb specjalnych. Na tle tej ogólnej konstatacji pewien pozytywny przykład stanowi jedynie ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Nawet jednak przyjęte na jej gruncie regulacje nie załatwiają sprawy kompleksowo. Okazuje się bowiem, że zarówno w tej ustawie, jak i w pozostałych ustawach kompetencyjnych nie precyzuje się szczegółowego zakresu informacji, jakie szefowie służb specjalnych powinni udostępniać Sejmowi. Co więcej: w przepisach tych nie określa się przypadków, w których szefowie służb mieliby obowiązek niezwłocznego informowania Sejmu (a może Sejmu i Senatu?) o sprawach, o których – z uwagi na ich znaczenie dla bezpieczeństwa państwa – powinni informować.

Regulaminowe podstawy kontroli służb specjalnych

W celu kontroli służb specjalnych w strukturze Sejmu już w 1995 r. powołano wyspecjalizowany organ – Komisję do Spraw Służb Specjalnych, która działa do dzisiaj. Jak wszystkie sejmowe komisje, o czym stanowi art. 17 ust. 2 regulaminu Sejmu RP²⁵, Komisja do Spraw Służb Specjalnych jest „organem kontroli sejmowej w zakresie określonym Konstytucją

²⁵ M.P. z 2022 r., poz. 1204 ze zm.

i ustawami”. Konstytucja ze swej natury nie jest aktem nadającym się do szczegółowego określania przedmiotu i sposobu działania komisji sejmowej jako organu kontroli. Tego rodzaju kwestie powinny raczej zostać unormowane w ustawach zwykłych. Najlepiej w ustawach kompetencyjnych, na podstawie których działają służby specjalne, ewentualnie w jednej ustawie poświęconej tylko tej materii.

W ustawach kompetencyjnych, jak już podnoszono, na próżno szukać jednak rozwiązań odnoszących się do zakresu działania Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Z wyjątkiem przepisów przewidujących udział Komisji w powoływaniu i odwoływaniu szefów służb specjalnych lub ich zastępców²⁶. W przepisach ustaw kompetencyjnych nie wskazuje się ani zakresu jej uprawnień (środków kontroli), ani nie określa się zasad i trybu dostępu Komisji do informacji ilustrujących aktywność służb specjalnych. Co gorsza jednak, w ustawach kompetencyjnych (ani żadnej innej ustawie) nie reguluje się treści materialnej obowiązków szefów służb specjalnych wobec sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Obie kwestie, tj. zarówno zakres kontroli, jak i obowiązki szefów służb wobec komisji normuje się wyłącznie na gruncie regulaminu Sejmu, a właściwie załącznika do tego aktu²⁷.

Jest to rozwiązanie, które należy uznać za wielce ułomne nie tylko z punktu widzenia założeń wynikających z art. 17 ust. 2 regulaminu Sejmu, lecz przede wszystkim niedające się pogodzić z brzmieniem art. 112 Konstytucji RP. Zgodnie bowiem z tym przepisem „organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm”. W doktrynie akcentuje się, że art. 112 Konstytucji gwarantuje Sejmowi prawo określania „sposobów wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych” wobec parlamentu. Z tym że prawo to nie oznacza zupełnej dowolności, a już w żadnym razie nie obejmuje ono uprawnień do nakładania nowych obowiązków na organy

²⁶ Zob. art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; art. 6 ust. 1 i 4 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

²⁷ Zob. pkt 2 załącznika do uchwały Sejmu RP z 30 lipca 1992 r. – regulamin Sejmu RP, *Przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych*.

państwowe²⁸. Obowiązki te, co jasno wynika z treści cytowanego art. 112, powinny wynikać albo z tekstu Konstytucji, albo z przepisów ustawy (ustaw zwykłych). Tylko sposób wykonania tego obowiązku może być określony w regulaminie Sejmu.

Tymczasem, w wypadku obowiązków szefów służb specjalnych, jakie mają realizować na rzecz Komisji do Spraw Służb Specjalnych, postąpiono wbrew tej regule. W załączniku do regulaminu Sejmu, w którym określa się zakres przedmiotowy działania komisji sejmowych, niejako przy okazji wyliczania spraw należących do zakresu działania speckomisji „nałożono” pewne istotne obowiązki na szefów służb specjalnych. Na dodatek nie uczyniono tego wprost, a dopiero interpretacja pkt. 2 załącznika pozwala wyciągnąć tego rodzaju wnioski. To za sprawą fragmentu pkt. 2, w którym mówi się, że do zakresu działania Komisji do Spraw Służb Specjalnych należy m.in. zapoznawanie się z informacjami służb specjalnych o szczególnie istotnych wydarzeniach z ich działalności, w tym dotyczących podejrzeń występowania nieprawidłowości w działalności służb specjalnych oraz podejrzeń naruszenia prawa przez te służby, poprzez dostęp i wgląd do informacji, dokumentów i materiałów uzyskanych w wyniku wykonania zadań ustawowych, zgodnie z przepisami ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz ustaw regulujących działalność służb specjalnych.

Jest przy tym jasne, że dopiero na podstawie tych informacji (materiałów, dokumentów) sejmowa komisja może budować obraz funkcjonowania służb, a następnie dokonywać oceny ich działalności. W tym też kontekście nasuwa się kluczowe pytanie: czy aby na pewno w świetle obowiązujących rozwiązań może to robić skutecznie? Warunek wyjściowy, żeby tak było w rzeczywistości, został określony w przywoływanym już art. 112 Konstytucji RP oraz powtórzony w cytowanym fragmencie pkt 2 załącznika. W tym ostatnim przypadku dzieje się to we fragmencie pkt 2, w którym mówi się o dostępie Komisji „do informacji,

²⁸ „Postanowienia takie [wydane na podstawie art. 112 Konstytucji – przyp. M.B.] mogą odnosić się tylko do określania sposobu wykonywania obowiązków innych organów wobec Sejmu, natomiast samo ustanowienie tych obowiązków musi następować albo w konstytucji, albo w ustawach zwykłych. Na tle omawianego fragmentu art. 112 trzeba uznać, że regulamin nie może stanowić samodzielnej podstawy ustanawiania obowiązków innych organów państwowych wobec Sejmu”. L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 23.

dokumentów i materiałów uzyskanych w wyniku wykonania zadań ustawowych” służb specjalnych, mającym się odbywać „zgodnie z przepisami [...] ustaw regulujących działalność służb specjalnych”. Oznacza to, że kompetencje Komisji do Spraw Służb Specjalnych i odpowiadająca im treść materialna obowiązków szefów służb nie powinny wynikać z załącznika do regulaminu Sejmu, ale z przepisów ustaw kompetencyjnych. Ustawy te – w świetle brzmienia zarówno art. 112 Konstytucji, jak i pkt 2 załącznika do regulaminu Sejmu są najlepszym miejscem do uregulowania tych jakże doniosłych kwestii. I nie chodzi wcale o wkraczanie przez ustawy w materię, którą w Konstytucji RP rezerwuje się dla regulaminu Sejmu. Bardziej idzie o to, aby przeciąć wszelkie spekulacje na temat tego, czy pkt 2 załącznika do regulaminu Sejmu stanowi wystarczającą podstawę prawną do kontroli działalności służb specjalnych. Brak w tym zakresie rozwiązań rangi ustawowej może rodzić pewne wątpliwości, a także dawać asumpt do kwestionowania w tym zakresie uprawnień sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych.

Sygnalizowany powyżej problem nie stanowi jedynej przyczyny dysfunkcjonalności sejmowej kontroli służb specjalnych. Drugi kluczowy powód to kształt tych przepisów ustaw kompetencyjnych, które w praktyce mogą uniemożliwić Komisji do Spraw Służb Specjalnych korzystanie z przyznaných jej w regulaminie Sejmu uprawnień. Dotyczy to w szczególności prawa do informacji i prawa wzywania osób z kierownictwa służb specjalnych na posiedzenia komisji. Okazuje się bowiem, że w świetle ustaw kompetencyjnych oba te uprawnienia komisji podlegają istotnym ograniczeniom. Wynikają one z przyjętych we wszystkich ustawach kompetencyjnych analogicznych rozwiązań dotyczących zasad i przesłanek udzielania (udostępniania) informacji niejawných przez szefów tych służb poza ich struktury (np. innym organom państwowym, takim jak chociażby Sejm i jego komisje²⁹). Na gruncie tych rozwiązań decyzję

²⁹ Zgodnie z art. 153 ust. 1 regulaminu Sejmu RP prezydium komisji sejmowej (w tym prezydium Komisji do Spraw Służb Specjalnych) może wzywać kierowników urzędów (np. szefów służb specjalnych) do uczestnictwa w posiedzeniach, na których rozpatrywane są sprawy dotyczące zakresu ich działania. Oznacza to, że stawienie się na posiedzenie komisji jest obowiązkiem szefów służb specjalnych, przy czym obowiązek ten obejmuje zarówno wzięcie udziału w posiedzeniu, jak i udzielanie członkom komisji informacji i wyjaśnień oraz przedstawianie materiałów (sprawozdań). W zestawieniu z regulacjami zawartymi w ustawach

w sprawie udostępnienia informacji niejawnych jakimkolwiek podmiotom, a więc także Komisji do Spraw Służb Specjalnych, szefowie służb podejmują autonomicznie. To po pierwsze, a po drugie – w myśl tych rozwiązań pewne rodzaje informacji, w szczególności dotyczące aspektów pracy operacyjnej służb, w ogóle nie mogą być przekazywane poza struktury służb. Decyduje o tym brzmienie przepisów art. 39 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, art. 28 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym i art. 43 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz służbie Wywiadu Wojskowego, w których mówi się, że szefowie służb specjalnych mogą zezwalać funkcjonariuszom i pracownikom [służb specjalnych – przyp. M.B.] oraz byłym funkcjonariuszom i pracownikom po ustaniu stosunku służbowego lub stosunku pracy w służbach specjalnych, a także osobom udzielającym im pomocy w wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych na udzielenie informacji niejawnej określonej osobie lub instytucji.

W tych samych przepisach mówi się również, że zgoda szefów służb specjalnych odnośnie do zakresu udzielanych informacji poza struktury służb, w tym innym organom państwowym, nie może dotyczyć danych ilustrujących pewne najistotniejsze aspekty działalności operacyjnej służb specjalnych³⁰. Tej kategorii danych szefom służb specjalnych nie wolno w ogóle udostępniać z uwagi na wyraźny zakaz ustawowy, z jednym wszakże wyjątkiem, który i tak nie dotyczy sejmowej kontroli³¹. Z treści przepisów regulujących te kwestie jasno wynika, że szefowie służb specjalnych mają prawo odmówić udostępnienia

kompetencyjnych, regulujących działalność służb specjalnych, w praktyce przepis art. 153 ust. 1 regulaminu Sejmu może okazać się „martwym przepisem”.

³⁰ Dotyczy to informacji o: 1) osobie, jeżeli zostały uzyskane w wyniku prowadzonych przez służby specjalne albo inne organy, służby lub instytucje państwowe czynności operacyjno-rozpoznawczych; 2) szczegółowych formach i zasadach przeprowadzania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz o stosowanych w związku z ich prowadzeniem środkach i metodach; 3) osobie udzielającej pomocy służbom specjalnym przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych.

³¹ Z żądaniem udostępnienia informacji, o których mowa w powyższym przepisie, może wystąpić wyłącznie prokurator lub sąd, a ponadto tylko w przypadku „ścigania karnego za przestępstwo, którego skutkiem jest śmierć człowieka, uszczerbek na zdrowiu lub szkoda w mieniu albo też uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego w związku z wykonywaniem czynności operacyjno-rozpoznawczych”.

dokumentów (informacji), nawet jeśli z takim żądaniem zwraca się do nich sejmowa Komisja do Spraw Służb Specjalnych. Oczywiście, spoglądając na to z perspektywy istoty kontroli parlamentarnej, jaką realizuje poprzez swoje działania komisja, można przyjąć, że wystarczającą podstawą do wystąpienia z takim żądaniem są te przepisy ustaw kompetencyjnych, w których mówi się, iż działalność szefów służb specjalnych podlega kontroli Sejmu. Jednak pojawia się w tym miejscu pewien problem: trudno z samego tylko zwrotu „podlega kontroli Sejmu” wyciągać wniosek, że Komisja do Spraw Służb Specjalnych ma prawo żądać od szefów służb specjalnych wszelkich materiałów. W państwie prawa kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać. Kompetencje organów władzy publicznej muszą mieć jasno i precyzyjnie określoną podstawę prawną³². W tym też kontekście na całkowitą akceptację zasługuje następujący pogląd: z samego sformułowania, że działalność szefów służb specjalnych podlega kontroli Sejmu, nie wynikają obowiązki prawne służb specjalnych wobec sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Nie można zwłaszcza twierdzić, iż przepisy ustaw kompetencyjnych, w których mówi się hasłowo o kontroli Sejmu, stanowią wystarczającą podstawę prawną do żądania przez Komisję do Spraw Służb Specjalnych dokonania przez służby określonych czynności lub udostępnienia pewnych danych³³. Innymi słowy, komisja w zderzeniu z powyżej opisanymi uwarunkowaniami prawnymi w praktyce może spotkać się z odmową ze strony szefów służb specjalnych udostępnienia informacji lub materiałów, bez których realizowanie przez nią funkcji kontrolnej stanie się fikcyjne, swoistą „grą pozorów”. Argumenty – przemawiające za tą tezą – przynosi również praktyka ustrojowa. O niektórych przykładach owej praktyki donosiły na przestrzeni lat media. Za pierwszy przykład może posłużyć sytuacja opisana w prasie w lipcu 2009 r., kiedy to szefowie służb specjalnych odmówili udostępnienia Sejmowej Komisji

³² Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przypisanie kompetencji musi wynikać z konkretnego przepisu i nie może opierać się na samej wykładni celowościowej. Zob. wyrok TK z 5 marca 2001 r., P 11/00, OTK 2001/2/33; wyrok TK z 26 lipca 2004 r., U 16/02, OTK-A 2004/7/70; wyrok TK z 5 października 2004 r., U 2/04, OTK-A 2004/9/88.

³³ Zob. P. Radzewicz, *Uprawnienia, środki działania oraz prawne podstawy funkcjonowania sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych*, „Przeгляд Legislacyjny” 2006, nr 2, s. 19 i nast.

do Spraw Służb Specjalnych materiału dotyczącego działań podejmowanych przez służby specjalne w związku ze zniknięciem chorążego Służby Wywiadu Wojskowego Stefana Zielonki czy też informacji dotyczących działań służb w sprawie Piotra Stańczaka – Polaka uprowadzonego i zamordowanego w Pakistanie³⁴. Drugi przykład, równie doniosły, to sprawa współpracy polskich służb specjalnych z Centralną Agencją Wywiadowczą po zamachach z 11 września 2001 r. w zakresie tajnych więzień, opisana na łamach amerykańskiej³⁵ i polskiej prasy w 2014 r.³⁶. W tej sprawie szefowie służb specjalnych również odmówili udostępnienia materiałów żądanych przez Komisję do Spraw Służb Specjalnych.

Komisja do Spraw Służb Specjalnych jako organ kontroli

Z punktu widzenia rozwiązań systemowych Komisja do Spraw Służb Specjalnych jest sejmowym organem kontroli, przy pomocy którego Sejm realizuje funkcję kontrolną wobec Rady Ministrów. Co istotne, jest to kolektywna forma działania Sejmu. Oznacza to, że sprawy, którymi zajmuje się komisja, załatwiane są *in gremio*. Te przypisane Komisji w regulaminie

³⁴ Chodzi o artykuł *Fikcyjny nadzór nad służbami?* autorstwa Edyty Żemły opublikowany 6 lipca 2009 r. w „Rzeczypospolitej”. W artykule tym można m.in. przeczytać znamienne wypowiedź udzieloną przez Zbigniewa Wassermanna, członka speckomisji, który mówił wprost, „że posłów lekceważy zwłaszcza Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. – Prosimy o określone dokumenty czy raporty, a dostajemy zupełnie coś innego. Tak naprawdę zostaliśmy odcięci od informacji – zarzuca”. Podobną opinię wyraził też drugi z cytowanych członków Komisji do Spraw Służb Specjalnych, Jerzy Szmajdziński, który stwierdził, że: „Nie można mieć też w tej sytuacji zaufania do efektów pracy komisji. Taki układ sił jest po prostu osłabieniem cywilnej kontroli nad służbami specjalnymi”.

³⁵ 23 stycznia 2014 r. w „Washington Post” ukazał się artykuł *CIA zapłaciła 15 milionów za tajne więzienia w Polsce*.

³⁶ W artykule *Poszukiwacz zaginionych dolarów* z 22 grudnia 2014 r. dziennikarz „Rzeczypospolitej” Andrzej Stankiewicz pisał tak: „[...] Dlatego szef speckomisji Marek Biernacki chciałby zajrzeć do księgowości Agencji Wywiadu. Biernacki jest w tej chwili jednym z niewielu posłów, który ma na tyle duże doświadczenie (był ministrem sprawiedliwości oraz szefem MSWiA), że jest w stanie rozszyfrować działania specsłużb. Tyle że odnalezienie rozliczeń milionów z CIA to misja straceńcza. Sejmowa komisja ds. służb specjalnych, którą kieruje Biernacki, ma ograniczone uprawnienia kontrolne. Praktyka pokazuje, że jeśli szefowie służb chcą przed nią coś ukryć, to po prostu odmawiają udzielenia informacji ze względu na tajemnicę państwową”.

Sejmu stanowią zakres jej działania, a nie poszczególnych członków sejmowej komisji. Indywidualnie członkowie Komisji do Spraw Służb Specjalnych mogą zajmować się sprawami służb specjalnych, korzystając ze środków określonych w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora³⁷. W takim wypadku czynią to jednak na zasadach ogólnych dotyczących wszystkich posłów, a co za tym idzie – fakt członkostwa w Komisji do Spraw Służb Specjalnych nie daje im żadnych dodatkowych uprawnień. Zgodnie z art. 137 ust. 1 i 2 regulaminu Sejmu w skład Komisji do Spraw Służb Specjalnych wchodzi nie więcej niż 7 członków, przy czym każdorazowo liczbę członków ustala Sejm w drodze uchwały, którą podejmuje na wniosek Prezydium Sejmu. Kandydatów na członków Komisji mają prawo zgłaszać przewodniczący klubów poselskich lub grupy co najmniej 35 posłów. Zgłoszenia kierowane są na ręce Marszałka Sejmu. Należy podkreślić, że wybranie składu osobowego Komisji leży w kompetencji całej izby poselskiej, którego w myśl art. 137 ust. 4 regulaminu Sejmu dokonuje w drodze głosowania łącznego, tj. na wszystkich przedstawionych kandydatów łącznie. Przyjęcie takiego rozwiązania oznacza, że Sejm *de facto* aprobuje bądź odrzuca propozycję Prezydium Sejmu złożoną po uzgodnieniu z Konwentem Seniorów. Tym samym właściwym momentem, kiedy dochodzi do ustalenia składu osobowego Komisji do Spraw Służb Specjalnych, jest etap uzgodnień na forum Konwentu Seniorów i w Prezydium Sejmu. To z kolei gwarantuje – a przynajmniej w teorii powinno zapewniać – wpływ na obsadę personalną Komisji do Spraw Służb Specjalnych wszystkich sił politycznych reprezentowanych w Sejmie. Wynika to z faktu, że w Konwencie Seniorów zasiadają m.in. przewodniczący i przedstawiciele klubów parlamentarnych oraz kół poselskich funkcjonujących w Sejmie.

Pracami Komisji do Spraw Służb Specjalnych kieruje jej prezydium, które wybierają członkowie komisji ze swego grona w składzie przewodniczącego i do dwóch zastępców. Do listopada 2015 r., zgodnie z art. 138 ust. 1a regulaminu Sejmu, funkcję przewodniczącego Komisji i jego zastępcy pełnili kolejno,

³⁷ Zob. Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2021 r., poz. 2054).

po 6 miesięcy, poszczególni członkowie komisji³⁸. Warto również dodać, że w świetle ukształtowanej praktyki stanowisko przewodniczącego obsadzone było na przemian przez członków komisji wywodzących się z większości sejmowej i opozycji³⁹. Taką praktykę należy oceniać jako pozytywną, zapewne wzmacniającą instytucję sejmowej (a szerzej: cywilnej) kontroli nad służbami specjalnymi. W tym wypadku prawo opozycji do decydowania o porządku posiedzeń – i w istocie o ich przebiegu – spełniało funkcję gwarancyjną, że przewodniczący komisji z partii rządzącej nie będzie ignorował i przemilczał tematów niewygodnych dla większości sejmowej popierającej rząd, który nadzoruje służby specjalne i wyznacza im zadania. Na marginesie kwestii organizacji prac speckomisji wypada także wspomnieć, że zgodnie z art. 141a ust. 1 regulaminu Sejmu⁴⁰ szczegółowy tryb działania komisji i pracy oraz podejmowania przez nią rozstrzygnięć, w szczególności zasady sprawowania funkcji przewodniczącego komisji i jego zastępcy, powinien zostać uregulowany w regulaminie Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Marszałek Sejmu zatwierdza projekt, który uchwała komisja, albo odmawia on zatwierdzenia projektu. Następnie komisja uchwała zatwierdzony projekt regulaminu komisji, który podlega udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu⁴¹. Za

³⁸ Przepis ten został uchylony uchwałą Sejmu z dnia 13 listopada 2015 r. (M.P. z 2015 r., poz. 1130).

³⁹ Od 2001 r. przewodniczącymi Komisji do Spraw Służb Specjalnych byli na przemian (rotacyjnie, co 6 miesięcy) członkowie Komisji wywodzący się wyłącznie z opozycji. Była to praktyka, o której można mówić w kategoriach pewnego zwyczaju konstytucyjnego. Odstąpiono jednak od niego w kwietniu 2009 r., kiedy to na przewodniczącego Komisji powołano przedstawiciela PSL, czyli jednej z partii tworzącej ówczesną koalicję rządzącą. Od 2015 r. do chwili obecnej przewodniczącymi i ich zastępcami w Komisji do Spraw Służb Specjalnych byli posłowie klubu parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości, czyli partii mającej większość w Sejmie.

⁴⁰ Art. 141a regulaminu Sejmu został dodany w wyniku uchwały Sejmu w sprawie zmiany regulaminu Sejmu RP z dnia 9 stycznia 2009 r. (M.P., nr 3, poz. 14).

⁴¹ W marcu 2017 r. do WSA w Warszawie wpłynęła skarga na bezczynność Komisji do Spraw Służb Specjalnych w sprawie nieuchwalenia regulaminu Komisji. W dniu 5 lipca 2018 r. WSA w Warszawie wydał postanowienie o odrzuceniu skargi z uwagi na fakt, że Komisja do Spraw Służb Specjalnych jako organ wewnętrzny Sejmu nie wykonuje administracji publicznej i nie podlega kontroli sądu administracyjnego (sygn. akt IV SAB/Wa 230/18). Tym niemniej pozostaje pytaniem otwartym, czy Komisja do Spraw Służb Specjalnych uchwaliła swój regulamin i czy został on opublikowany w Systemie Informacyjnym Sejmu.

pewną specyfikę komisji można uznać to, że posłowie wchodzący w jej skład muszą spełniać wymagania określone w przepisach o ochronie informacji niejawnych, a dotyczące dostępu do informacji o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne”. Przewodniczący komisji przyznaje klauzulę tajności dokumentom zawierającym informacje niejawne wytworzonym w wyniku działalności komisji. Z powodu dostępu i przetwarzania przez członków komisji informacji niejawnych jej posiedzenia są zamknięte, co oznacza, że w pracach nie mogą uczestniczyć posłowie niebędący jej członkami⁴². Komisja może jednak odbywać wspólne posiedzenia z innymi komisjami Sejmu – o charakterze jawnym lub zamkniętym. Komisja może też ustalić dla prasy, radia i telewizji komunikat ze swojego posiedzenia i w ten sposób poinformować opinię publiczną o omawianych sprawach. W związku z materialem, jaką zajmuje się na posiedzeniach zamkniętych, będą to jednak komunikaty lakoniczne w swej treści. Należy również dodać, że przewodniczący komisji ma prawo zapraszać do wzięcia udziału w pracach komisji każdą osobę, jeśli uzna, że jest to konieczne w związku z przedmiotem jej prac. Oczywiście, udział takiej osoby w posiedzeniu jest obwarowany tymi wszystkimi rygorami, które wiążą się z dostępem do informacji niejawnych. Ponadto w świetle art. 139 ust. 3 regulaminu Sejmu przewodniczący może korzystać w tym zakresie ze swojego uprawnienia za pośrednictwem albo po powiadomieniu Marszałka Sejmu oraz w razie potrzeby Prezesa Rady Ministrów, Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Szefa Służby Wywiadu Wojskowego, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz ministra powołanego w celu sprawowania nadzoru nad działalnością służb specjalnych. W praktyce osobami zapraszonymi na posiedzenia komisji są szefowie służb specjalnych lub przedstawiciele ministrów nadzorujących te służby. Wolno też zakładać, że na posiedzenia komisji będą zapraszani przedstawiciele także innych organów państwowych, takich jak chociażby prokuratury czy Najwyższej Izby Kontroli. Innymi słowy – tych organów, które mogą badać i oceniać działalność służb w toku prowadzonych przez nie spraw karnych lub

⁴² Zob. art. 139 ust. 1 regulaminu Sejmu.

postępowań kontrolnych. W treści załącznika nr 2 do regulaminu Sejmu, jak już sygnalizowano, wskazuje się przedmiotowy zakres działania Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Obejmuje on szereg spraw związanych z funkcjonowaniem służb specjalnych, poczynając od kwestii dotyczących kierunków i sposobu realizacji ustawowych zadań, poprzez sprawy personalne, na zagadnieniach finansowania służb kończąc. W świetle pkt 2 załącznika do regulaminu Sejmu do zakresu działania Komisji należy: opiniowanie projektów ustaw, rozporządzeń, zarządzeń oraz innych aktów normatywnych dotyczących służb specjalnych, w tym regulujących działalność tych służb, opiniowanie kierunków działań i rozpatrywanie corocznych sprawozdań szefów służb specjalnych, opiniowanie projektu budżetu w zakresie dotyczącym służb specjalnych, rozpatrywanie corocznego sprawozdania z jego wykonania oraz innych informacji finansowych służb specjalnych, opiniowanie wniosków w sprawie powołania i odwołania poszczególnych osób na stanowiska szefów służb specjalnych i ich zastępców, zapoznawanie się z informacjami służb specjalnych o szczególnie istotnych wydarzeniach z ich działalności, w tym dotyczących podejrzeń występowania nieprawidłowości w działalności służb specjalnych oraz podejrzeń naruszenia prawa przez te służby, poprzez dostęp i wgląd do informacji, dokumentów i materiałów uzyskanych w wyniku wykonania zadań ustawowych, zgodnie z przepisami ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz ustaw regulujących działalność służb specjalnych; ocena współdziałania służb specjalnych z innymi organami, służbami i instytucjami uprawnionymi do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych w zakresie podejmowanych przez nie działań dla ochrony bezpieczeństwa państwa, ocena współdziałania służb specjalnych z Siłami Zbrojnymi, organami administracji rządowej, organami ścigania i innymi instytucjami państwowymi oraz organami jednostek samorządu terytorialnego, właściwymi organami i służbami specjalnymi innych państw, ocena ochrony informacji niejawnych oraz badanie skarg dotyczących działalności służb specjalnych.

Natomiast zgodnie z art. 140 regulaminu Sejmu Komisja do Spraw Służb Specjalnych uczestniczy w sprawach dotyczących służb specjalnych w postępowaniu z projektami ustaw budżetowych i innymi planami finansowymi państwa oraz

w rozpatrywaniu sprawozdań z ich wykonania, przedstawiając opinię właściwym komisjom.

Zakreślenie w ten sposób przedmiotu działania komisji oznacza, że na szefach służb specjalnych ciąży obowiązek kierowania do niej określonych dokumentów dotyczących efektów działalności służb specjalnych, chociażby wspomnianych rocznych sprawozdań. Dopiero na podstawie tych materiałów komisja buduje obraz funkcjonowania służb specjalnych, a następnie porównuje swoje ustalenia z zadaniami stawianymi służbom w przepisach ustaw kompetencyjnych. Ostatecznie zatem punktem wyjścia dla formułowania ocen wobec służb specjalnych, dokonywanych przez Komisję do Spraw Służb Specjalnych są regulacje zawarte w ustawach kompetencyjnych. Inna sprawa, że podstawa prawna faktycznie umożliwiająca komisji tę ocenę wynika z załącznika do regulaminu Sejmu, a nie z przepisów tych ustaw, co może i w praktyce rodzi negatywne konsekwencje dla efektywności sejmowej kontroli służb specjalnych.

Postulaty *de lege ferenda* i *de lege lata*

Sygnalizowane powyżej ułomności regulacji w zakresie kontroli służb specjalnych przemawiają za tym, aby podstawy tej kontroli znalazły się jak najszybciej w ustawach regulujących działalność tych służb. Dokładnie w ten sposób, jak zostało to określone w art. 112 Konstytucji RP, art. 17 ust. 2 regulaminu Sejmu i pkt 2 załącznika do regulaminu Sejmu. Zgodnie z tymi rozwiązaniami to w ustawach powinny zostać uregulowane takie kwestie, jak:

- 1) treść materialna obowiązków szefów służb wobec Komisji do Spraw Służb Specjalnych;
- 2) odpowiadający tym obowiązkom zakres (przedmiotowy) kontroli realizowanej przez Sejm (sejmową speckomisję);
- 3) zakres i procedura udostępniania speckomisji informacji ilustrujących działalność służb specjalnych.

Optymalnym rozwiązaniem byłoby też, gdyby zakres tego dostępu nie był – jak obecnie – ograniczony uznaniowością szefów służb oraz zakazem udostępniania speckomisji pewnych kategorii informacji. Nie ma bowiem żadnego szczególnego powodu, dla którego sejmowa Komisja do Spraw Służb Specjalnych nie może mieć dostępu do wszystkich materiałów

niejawnych dokumentujących działalność służb specjalnych, w tym operacyjną. Wszakże członkowie tej komisji mają dostęp do informacji niejawnych, w tym tajnych i ściśle tajnych, potwierdzony stosownymi poświadczeniami bezpieczeństwa, że dają rękojmię zachowania tajemnicy, a posiedzenia komisji (co do zasady) są zamknięte.

Unormowanie wszystkich tych kwestii w ustawach kompetencyjnych spowoduje urealnienie kontroli sejmowej działalności służb specjalnych. I to bez kolizji z normami wynikającymi czy to z art. 112 Konstytucji (zgodnie z którym treść obowiązków organów państwowych wobec Sejmu winna wynikać z Konstytucji lub ustawy) czy to z art. 17 ust. 2 regulaminu Sejmu (w którym mówi się, że sejmowa komisja jest organem kontroli sejmowej w zakresie określonym Konstytucją i ustawami), czy nawet z pkt 2 załącznika do regulaminu Sejmu (który z kolei stanowi, że dostęp Komisji do Spraw Służb Specjalnych do informacji, dokumentów i materiałów uzyskanych przez służby specjalne może się odbywać „zgodnie z przepisami [...] ustaw regulujących działalność służb specjalnych”). To jest absolutne minimum, bez którego Komisja do Spraw Służb Specjalnych, ogólnie mówiąc, nie będzie organem Sejmu mogącym skutecznie sprawować kontrolę działalności służb specjalnych.

Należy zaznaczyć, że cel postulowanych zmian może zostać szybko osiągnięty w drodze nowelizacji ustaw kompetencyjnych. Ewentualnie poprzez przyjęcie ustawy o kontroli służb specjalnych, w której zostaną uregulowane kompetencje sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Wprowadzenie tego rodzaju zmian nie spowoduje jakiejś „rewolucji” w mechanizmie sejmowej kontroli służb specjalnych, lecz jedynie udrożni proces tej kontroli. Można nawet rzec, że będzie to dostosowanie aktualnie obowiązujących rozwiązań do wymogów zarówno konstytucyjnych (art. 112 Konstytucji RP), jak i regulaminowych (art. 17 ust. 2 regulaminu Sejmu). W tym też znaczeniu jest to postulat o wybitnie prakseologicznym charakterze, wręcz li tylko porządkującym aktualny stan prawny, który w omawianej materii należy oceniać krytycznie.

Tomasz Kośmider

Konstytucyjne kompetencje Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa narodowego

Wprowadzenie

Zdefiniowanie przez ustawodawcę konstytucyjnego funkcji określonej instytucji ustrojowej ma szczególne znaczenie – na co zwraca uwagę Jerzy Ciapała – zwłaszcza, gdy chodzi o instytucję o podstawowym znaczeniu dla państwa. Pozwala ono na odniesienie się do pewnych pożądaných stanów rzeczy, wartości, do których urzeczywistnienia ma prowadzić działalność tej instytucji¹.

Z całą pewnością dotyczy to urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, który po prawie czterech dekadach nieobecności rozpoczął swoje funkcjonowanie w polskiej przestrzeni ustrojowo-politycznej w związku z uchwaleniem przez Sejm 7 kwietnia 1989 r. ustawy o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, stanowiącej konsekwencję ustaleń „Okrągłego Stołu”². Pozycja prezydenta przewidziana w noweli kwietniowej była dość specyficzna i odbiegała od znaczenia głowy państwa w tradycyjnych modelach organów na świecie, nie odpowiadając pozycji prezydenta rządzącego w systemie prezydenckim³ ani reprezentującego w systemie parlamentarno-gabinetowym⁴.

¹ J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 129.i

² W 1952 r. nastąpiło zniesienie urzędu prezydenta, a funkcje głowy państwa kolegialnie pełniła Rada Państwa. Rozwiązanie to stosowane było przez cały okres istnienia PRL.

³ W latach 1989-1992 prezydentowi przysługiwały silne kompetencje polityczne, a ustawodawca pozostawił wiele niejasności co do ich rzeczywistego wymiaru. W szczególnych warunkach politycznych dyktatura prezydencka była możliwa do zrealizowania.

⁴ Zob. F. Siemieński, *Kwietniowa nowela konstytucyjna 1989 roku*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989, nr 4, s. 17.

Wielokrotnie nowelizowana Konstytucja z 1952 r. stała się wewnątrznie niespójna i w nowych uwarunkowaniach, w jakich znalazła się Polska, wykazywała coraz większą niewydolność jako regulator politycznych i społecznych mechanizmów funkcjonowania państwa. Nie ulegało wątpliwości, że istnieje potrzeba nowych rozwiązań⁵. Dnia 17 października 1992 r. doszło więc do uchwalenia ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym, zwanej małą konstytucją (po raz trzeci w XX w., po „małych konstytucjach” z 1919 r. i 1947 r.)⁶. Nowe przepisy konstytucyjne utrzymały dotychczasową konstytucyjną pozycję prezydenta. Jak zauważyła Maria Kruk, nowe rozstrzygnięcia „nie zmieniły koncepcji tego organu ani w kierunku modelu prezydenta – reprezentanta i arbitra, ani modelu prezydenta – silnego ośrodka władzy wykonawczej, chociaż wzmacniają jego wpływ na powoływanie rządu”⁷. Gwarantowały pozycję głowy państwa w obszarze stosunków zagranicznych oraz „wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa kraju” (art. 32 i 34)⁸. Uchwalenie tzw. małej konstytucji w 1992 r. nie zakończyło doktrynalnej i politycznej debaty nad wymiarem polskiej prezydentury. Dnia 2 kwietnia 1997 r. została uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe nowa ustawa zasadnicza, zaakceptowana przez naród w referendum konstytucyjnym 25 maja tego samego roku. W przekonaniu Ryszarda Mojaka Konstytucja przyjęła ogólny model układu stosunków między parlamentem – rządem – prezydentem w oparciu o rozwiązania systemu parlamentarnego, w konstrukcji zrationalizowanego systemu parlamentarnego

⁵ Zob. T. Kośmider, *Miejsce i rola prezydenta w systemie politycznym państwa polskiego*, [w]: *Organy doradcze głowy państwa właściwe w sprawach bezpieczeństwa narodowego. Geneza, doświadczenia i wnioski dla tworzenia zintegrowanego systemu bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, red. nauk. tenże, Warszawa 2015, s. 54.

⁶ Zob. Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r., nr 84, poz. 426).

⁷ M. Kruk, *Komentarz do Małej Konstytucji, czyli ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1992, s. 7.

⁸ Zob. art. 32-46 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r.

(parlamentarno-gabinetowego) z elementami ustrojowymi prezydenccjalizmu⁹.

Podstawowe znaczenie dla określenia konstytucyjnej pozycji głowy państwa mają art. 10 i 126 Konstytucji. Pierwszy wprowadza zasadę podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędowniczej, przy czym prezydent wraz z Radą Ministrów zostali zdefiniowani jako organy sprawujące władzę wykonawczą. Przyjęcie takiego scenariusza oznaczało kontynuację dotychczasowych rozstrzygnięć ustrojowych. Z kolei art. 126 formułuje podstawowe funkcje ustrojowe prezydenta, stanowiąc punkt odniesienia dla charakterystyki roli ustrojowej głowy państwa. Prezydent RP jest najwyższym przedstawicielem państwa i „gwarantem ciągłości władzy państwowej”, czuwa „nad przestrzeganiem konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”¹⁰. W Konstytucji z 1997 r. nastąpiło znaczne wzmocnienie pozycji premiera, daleko wykraczające poza formułę *primus inter pares*. Szef rządu w określonych uwarunkowaniach politycznych jest w stanie „przesłonić” pozycję prezydenta. Ograniczona została też rola głowy państwa w procedurach dotyczących tworzenia rządu¹¹. Radzie Ministrów przekazana została funkcja ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków międzynarodowych i obronności. Nastąpiła rezygnacja z konstytucyjnej kompetencji prezydenta do wyrażania opinii w związku z obsadą tzw. resortów prezydenckich. Mamy też do czynienia ze wzmocnieniem pozycji Prezesa Rady Ministrów i Ministra Obrony Narodowej wobec prezydenta jako zwierzchnika Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, co wyraża się w obowiązku pośredniczenia resortu oraz wymogu wniosku premiera przy sprawowaniu zwierzchnictwa i wykonywaniu uprawnień nominacyjnych. Pewną próbę instytucjonalizacji relacji prezydenta z rządem stanowi Rada Gabinetowa, stanowiąca swego rodzaju forum konsultacyjne, które głowa państwa może zwołać „w sprawach szczególnej wagi”¹².

⁹ Zob. R. Mojak, *Konstytucyjne zasady ustroju*, [w]: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. nauk. W. Skrzydło, Lublin 1997, s. 157.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, art. 126; dalej: Konstytucja RP).

¹¹ Zob. tamże, art. 134, 148-149.

¹² J. Ciapała, dz. cyt., s. 53 i nast.

W stosunku do rozwiązań przyjętych w małej konstytucji w 1992 r. pozycja Prezydenta RP w ustawie zasadniczej z 1997 r. uległa osłabieniu, a charakter jego władzy określają dwie charakterystyczne cechy tego organu. Jest to organ ponoszący odpowiedzialność lub współodpowiedzialność za kierunki i efekty bieżącej polityki oraz wyrażający afirmację dla doniosłych wartości sprzyjających budowaniu ogólnonarodowego konsensusu – realizacja zadań w zakresie *arbitrażu państwowego i politycznego*. Będąc wyrazicielem nadrzędnych interesów narodowych, prezydent w sposób szczególny personifikuje państwo. Osobowość „piastuna urzędu oddziałuje w szczególny sposób na treść praktyki ustrojowej. [...] wzajemne oddziaływanie czynników normatywnych i behawioralnych przesądza o sposobie i stylu sprawowania urzędu i w konsekwencji o powodzeniu założeń ustawodawcy konstytucyjnego. Przy czym rozdział pomiędzy koncepcją normatywną a praktyką jest warunkowany wpływem czynników politycznych i kulturowych¹³.

Wymiar bezpieczeństwa narodowego – kompetencje Prezydenta RP

Kompetencje Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa narodowego wynikają wprost z postanowień Konstytucji, a także z ustaw o stanach nadzwyczajnych, ustawy o obronie ojczyzny (wcześniej ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej), ustawy regulującej zasady użycia i pobytu Sił Zbrojnych RP poza granicami kraju oraz innych ustaw zwykłych. Konstytucja, pozostając najważniejszym aktem prawnym regulującym kwestie dotyczące bezpieczeństwa, nie definiuje pojęcia bezpieczeństwa narodowego, podobnie jak i bezpieczeństwa państwa. Ważnym z punktu widzenia rozpatrywanego problemu badawczego pozostaje, zdaniem Haliny Zięby-Załuckiej, art. 5 ustawy zasadniczej stanowiący, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju¹⁴.

¹³ Tamże, s. 5 i nast.

¹⁴ Art. 5 Konstytucji RP.

Istotne miejsce w procesie realizacji tych zadań zarezerwowane zostało dla prezydenta, przy czym nie sposób rozpatrywać ich w oderwaniu od całokształtu uwarunkowań towarzyszących określaniu i prowadzeniu polityki przez organy państwowe. Uwzględnienia wymagają relacje prezydenta z siłami zbrojnymi i jego uprawnieniami w zakresie obronności, ale także kształtowanie polityki prowadzonej przede wszystkim przez Radę Ministrów oraz właściwych ministrów¹⁵.

Udział prezydenta w realizacji polityki bezpieczeństwa państwa. Stany nadzwyczajne

Głowa państwa w odniesieniu do problematyki bezpieczeństwa strukturalnego realizuje zadania wynikające ze zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, a jednocześnie jest organem państwowym stojącym na straży bezpieczeństwa państwa *in extenso*, nie wyłączając problematyki stanów nadzwyczajnych. Mamy więc do czynienia z szerokim katalogiem zadań odnoszących się do tego naczelnego organu władzy wykonawczej¹⁶. A dotyczą one:

- 1) organów władzy ustawodawczej (prezydent m.in. zarządza wybory parlamentarne, posiada prawo skrócenia kadencji Sejmu w sytuacjach określonych przez Konstytucję, inicjatywy ustawodawczej oraz prawa weta zawieszającego w stosunku do projektów ustaw; podpisuje ustawy);
- 2) władzy sądowniczej (prezydent powołuje sędziów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, prezesów Sądu Najwyższego oraz wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego)¹⁷;
- 3) Rady Ministrów (powoływanie składu rządu, desygnowanie premiera, przyjmowanie dymisji Rady Ministrów, wniosku do Sejmu o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członka Rady Ministrów, odwołanie ministra, wobec którego Sejm wyraził wotum nieufności; zwoływanie Rady Gabinetowej);

¹⁵ J. Ciapała, dz. cyt., s. 183.

¹⁶ Szerzej J. Ciapała, dz. cyt., s. 231 i nast.

¹⁷ Można z tym powiązać także prawo łaski.

- 4) innych organów państwowych (wniosek do Sejmu o powołanie Prezesa Narodowego Banku Polskiego, powoływanie członków Rady Polityki Pieniężnej, powoływanie i odwoływanie członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego, powoływanie członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, zwoływanie Rady Gabinetowej);
- 5) spraw zagranicznych (razem z premierem i Ministrem Spraw Zagranicznych reprezentuje państwo na arenie międzynarodowej, ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, mianuje i odwołuje ambasadorów Polski).

Najpowszechniej jednak w dziedzinie bezpieczeństwa znane są kompetencje prezydenta dotyczące tzw. problematyki bezpieczeństwa i obronności państwa. Art. 126 ust. 2 ustawy zasadniczej stanowi, że „Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”¹⁸, co nierozdzielnie wiąże się z pojęciem stanu bezpieczeństwa państwa. W zależności od charakteru i stopnia zagrożenia zewnętrznego państwa prezydent może zarządzić, na wniosek premiera, powszechną lub częściową mobilizację i użycie sił zbrojnych do obrony państwa polskiego (art. 136 Konstytucji). Zgodnie zaś z art. 133 ust. 1 ustawy zasadniczej głowa państwa ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat, współdziałając w „zakresie polityki zagranicznej” z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem (art. 133 ust. 3 Konstytucji)¹⁹. Kolejną istotną prerogatywę głowy państwa zawiera art. 234 Konstytucji stanowiący, że jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3-5. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu.

Ta norma konstytucyjna umożliwia prezydentowi dysponowanie w określonej sytuacji, zaistniałej w państwie w konkretnym czasie, uprawnieniami przynależnymi zarówno władzy ustawodawczej, jak i władzy wykonawczej. Podkreślić należy, że tylko ten organ został wyposażony w takie kompetencje, co

¹⁸ Art. 126 ust. 2 Konstytucji RP.

¹⁹ Zob. art. 133 ust. 1 i 3 Konstytucji RP.

potwierdza jego wiodącą rolę w systemie bezpieczeństwa narodowego. Ponadto na podstawie postanowień Konstytucji, w dziedzinie bezpieczeństwa państwa Prezydent RP w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub w cyberprzestrzeni, zbrojnej napaści na terytorium państwa polskiego lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, może – na wniosek Rady Ministrów – wprowadzić stan wojenny na części albo na całym obszarze Rzeczypospolitej. Szczegółowo określa to art. 2 ust. 1 ustawy o stanie wojennym²⁰. W czasie stanu wojennego prezydent postanawia (na wniosek rządu) o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania oraz o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych RP, a także określa ich zadania w czasie stanu wojennego. Na wniosek premiera może mianować Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, a z kolei na jego wniosek zatwierdza plany operacyjnego użycia sił zbrojnych oraz uznaje określone obszary Rzeczypospolitej Polskiej za strefy bezpośrednich działań wojennych²¹. W „sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych”, jak możemy przeczytać w art. 2 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym, Prezydent RP – na wniosek Rady Ministrów – może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy jednak niż 90 dni, stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa²². Należy zauważyć, że niedookreślone pojęcia, takie jak zagrożenie bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego, pozostawiają czynnikom decyzyjnym znaczną swobodę w dokonywaniu oceny zaistniałych zagrożeń. Przy czym wskazanie obszaru, na którym ma być wprowadzony stan nadzwyczajny, a także określenie rodzajów

²⁰ Zob. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r., nr 156, poz. 1301, art. 2 ust. 1, z późn. zm.).

²¹ Zob. tamże, art. 10 ust. 2.

²² Zob. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2002 r., nr 113, poz. 985, z późn. zm.; art. 2 ust. 1).

ograniczeń praw i wolności obywatela i człowieka leżą w gestii rządu, na którego wniosek obydwie stany nadzwyczajne wprowadza prezydent²³. Przyjęte rozwiązania konstytucyjne uniemożliwiają wprowadzenie ich przez głowę państwa jako *motu proprio*²⁴. Ze stanem wojennym, co zasługuje na podkreślenie, wiąże się istotna zmiana zasad funkcjonowania państwa. Należy dodać, że ustrojodawca nie przesądził, do kogo należy kierowanie obroną państwa w czasie stanu wojennego, pozostawiając tę kwestię do rozstrzygnięcia ustawodawcy.

Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego prezydent przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania stosownego dokumentu, przy czym Sejm może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 231 Konstytucji). W czasie trwania stanu wyjątkowego Prezydent RP, na wniosek szefa rządu, może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w celu przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane²⁵. Działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, zgodnie z art. 228 ust. 5 Konstytucji RP, „muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa”. Ponadto w czasie obowiązywania stanu nadzwyczajnego (art. 228 ust. 6) nie mogą być zmienione ustawa zasadnicza, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze głowy państwa czy też o stanach nadzwyczajnych²⁶. Dodajmy, że w związku „z utrzymującym się szczególnym zagrożeniem bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego związanych z [...] sytuacją na granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi” 2 września 2021 r. znalazły zastosowanie w praktyce art. 230 ust. 1 Konstytucji oraz art. 3 ustawy o stanie wyjątkowym. Tego dnia bowiem głowa państwa na wniosek Rady

²³ Zob. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 207; K. Nowak, *Kompetencje głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Rzeszów 2016, s. 223.

²⁴ Ustrojodawca nie uwzględnił sytuacji, w której Rada Ministrów nie będzie mogła się zebrać, aby przygotować stosowny wniosek.

²⁵ Zob. art. 231 Konstytucji RP.

²⁶ Zob. art. 228 ust. 5 i art. 288 ust. 6 Konstytucji RP.

Ministrów złożony 31 sierpnia 2021 r. wydała rozporządzenie o wprowadzeniu 30-dniowego stanu wyjątkowego na części obszaru województwa podlaskiego i lubelskiego, który następnie został przedłużony o kolejne 60 dni²⁷. Decyzja prezydenta uzyskała akceptację Sejmu. Możliwość wprowadzenia wspomnianych stanów nadzwyczajnych, co należy podkreślić, stanowi jedną z ważniejszych konstytucyjnych kompetencji głowy państwa dotyczących bezpieczeństwa państwa.

Z punktu widzenia rozpatrywanego problemu badawczego warto wspomnieć także o przewidzianej w art. 141 Konstytucji Radzie Gabinetowej. Co prawda nie posiada ona żadnych kompetencji władczych, ale w związku z tym, że tworzy ją Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta RP, stanowi ważną platformę umożliwiającą współpracę, a przynajmniej wymianę informacji w sprawach szczególnej wagi, odnoszących się także do problematyki bezpieczeństwa państwa. Poza tym zgodnie z art. 12 ust. 3 znowelizowanej ustawy o Radzie Ministrów w posiedzeniu rządu, „stałego komitetu lub komitetu Rady Ministrów, na którym rozpatrywane są sprawy dotyczące bezpieczeństwa i obronności państwa”²⁸, zagwarantowany udział ma przedstawiciel głowy państwa.

Zwierzchnik Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej

Prezydent RP zgodnie z art. 134 ust. 1 Konstytucji jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej²⁹, a jego kompetencje „związane ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi szczegółowo określa ustawa” (art. 134 ust. 6), przy czym, jak się wydaje, ustrojodawcy w tym przypadku bardziej chodziło o akt prawny *sensu stricto* niż o konkretną ustawę³⁰.

²⁷ Zob. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1612); Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 1 października 2021 r. w sprawie przedłużenia stanu wyjątkowego wprowadzonego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1788).

²⁸ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2022 r., poz. 1188, z późn. zm.).

²⁹ Konstytucyjnego katalogu zadań sił zbrojnych nie należy traktować jako taksatywnego.

³⁰ Zob. art. 134 Konstytucji RP.

W przekonaniu Pawła Sarneckiego „określenie «najwyższy zwierzchnik» jest określeniem tradycyjnym, ale w gruncie rzeczy pleonazmem”³¹. Z kolei Wojciech Sokolewicz, mając świadomość, że ustrojodawca nie przyznał prezydentowi realnej władzy w omawianym zakresie, zauważa, że „z użytego sformułowania można wyprowadzić wnioski, iż nadrzędność Prezydenta wobec Sił Zbrojnych nie może wyczerpywać się w uprawnieniach czysto ceremonialnych, symbolicznych i formalnych”³². Dość interesująco ideę zwierzchnictwa zaprezentował Zenon Trejnis. W jego przekonaniu treść prezydenckiego zwierzchnictwa nad armią wyrażać się powinna poprzez funkcję gwarancji i kontroli, zwłaszcza w odniesieniu do przestrzegania zasad konstytucyjnych w sferze polityki zagranicznej, neutralności politycznej wojska, legalności jego użycia wyłącznie w obronie ojczyzny, czy wreszcie zgodności jego struktur funkcjonowania z wymogami demokratycznego państwa prawa i społeczeństwa obywatelskiego³³.

Zgodnie z przyjętymi unormowaniami, w czasie pokoju zwierzchnictwo nad wojskiem³⁴ prezydent sprawuje za pośrednictwem ministra obrony narodowej (art. 134 ust. 2 Konstytucji). Mamy więc do czynienia ze zwierzchnictwem pośrednim³⁵. W myśl postanowień Trybunału Konstytucyjnego „zasadniczym celem tego przepisu jest wykluczenie sytuacji, w której prezydent wykonuje zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi bezpośrednio, z pominięciem właściwego ministra”³⁶. Zasada ta znajduje

³¹ P. Sarnecki, *Artykuł 134*, [w]: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 1.

³² W. Sokolewicz, *Bezpośrednia kontrola organów władzy wykonawczej nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej*, „Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem” 2010, t. II, s. 114.

³³ Z. Trejnis, *Cywilna kontrola nad armią. Konstytucyjne uprawnienia prezydenta RP*, [w]: *Konstytucja RP. Oczekiwania i nadzieje*, red. nauk. T. Bodio, W. Jakubowski, Warszawa 1997, s. 109.

³⁴ W Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. znajdują się zasady ustrojowe dotyczące cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi, zachowania neutralności sił zbrojnych w sprawach politycznych oraz zasada ich służebności wobec organów państwa w zakresie ich zadań konstytucyjnych i ustawowych.

³⁵ Por. A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 171; A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Toruń 2013, s. 213.

³⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 52/07, OTK-A 2008, nr 5, poz. 88, s. 10.

swoje odzwierciedlenie w art. 28 ustawy o obronie ojczyzny, w którym możemy przeczytać, że Minister Obrony Narodowej kieruje działem administracji rządowej obrona narodowa oraz jest organem, za którego pośrednictwem Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje w czasie pokoju zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi.

Dodajmy, że ustalenia te znajdują także odzwierciedlenie w art. 19 ustawy o działach administracji rządowej³⁷. Obowiązująca zasada przywołanego pośrednictwa nie stanowi jednak bezwzględnej reguły, czego przykładem jest sama ustawa zasadnicza (art. 134 ust. 3) przyznająca głowie państwa prawo mianowania – bez formalnego udziału Ministra Obrony Narodowej – dowódców rodzajów Sił Zbrojnych czy Szefa Sztabu Generalnego, który pozostaje organem pomocniczym prezydenta w procesie kierowania obroną państwa, co zostało wyartykułowane w ustawie o obronie ojczyzny³⁸. Akt przyjęcia formalnego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi przez głowę państwa następuje z dniem objęcia przez niego urzędu. Sama ceremonia ma charakter wojskowy i odbywa się przed Grobem Nieznanego Żołnierza w Warszawie lub w innym miejscu wskazanym przez Ministra Obrony Narodowej³⁹.

Na wniosek Ministra Obrony Narodowej prezydent nadaje określone w ustawach stopnie wojskowe generałów i admirałów, stopień Marszałka Polski oraz mianuje na pierwszy stopień oficerski – podporucznika (na podstawie art. 134. ust. 5 Konstytucji). Kompetencje te stanowią tradycyjne uprawnienia zwierzchnika sił zbrojnych. Należy zauważyć, że w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny na stopień wojskowy podporucznika mianuje, w drodze rozporządzenia, Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych, który ma też wpływ na awanse generalskie i admirałskie, składając stosowne wnioski do Prezydenta RP⁴⁰.

³⁷ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2018 r., poz. 762, 810).

³⁸ Zob. art. 25 ust. 2 Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie ojczyzny (Dz.U. z 2022 r., poz. 655).

³⁹ K. Nowak, *Kompetencje głowy państwa...*, s. 194 i nast. Autor zwraca uwagę na zwierzchnictwo Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi, które należy postrzegać szerzej w perspektywie tzw. cywilnej kontroli nad armią.

⁴⁰ Zob. art. 140 ust. 5 Ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2022 r., poz. 655); art. 146 ust. pkt 2 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1414 ze zm.).

Szczegółowy tryb nadawania stopni wojskowych przez głowę państwa określa rozporządzenie z 17 maja 2022 r.⁴¹ Dodajmy, że prezydent został wyposażony w uprawnienia nominacyjne także w odniesieniu do agencji, służb i straży (Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Ochrony Państwa, Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej czy Służby Celno-Skarbowej).

Na czas wojny, na wniosek premiera, prezydent mianuje wspomnianego już Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych i w tym samym trybie może go odwołać (art. 134. ust. 4 Konstytucji). Sformułowanie „w tym samym trybie” odnosi się do potrzeby przedłożenia wniosku o odwołanie przez szefa rządu. Na podkreślenie zasługuje fakt, że zawarte w ustawie zasadniczej sformułowanie „czas wojny” nie jest tożsame ze stanem wojny, o którym mowa w art. 116 ustawy zasadniczej czy ze stanem wojennym zawartym w art. 229 Konstytucji⁴². Z całą pewnością mamy do czynienia z zamierzonym działaniem ustrojodawcy, którego celem było, jak się wydaje, mianowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych na okres, gdy ma miejsce kooperacja negatywna w postaci walki zbrojnej⁴³. Kwestia jego powołania pojawia się także w sytuacji ogłoszenia stanu wojennego – zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 4 ustawy o stanie wojennym. Zauważmy, że ustawa o stanie wojennym daje jednak głowie państwa fakultatywną możliwość mianowania Naczelnego Dowódcy. Uwarunkowania te należy odróżnić od konstytucyjnej normy zawartej w art. 134 ust. 4 ustawy zasadniczej⁴⁴.

Kompetencje Prezydenta RP odnoszące się do suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności jego terytorium

⁴¹ Zob. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 maja 2022 r. w sprawie trybu mianowania na pierwszy stopień oficerski, stopnie oficerskie generałów i admirałów oraz stopień wojskowy Marszałka Polski (Dz.U. z 2022 r., poz. 1075).

⁴² Zob. W.J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń. Komentarz wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 28.

⁴³ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 667; K. Nowak, *Kompetencje głowy państwa...*, s. 200 i nast.

⁴⁴ Zob. M. Bożek, *Współdziałanie Prezydenta RP i Rady Ministrów jako konstytucyjny warunek zapewnienia bezpieczeństwa państwa w czasie stanu szczególnego zagrożenia*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2, s. 99; K. Nowak, *Kompetencje głowy państwa...*, s. 201 i nast.

szczegółowo określa ustawa z 2022 r. o obronie Ojczyzny⁴⁵, wcześniej ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁶. W ustawie tej dokonano rozwinięcia ogólnej normy konstytucyjnej, zawartej w przepisie art. 126 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z zapisem art. 24 owej ustawy prezydent przekazuje Radzie Ministrów rekomendacje odnośnie do strategii bezpieczeństwa narodowego przed rozpoczęciem przez Radę Ministrów prac nad jej projektem, a następnie ją zatwierdza w drodze postanowienia. Na wniosek szefa rządu prezydent przekazuje Radzie Ministrów rekomendacje do przygotowań obronnych państwa, potem wydaje, na wniosek premiera, w drodze postanowienia *Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej* oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego. Zatwierdza, na wniosek szefa rządu, plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego, które są organizowane cyklicznie, nie rzadziej jednak niż co 4 lata, przy udziale najwyższych władz państwowych, i kieruje ich przebiegiem. Na wniosek Rady Ministrów postanawia o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa⁴⁷. Dokumenty te tworzą podstawę do inicjowanych działań w zakresie bezpieczeństwa narodowego, a ich egzemplifikację stanowi chociażby podejmowanie przez prezydenta, na wniosek Rady Ministrów, decyzji w przypadku konieczności obrony państwa odnośnie do dnia, w którym rozpoczyna się czas wojny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz dnia, w którym ten czas się kończy⁴⁸.

W razie „bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa” Prezydent RP na wniosek premiera zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie sił zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej (art. 136 Konstytucji). Przy czym dla

⁴⁵ Zob. Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2022 r., poz. 655).

⁴⁶ Zob. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2021 r., poz. 372, z późn. zm).

⁴⁷ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa. Wprowadza ono stan stałej gotowości obronnej państwa, stan gotowości obronnej państwa czasu kryzysu oraz stan gotowości obronnej państwa czasu wojny. Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie gotowości obronnej państwa przewiduje stan stałej gotowości obronnej państwa oraz stan pełnej gotowości obronnej.

⁴⁸ Określenie „czas wojny” jest wieloznacznie interpretowane.

zarządzenia mobilizacji lub użycia sił zbrojnych, na co zwraca uwagę Bogusław Banaszak, nie jest wystarczające zewnętrzne zagrożenia państwa, ale musi być ono bezpośrednie⁴⁹.

Z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia Prezydent RP we współdziałaniu z Radą Ministrów kieruje obroną państwa. Może zwracać się do wszystkich organów władzy publicznej, administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, kierowników innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych o informacje mające znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa. Inicjuje też przedsięwzięcia ukierunkowane na kształtowanie postaw patriotycznych oraz obronnych w społeczeństwie i im patronuje⁵⁰.

Ustawa o obronie ojczyzny precyzuje zasady sprawowania zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP. Zgodnie z art. 25 tej ustawy, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, Prezydent RP określa główne kierunki ich rozwoju oraz przygotowań do obrony państwa. Zatwierdza narodowe plany użycia sił zbrojnych do obrony państwa oraz organizację i zasady funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia siłami zbrojnymi. Może uczestniczyć w odprawach kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych RP⁵¹. Wydaje się, że w dokumentach dotyczących wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP, nad opracowaniem których trwają prace koncepcyjne, warto byłoby zdefiniować optymalny zakres zadaniowy Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Nie należy ograniczać go do roli *hetmana polnego*, a raczej upatrywać w nim *hetmana wielkiego koronnego* mającego wpływ na podejmowanie działań na płaszczyźnie polityczno-strategicznej. Istotnym jednak pozostaje fakt, że w Polsce Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych to *Commander in Chief*, a Prezydent RP – *Supreme Commander*. W większości państw jest odwrotnie. *Commander in Chief* jest traktowany jako najwyższy decydent, a *Supreme Commander* – jako jego doradca, najważniejszy dowódca wojskowy⁵².

⁴⁹ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 671.

⁵⁰ Zob. art. 24 ust. 8 i art. 24 ust. 9 Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2022 r., poz. 655).

⁵¹ Zob. tamże, art. 25.

⁵² Szerzej M.E. Kołodziejczak, *Funkcjonowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2021.

Przyjęty porządek konstytucyjny uniemożliwia połączenie obydwu tych stanowisk w ręku prezydenta, na co wskazuje chociażby art. 132 Konstytucji, zgodnie z którym „Prezydent Rzeczypospolitej nie może piastować żadnego innego urzędu ani pełnić żadnej funkcji publicznej, z wyjątkiem tych, które są związane ze sprawowanym urzędem”. Reguła ta znajduje potwierdzenie w ustawie o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy i zasadzie jego podległości konstytucyjnym organom państwa polskiego. W myśl art. 16 ust. 1 tej ustawy „Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych podlega Prezydentowi”⁵³.

Na mocy postanowień ustawy regulującej kwestie użycia lub pobytu sił zbrojnych poza granicami państwa⁵⁴, na wniosek Rady Ministrów lub premiera, prezydent decyduje o ich użyciu. Dotyczy to udziału w konflikcie zbrojnym lub „dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojusznicznych”, a także zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom czy też realizacji zadań w ramach misji pokojowej. Użycie wojska poza granicami państwa jest również możliwe w przypadku zaistnienia konieczności przeprowadzenia ewakuacji obywateli polskich – w celu ochrony ich życia i zdrowia – z terytorium państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Sojuszu Północnoatlantyckiego, a także państwa niebędącego państwem członkowskim Unii Europejskiej⁵⁵. Ustawa dopuszcza możliwość użycia wojska poza granicami kraju do ewakuacji polskich obywateli w przypadku konieczności ochrony ich życia i zdrowia, także w razie braku decyzji, zaproszenia lub zgody właściwego organu organizacji międzynarodowej, której Polska jest człon-

⁵³ Art. 16 ust. 1 Ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 668; K. Nowak, *Kompetencje głowy państwa...*, s. 203 i nast.

⁵⁴ „Pobyt SZ RP poza granicami państwa oznacza obecność jednostek wojskowych poza granicami państwa w celu udziału w: a) szkoleniach i ćwiczeniach wojskowych, b) akcjach ratowniczych, poszukiwawczych lub humanitarnych; przepisu tego nie stosuje się do akcji ratowniczych regulowanych przepisami o ratownictwie na morzu lub prowadzonych przez wojskowe lotnicze zespoły poszukiwawczo-ratownicze w celu udzielenia pomocy ludziom albo statkom powietrznym lub morskim znajdującym się w niebezpieczeństwie na zasadach określonych w umowach międzynarodowych, c) przedsięwzięciach reprezentacyjnych” – art. 2 ust. 2 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (Dz.U. z 1998 r., nr 162, poz. 1117, z późn. zm.).

⁵⁵ Zob. tamże, art. 2 ust. 1; art. 3 ust. 1.

kiem, organu Unii Europejskiej, a również zaproszenia lub zgody państwa przyjmującego, jeżeli zwłoka mogłaby spowodować nieodwracalne skutki (art. 2a). O podjętym postanowieniu (będąc związanym wnioskiem premiera lub rządu) Prezydent RP niezwłocznie informuje marszałków Sejmu i Senatu, przy czym ze względów bezpieczeństwa postanowienie to może nie zostać oficjalnie ogłoszone⁵⁶.

Głowa państwa wydaje też zgodę na pobyt wojsk obcych na terytorium Polski „w ramach wzmocnienia wojskowego polskich sił zbrojnych lub wojsk Państw-Stron Traktatu Północnoatlantyckiego” w operacjach wojskowych prowadzonych na terytorium państwa polskiego w czasie pokoju. Dzieje się tak „na wniosek Ministra Obrony Narodowej skierowany po uzyskaniu zgody Prezesa Rady Ministrów”. Ustawa wymaga określenia celu pobytu wojsk obcych oraz zakresu ich uprawnień, a także innych okoliczności mających znaczenie dla obronności Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁷.

Wymiar bezpieczeństwa wewnętrznego państwa

Analizując kompetencje Prezydenta RP, trudno nie uwzględnić jego uprawnień związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa⁵⁸. Kwestie te zostały wyartykułowane w ustawie o stanie wyjątkowym. Przywołać można chociażby art. 11 ust. 1 dotyczący użycia oddziałów i pododdziałów sił zbrojnych do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeśli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane, a także ustawę o Policji, w której znajduje się następujący *passus*: „w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, jeżeli użycie uzbrojonych oddziałów i pododdziałów Policji okaże się niewystarczające, do pomocy im mogą być użyte oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP” (na podstawie postanowienia Prezydenta RP

⁵⁶ Zob. tamże, art. 3 ust. 2 i 3. Prezydent nie bierze udziału w samej procedurze dotyczącej pobytu sił zbrojnych poza granicami państwa.

⁵⁷ Zob. art. 3a ustawy o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium RP, zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium oraz zasadach udzielania pomocy wojskom sojusznicznym i organizacjom międzynarodowym (Dz.U. z 1999 r., nr 93, poz. 1063, z późn. zm.).

⁵⁸ Szerzej W.J. Wołpiuk, *Siły zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998, s. 21.

wydanego na wniosek Prezesa Rady Ministrów)⁵⁹. Ustawa ta przewiduje również, że w przypadkach niecierpiących zwłoki decyzję o udzieleniu takiej pomocy podejmuje Minister Obrony Narodowej, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Jednak i w tym wypadku ustawodawca zachował zwierzchnią funkcję prezydenta nad siłami zbrojnymi przez wprowadzenie warunku zawiadomienia go o owym fakcie przez ministra obrony narodowej, a także – co istotne – dając możliwość głowie państwa uchylecia tej decyzji⁶⁰.

Podobne rozwiązania formalno-prawne dotyczą użycia oddziałów i pododdziałów sił zbrojnych w przypadkach „zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego oraz w strefie nadgranicznej, w szczególności:

- 1) bezpośredniego zagrożenia zamachem na nienaruszalność granicy państwowej lub jego dokonania,
- 2) sprowadzenia bezpośredniego niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli,
- 3) bezpośredniego zagrożenia zamachem na obiekty lub urządzenia wykorzystywane przez Straż Graniczną,
- 4) zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym lub jego dokonania w stosunku do obiektów lub urządzeń, o których mowa w pkt 3, lub mogącym skutkować niebezpieczeństwem dla życia ludzkiego – jeżeli użycie sił Straży Granicznej okaże się niewystarczające lub uzasadnia to stopień zagrożenia, do pomocy Straży Granicznej mogą być użyte oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁶¹.

Zasady te precyzuje art. 11b ustawy o Straży Granicznej.

Organy doradcze i sztabowe głowy państwa

Ze względu na konstytucyjne kompetencje Prezydenta RP jako organu stojącego na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych zasadnym jest, aby aktywnie uczestniczył on we współdziałaniu z rządem

⁵⁹ Art. 18 ust. 1 i 3 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990 r., nr 30, poz. 179 z późn. zm.).

⁶⁰ Zob. tamże, art. 18 ust. 5 i 6.

⁶¹ Art. 11b Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 1990 r., nr 78, poz. 462, z późn. zm.).

oraz innymi właściwymi organami państwowymi w procesie kreowania strategii i polityki bezpieczeństwa narodowego. W tym celu ustawodawca konstytucyjny uznał za konieczne, żeby prezydent dysponował odpowiednim aparatem, zdolnym nie tylko do monitorowania i analizy bieżącej sytuacji, ale również do wypracowywania koncepcji o charakterze strategicznym. Zgodnie z art. 135 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej głowa państwa posiada „organ doradczy w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa”, tj. Radę Bezpieczeństwa Narodowego⁶². Jej obsługę organizacyjną, techniczną i finansową realizuje Biuro Bezpieczeństwa Narodowego⁶³ (art. 26 ustawy o obronie Ojczyzny). Biurem, którego organizację oraz zakres działania określa prezydent, kieruje sekretarz stanu wyznaczony przez głowę państwa⁶⁴.

Rada Bezpieczeństwa Narodowego ma prawo do rozpatrywania i opiniowania założeń polityki zagranicznej, strategicznych problemów bezpieczeństwa narodowego i projektów jego strategii, doktryny obronnej, kierunków rozwoju sił zbrojnych, a także problemów pozamilitarnych dotyczących przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego⁶⁵. Należy zauważyć, że

⁶² W polskiej przestrzeni polityczno-strategicznej organy doradcze głowy państwa zajmujące się kwestią prowadzenia przygotowań obronnych, funkcjonują niemal od 100 lat. W okresie II Rzeczypospolitej mamy do czynienia z Radą Obrony Państwa, a następnie Radą Wojenną, Komitetem Obrony Państwa oraz Komitetem Obrony Rzeczypospolitej. W okresie Polski Ludowej dużą aktywność wykazał Komitet Obrony Kraju, przy czym jego działalność nie zakończyła się wraz z zachodzącymi procesami transformacji społeczno-politycznej w kraju po 1989 r. – KOK funkcjonował dalej, podporządkowany prezydentowi RP, formalnie do 2003 r., ustępując wreszcie miejsca Radzie Bezpieczeństwa Narodowego.

⁶³ Biuro Bezpieczeństwa Narodowego powstało z przekształcenia Sekretariatu Komitetu Obrony Kraju. Formalno-prawne podstawy funkcjonowania BBN stworzyło zarządzenie nr 3/91 prezydenta RP Lecha Wałęsy z 31 stycznia 1991 r.

⁶⁴ Do pracowników Biura Bezpieczeństwa Narodowego stosuje się odpowiednio przepisy Ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 537 oraz z 2021 r., poz. 2447 i 2448).

⁶⁵ W ustawie konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym, zwanej małą konstytucją, zapisano, że „Prezydent RP sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa”, a jego organem doradczym w tym zakresie jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego (art. 34). Uprawnienia te utrzymała konstytucja z 1997 r. (art. 135), choć należy dodać, że prezydent na gruncie obowiązującej ustawy zasadniczej utracił to kierownictwo na rzecz Rady Ministrów.

konstytucjonalizacja organu doradczego głowy państwa w zakresie bezpieczeństwa podkreśla wagę tego obszaru zainteresowań i potencjalnych działań Prezydenta RP, ale jednocześnie kwestia ta wzbudza wątpliwości niemal od początku pojawienia się takiego zapisu w tzw. małej konstytucji z 1992 r.⁶⁶

Owo gremium jako organ doradczy nie jest uprawnione do podejmowania wiążących decyzji np. w odniesieniu do Rady Ministrów. Jednak z racji tego, że działa u boku Prezydenta RP będącego zwierzchnikiem sił zbrojnych oraz ze względu na fakt, że w jego skład wchodzi reprezentanci różnych środowisk – ma do spełnienia ważną rolę w zakresie przygotowania państwa polskiego na wypadek zagrożenia w wymiarze polityczno-strategicznym⁶⁷. Należy dodać, że ustawa zasadnicza nie precyzuje kwalifikacji merytorycznych członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego ani wielkości tego organu⁶⁸. Głowa państwa ma swobodę działania w zakresie kreacji składu osobowego (nie jest wymagana kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów)⁶⁹. Nie ulega wątpliwości, że Rada Bezpieczeństwa Narodowego pozostaje instytucją nie tylko wspierającą prezydenta w wymiarze polityczno-strategicznym, ale też wspomagającą współpracę między różnymi instytucjami państwowymi w sferze bezpieczeństwa narodowego. Swoją uwagę musi więc koncentrować wokół kwestii budowania konsensusu politycznego w odniesieniu do fundamentalnych kwestii bezpieczeństwa narodowego i określania priorytetów państwa w tym zakresie⁷⁰. Nie ma przy tym prawnych przeciwwskazań, na co zwraca uwagę Paweł Sarnecki, „aby Rada prowadziła samodzielnie analizę poszczególnych zagadnień i samodzielnie występowała” do prezydenta z odpowiednimi sugestiami czy inspiracjami⁷¹. Instytucja ta musi więc

⁶⁶ Zob. P. Kuczma, *Rada Bezpieczeństwa Narodowego*, „Zeszyty Naukowe DWSPiT. Studia z Nauk Społecznych” 2014, nr 7, s. 13.

⁶⁷ Zob. T. Kośmider, *Wstęp*, [w]: *Organy doradcze głowy państwa właściwe w sprawach bezpieczeństwa narodowego. Geneza, doświadczenia i wnioski dla tworzenia zintegrowanego systemu bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, red. nauk. tenże, Warszawa 2015, s. 7.

⁶⁸ Formalne powołanie do życia Rady Bezpieczeństwa Narodowego miało miejsce 20 stycznia 1998 r. w wyniku decyzji podjętej przez prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego.

⁶⁹ Zob. art. 144, ust. 3, pkt 26 Konstytucji RP.

⁷⁰ P. Kuczma, *Rada Bezpieczeństwa Narodowego...*, s. 18 i nast.

⁷¹ P. Sarnecki, *Art. 135*, [w]: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. nauk. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, s. 2 i nast.

skupiać osoby odpowiedzialne za definiowanie standardów w zakresie bezpieczeństwa narodowego wspierane przez grono eksperckie. Trudno wyobrazić sobie skuteczność funkcjonowania Rady Bezpieczeństwa Narodowego, gdyby o jej składzie decydował wyłącznie określony *klucz polityczny*. Dodajmy, że prezydent dla wypełnienia swojej misji może dowolnie powoływać różne organy doradcze, funkcjonujące niezależnie od Rady Bezpieczeństwa Narodowego⁷².

Podsumowanie

Głowa państwa zajmuje ważne miejsce w systemie ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej, wykreowanym przez Konstytucję z 1997 r. Z punktu widzenia prowadzonych rozważań szczególnie interesujące są zadania i kompetencje Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Wiążą się one przede wszystkim z tym, co w bezpieczeństwie narodowym najważniejsze, a mianowicie z tradycyjnymi jego równoważnikami – nienaruszalnością granic, niepodzielnością terytorium państwa, zachowaniem suwerennej władzy, przetrwaniem narodu, tożsamością narodową i państwową czy ładem wewnętrznym. Kompetencje te nabierają wyrazistego kształtu w sytuacjach nadzwyczajnych i dotyczą nie tylko funkcjonowania podmiotów bezpieczeństwa, ale także wymiaru społecznego.

Nie ulega wątpliwości, że prezydent ma wpływ na współkształtowanie podstawowych kierunków polityki bezpieczeństwa państwa. Rzeczą oczywistą pozostaje przy tym, iż postrzeganie tej problematyki nie może być rozpatrywane w oderwaniu od podsystemu kierowania zintegrowanym systemem bezpieczeństwa narodowego, który musi być przystosowany do realizacji zadań we wszystkich stanach funkcjonowania państwa, szczególnie w sytuacjach kryzysowych, nade wszystko w warunkach stanu wojennego. To do Prezydenta RP, o czym nie wolno zapominać, należy obowiązek kierowania obroną państwa, we współdziałaniu z rządem, z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia. Funkcjonowanie państwa w warunkach stanu wojennego

⁷² S. Koziej, *Kierowanie bezpieczeństwem narodowym. Skrypt internetowy*, http://www.koziej.pl/files/1202914064_kierowanie_bezpieczenstwem.doc [dostęp: 06.02.2023].

pozostaje jednym z najtrudniejszych do zaplanowania i zorganizowania przedsięwzięć, podlegających koordynacji organów wchodzących w skład naczelnego podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Tym bardziej że obecnie nie dysponujemy odpowiednim centrum analityczno-planistyczno-koordynacyjnym na szczeblu państwa, zajmującym się monitorowaniem zagrożeń wpływających na stan bezpieczeństwa państwa *in extenso*⁷³.

Prezydent na podstawie stosownych postanowień ustawy zasadniczej pozostaje najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucyjne kompetencje zapewniają głowie państwa wpływ na kreowanie zasadniczych kierunków rozwoju sił zbrojnych, planów ich użycia, także poza granicami państwa, czy zasad funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia siłami zbrojnymi.

⁷³ K. Gąsiorek, T. Kośmider, J. Pawłowski, *Instytucje doradcze i sztabowe głowy państwa polskiego zajmujące się problematyką bezpieczeństwa*, [w]: *Organy doradcze głowy państwa właściwe w sprawach bezpieczeństwa narodowego. Geneza, doświadczenia i wnioski dla tworzenia zintegrowanego systemu bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, red. nauk. T. Kośmider, Warszawa 2015, s. 176 i nast.

Małgorzata Wróblewska

Inicjatywa ustawodawcza Rady Ministrów – wybrane zagadnienia

Wprowadzenie

Artykuł dotyczy instytucji inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów określonej w art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej: Konstytucja RP). Ze względu na zakres zagadnienia skoncentrowano się na zdefiniowaniu pojęcia inicjatywy ustawodawczej, omówieniu uprawnień Rady Ministrów z zakresu wnoszenia rządowych projektów ustaw do Sejmu oraz inicjowaniu tworzenia rządowych projektów ustaw przy wykorzystaniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) i piśmiennictwa.

„Dla Państwa prawnego charakterystyczny jest podział władz realizowany poprzez oddzielenie poszczególnych władz od siebie i zapewnienie wzajemnej równowagi między nimi”¹. W Polsce zasadę trójpodziału władzy² wyraża art. 10 Konstytucji RP. Zgodnie z nią ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę wykonawczą wykonuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, ustawodawczą – Sejm i Senat, a sądowniczą – sądy i trybunały.

Dla równowagi władzy, według Monteskiusza – twórcy tej doktryny, władza powinna być rozdzielona, a więc wykonywanie każdej z nich powinno być powierzane odrębnym organom³. Owa

¹ D. Merten, *Ustawodawstwo w państwie prawnym. Możliwości, wyzwania, zobowiązania*, [w:] *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, red. H. Suchocka, Warszawa 1992, s. 13.

² Szerzej zob. E. Tkaczyk, *Realizacja zasady trójpodziału władzy po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r.*, [w:] *25 lat stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2023.

³ Zob. S. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 18.

zasada według doktryny⁴ ustanawia fundament dla struktury organizacyjnej władzy państwowej, jednocześnie chroni jednostkę przed konsekwencjami wynikającymi ze skoncentrowania całości władzy lub znacznego jej wycinka w ręku jednego organu. Obowiązywanie zasady podziału władzy nie wyklucza udziału Rady Ministrów będącej władzą wykonawczą w tworzeniu ustaw. Jedną z form tego udziału jest inicjatywa ustawodawcza określona w Konstytucji RP. Konstytucja RP, regulując proces ustawodawczy, w pierwszej kolejności w art. 118 określa instytucję inicjatywy ustawodawczej. Zdaniem TK: „Instytucją o podstawowym znaczeniu dla procesu ustawodawczego jest niewątpliwie inicjatywa ustawodawcza, otwierająca postępowanie, którego końcowym efektem ma być wejście w życie nowej ustawy”⁵.

Proces ustawodawczy, czyli ogół wszystkich czynności dokonywanych w parlamencie w celu uchwalenia ustawy, określony został w Konstytucji RP oraz szczegółowo w Uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej⁶ oraz w Uchwale Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu⁷.

Na podstawie danych zawartych w Systemie Informatycznym Sejmu dotyczących IV-VIII kadencji Sejmu (2001-2019) możemy określić, jak często podmioty uprawnione do inicjatywy ustawodawczej z niej korzystały. Ze statystyki wynika, iż w tym okresie z prawa inicjatywy ustawodawczej najczęściej korzystała Rada Ministrów. Aktywność posłów była mniejsza w tym okresie niż w I-III kadencji Sejmu (1991-2001). Niską aktywność dostrzega się również w przypadku inicjatywy ustawodawczej Senatu. Natomiast aktywność obywateli w ramach aktywności obywatelskiej – w porównaniu z aktywnością posłów i Rady Ministrów czy Senatu – była niewielka. Jednak najmniej inicjatyw ustawodawczych miał Prezydent RP.

Definicja inicjatywy ustawodawczej

Przystępując do omówienia inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów, w pierwszej kolejności należy zdefiniować pojęcie

⁴ Zob. *Konstytucja RP*, red. M. Safjan, L. Bosek,, t. I, Warszawa 2016, s. 341.

⁵ Wyrok TK z 16 kwietnia 2009, sygn. akt Kp 2/18, OTK ZU-A 2009, poz. 49.

⁶ Zob. M.P. z 2022 r., poz. 990, z późn. zm.

⁷ Zob. M.P. z 2018 r., poz. 846, z późn. zm.

inicjatywy ustawodawczej. W doktrynie podkreśla się, że owo pojęcie nie wywołuje zasadniczych kontrowersji⁸. Jednak występują problemy związane z różnym określaniem zakresu tego pojęcia. Niektórzy autorzy⁹ posługują się takimi sformułowaniami, jak „inicjatywa ustawodawcza” w odróżnieniu od terminu „prawo inicjatywy ustawodawczej”, a także – „inicjatywa ustawodawcza w szerokim tego słowa znaczeniu” oraz „inicjatywa ustawodawcza w wąskim znaczeniu”.

Andrzej Szymt¹⁰ zaproponował odróżnienie pojęcia inicjatywy ustawodawczej od pojęcia prawa inicjatywy ustawodawczej przez określenie, że prawo inicjatywy ustawodawczej to prawo dla podmiotów konstytucyjnych, a inicjatywa ustawodawcza to działania różnych podmiotów polegające na inspirowaniu prac legislacyjnych.

Jan Wawrzyniak¹¹, odnosząc się do wyżej wskazanej propozycji A. Szyta, zauważa, że takie zdefiniowanie w istotnym stopniu porządkuje instytucję inicjatywy ustawodawczej. Pozwala to na odróżnienie podmiotów, które uczestniczą w pracach nad projektem ustawy, od podmiotów mających prawo inicjatywy do wnoszenia projektów ustaw do Sejmu. Jak słusznie zauważa J. Wawrzyniak, może być i tak, że podmiot mający prawo (konstytucyjne) inicjatywy ustawodawczej, ma zarazem inicjatywę ustawodawczą.

W nawiązaniu do terminów, jakimi również posługuje się doktryna¹², „inicjatywa ustawodawcza w szerokim tego słowa znaczeniu” oraz „inicjatywa ustawodawcza w wąskim znaczeniu” – uważa się, że to drugie z przywołanych określeń wskazuje moment wniesienia projektu ustawy do Sejmu przez konstytucyjnie uprawnione do tego podmioty ze skutkiem rozpatrzenia tych projektów w ramach procedury ustawodawczej. Natomiast termin „inicjatywa ustawodawcza w szerokim tego słowa znaczeniu”

⁸ Zob. J. Wawrzyniak, *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005, s. 11; *Konstytucja RP...*, s. 464.

⁹ Zob. J. Wawrzyniak, *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 12.

¹⁰ Zob. A. Szymt, *W sprawie inicjatywy ustawodawczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjalistyczny” 1986, z. 2, s. 99.

¹¹ Zob. J. Wawrzyniak, *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 12.

¹² Zob. A. Patrzalek, A. Szymt, *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzcinski, Warszawa 1994, s. 117.

odnosi się nie tylko do momentu wniesienia projektu ustawy do Sejmu, ale również obejmuje zdarzenia inicjujące proces podjęcia decyzji w sprawie opracowania projektu ustawy.

Jak zauważono¹³, propozycja A. Szymta dotycząca inicjatywy ustawodawczej odpowiada określeniu „inicjatywa ustawodawcza w szerokim słowa znaczeniu”, z kolei określenie „prawo inicjatywy ustawodawczej” odpowiada terminowi „inicjatywa ustawodawcza w wąskim tego słowa znaczeniu”. Zdaniem J. Wawrzyniaka¹⁴ najmniej wątpliwości pozostawia wąskie rozumienie inicjatywy ustawodawczej. Zaś rozumienie inicjatywy ustawodawczej w szerokim słowa znaczeniu jest o tyle niebezpieczne, że należałoby również objąć inicjatywą proces przygotowania projektu ustawy, a to spowodowałoby niewątpliwie duże wątpliwości interpretacyjne.

Michał Mistygacz¹⁵ zauważa, iż w przypadku uznania etapu przygotowania rządowego projektu ustawy (procedura przedstawodawcza rządu), będącego etapem mocno sformalizowanym, za część trybu ustawodawczego (elementu inicjatywy ustawodawczej) należałoby również uznać kognicję Trybunału Konstytucyjnego do badania owego etapu. Jak wskazano dalej, w tym zakresie doktryna negatywnie odnosi się do tego, aby TK badał etap przygotowania rządowego projektu ustawy, gdyż niezgodność projektu z regulaminem pracy Rady Ministrów może być przesłanką do stwierdzenia, iż akt jest niekonstytucyjny.

Podsumowując powyższe rozważania nad definiowaniem pojęcia inicjatywy ustawodawczej, należy podkreślić, że w przeważającej mierze poglądy¹⁶ wielu autorów¹⁷ są zbieżne i definiują inicjatywę ustawodawczą jako „prawo konstytucyjnie określonych podmiotów do wnoszenia projektów ustaw do Sejmu, z tym skutkiem, że Sejm staje się zobowiązany do rozpatrzenia tych projektów w szczególnej procedurze”¹⁸. Zgodnie

¹³ Zob. J. Wawrzyniak, *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 12 i nast.

¹⁴ Zob. tamże, s. 28.

¹⁵ Zob. M. Mistygacz, *Ewolucja roli Rządu w postępowaniu ustawodawczym w III RP*, [w:] *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji*, red. M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski, Warszawa 2016, s. 49.

¹⁶ Zob. *Konstytucja RP...*, s. 464.

¹⁷ L. Garlicki, Z. Czezejko-Sochacka, M. Jabłoński, J. Repel, A. Szymt i A. Partrzałka niemalże identycznie definiują instytucję inicjatywy ustawodawczej.

¹⁸ L. Garlicki, *Uwaga 11. do art. 118 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. tenże, t. II, Warszawa 2001, s. 12.

z orzeczeniem¹⁹ TK wynikającemu z Konstytucji RP uprawnieniu do inicjatywy ustawodawczej odpowiada ciążąca na Sejmie powinność rozpatrzenia wniesionego projektu ustawy. Przy czym uruchomienie tej procedury następuje tylko wówczas, gdy „projekt odpowiada wymogom Konstytucji i innym przepisom prawa (regulamin Sejmu)”²⁰. Zgodnie z art. 118 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje wyłącznie określonym podmiotom: posłom (poselskie projekty mogą wносить komisje sejmowe lub grupa co najmniej 15 posłów); Senatowi (konieczna jest uchwała całej izby); Prezydentowi RP; Radzie Ministrów, czyli Rządowi. Dodatkowo Konstytucja RP przewiduje możliwość złożenia projektu ustawy przez obywateli w ramach tzw. inicjatywy obywatelskiej, ale konieczne jest podpisanie się pod takim projektem 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.

W związku z tym, że katalog podmiotów określony w art. 118 Konstytucji RP ma charakter zamknięty, to niedopuszczalne jest przyznanie w innych ustawach uprawnień do wnoszenia projektów ustaw do Sejmu przez podmioty spoza tego katalogu. Postanowienia Konstytucji RP doprecyzowane zostały w art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu, który stanowi, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Zgodnie z art. 136e regulaminu Sejmu inicjatywa ustawodawcza nie przysługuje komisjom śledczym, natomiast mają do niej prawo komisje nadzwyczajne, pod warunkiem że w uchwałach o powołaniu komisji nadzwyczajnych Sejm RP je do tego upoważnił. Zmiana w konstytucyjnym katalogu podmiotów uprawnionych do wnoszenia projektów ustaw do Sejmu RP dopuszczalna jest tylko w drodze zmiany Konstytucji RP.

Rada Ministrów jako podmiot legitymowany do wnoszenia rządowych projektów ustaw do Sejmu

Pomimo że Konstytucja RP przyznała prawo inicjatywy ustawodawczej podmiotom wskazanym w art. 118, wprowadza ona pewne ograniczenia w jego zakresie podmiotowym. Zgodnie

¹⁹ Zob. wyrok TK z 24 marca 2004, sygn. akt K 37/03, OTK ZU-A 2004..

²⁰ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 254.

z art. 221 Konstytucji RP tylko Radzie Ministrów przysługuje wyłączna inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzieleniu gwarancji finansowych przez państwo. Inicjatywa ustawodawcza Rady Ministrów w zakresie ustawy budżetowej jest nie tylko wyłącznym jej uprawnieniem, ale również obowiązkiem wynikającym z art. 222 Konstytucji RP, który nakazuje przedłożenie Sejmowi RP przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej w określonym terminie. Zgodnie z tym przepisem Rada Ministrów przedkłada Sejmowi projekt ustawy budżetowej na rok następny najpóźniej 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego. W wyjątkowych przypadkach możliwe jest późniejsze przedłożenie projektu.

Regulacje te opierają się na założeniu, że Rada Ministrów dysponuje odpowiednimi informacjami do opracowania projektu ustawy budżetowej²¹ oraz posiada odpowiednie instrumenty instytucjonalne do przygotowania projektu²². Należy pamiętać, że uchwalenie ustawy budżetowej wyróżnia się szczególną procedurą²³. Procedowanie nad ustawą budżetową w parlamencie, w przypadku niespełnienia określonych warunków, wiąże się z konsekwencjami, które zostały określone w art. 225 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej Sejm ma 4 miesiące na skierowanie ustawy do podpisu Prezydentowi RP. Jeżeli tak się nie stanie, to Prezydent RP może w ciągu 14 dni zarządzić skrócenie kadencji Sejmu w celu zdyscyplinowania pracy nad najważniejszym aktem określającym budżet państwa.

Odnosząc się do uprawnień, jakie przysługują podmiotom mającym prawo inicjatywy ustawodawczej, należy zauważyć, iż również tylko Radzie Ministrów na podstawie art. 123

²¹ Zob. A. Szmyt, *Wybrane zagadnienia konstytucyjnoprawne problematyki budżetowej*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka*, red. M. Kruk, J. Trzciniński, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002.

²² Zob. M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 73.

²³ Zob. R. Mastalski, *Postępowanie Sejmu z projektem ustawy budżetowej*; M. Masternak-Kubiak, *Udział Senatu w procesie uchwalania ustawy budżetowej i innych planów finansowych państwa*; M. Mastalska-Kubiak, *Skutki prawne nieuchwalenia ustawy budżetowej przez Sejm*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1994.

Konstytucji RP przysługuje prawo uznania uchwalonego przez siebie projektu ustawy za pilny²⁴. Przywilej ten nie dotyczy projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyborów Prezydenta RP, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Status pilnego projektu oznacza pierwszeństwo przed innymi projektami i szybkie uchwalenie ustawy, to tzw. szybka ścieżka legislacyjna, zapewniająca Radzie Ministrów możliwość realizowania najważniejszych zadań państwa. W tym przypadku Senat ma na rozpatrzenie ustawy tylko 14 dni, a Prezydent RP na jej podpisanie – 7 dni. Jak zauważa doktryna²⁵, przekroczenie terminów określonych w art. 123 ust. 3 Konstytucji RP – choć nie dotyczą one postępowania sejmowego – może stanowić podstawę zaskarżenia do TK proceduralnej prawidłowości uchwalenia ustawy.

Zauważenia wymaga fakt, że w przypadku skierowanego do Sejmu projektu ustawy uznanego za pilny Rada Ministrów może przed rozpoczęciem drugiego czytania wycofać klauzulę pilności. Jest to uprawnienie, które przysługuje tylko Radzie Ministrów w zakresie projektów przez niego wnoszonych. Jak skonstatował Sławomir Patyra, praktyka sejmowa postępowania legislacyjnego wskazywała, że Rada Ministrów rzadko korzysta z wycofania projektu²⁶. Przykładowo w VI kadencji Sejmu (stan na dzień 22 grudnia 2010 r.) dotyczyło to dwóch spośród trzydziestu projektów opatrzonych tą klauzulą. Pomimo że jest to uprawnienie przysługujące Radzie Ministrów, to jedyną podstawę prawną jego uregulowania stanowi regulamin Sejmu. Konsekwencją cofnięcia klauzuli pilności jest przekształcenie trybu pilnego w postępowanie ustawodawcze zwykłe. Dzieje się tak m.in. w sytuacji, gdy Rada Ministrów uwzględni poprawki,

²⁴ Szerzej zob. A. Gwiżdż, *Pilny projekt ustawy*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994; S. Patyra, *Tryb pilny w teorii i praktyce procesu ustawodawczego pod rządami Konstytucji z 1997*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011; M. Borski, B. Przywora, *Postępowanie z projektem pilnym jako przykład szczególnego trybu ustawodawczego w polskim porządku prawnym – próba oceny z perspektywy praktyki parlamentarnej*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 4.

²⁵ Zob. A. Szymt, *Jeszcze w sprawie trybu pilnego. Doświadczenia i inspiracje*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, A. Szymt, Warszawa 2003, s. 280.

²⁶ Zob. S. Patyra, *Tryb pilny w teorii i praktyce procesu ustawodawczego pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1.

które mogłyby dotyczyć zakresowo katalogu ustaw podlegających wyłączeniu.

Wskazania wymagają jeszcze dwa przypadki, w których Rada Ministrów zdaje się posiadać wyłączność na korzystanie z inicjatywy ustawodawczej. M. Mistygacz zwraca uwagę na fakt, że Rada Ministrów posiada „monopol” inicjowania projektów ustaw dotyczących relacji państwo – Kościoły i związki wyznaniowe oraz ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych²⁷. Zgodnie z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi Kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. Oznacza to, że aby Sejm mógł uchwalić odpowiednią ustawę, to najpierw Rada Ministrów w imieniu Rzeczypospolitej zawiera umowę z określonym Kościołem. Tym samym M. Mistygacz uważa, iż Rada Ministrów jest jedynym podmiotem uprawnionym do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą w zakresie inicjowania projektów ustaw dotyczących stosunków między państwem a Kościołem i innymi związkami wyznaniowymi²⁸.

Wprawdzie M. Mistygacz wskazał, że Rada Ministrów ma „monopol” inicjowania projektów ustaw dotyczących relacji państwo – Kościoły i związki wyznaniowe, jednak doktryna w tym zakresie nie jest jednoznaczna²⁹. Uważa się, iż „brzmienie omawianego przepisu nie pozwala jednak na poziomie wykładni językowej na odrzucenie interpretacji dopuszczającej wykonanie inicjatywy ustawodawczej w omawianym zakresie przez inny uprawniony podmiot”. Niemniej nie zmienia to faktu, że „Rada Ministrów jest pierwszym podmiotem, do którego zadań wniesienie takiego projektu należeć powinno i który powinien czuć się zobowiązany do przedłożenia odpowiedniego projektu ustawy”.

Podobnie jak w przypadku projektów ustaw dotyczących relacji państwo – Kościoły i związki wyznaniowe, doktryna odnosi się również do inicjatywy ustawodawczej dotyczącej umowy wyrażającej zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych³⁰.

²⁷ Zob. M. Mistygacz, *Ewolucja roli Rządu...*, s. 54.

²⁸ Zob. tamże.

²⁹ Zob. M. Berek, *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie*, Warszawa 2017, s. 197.

³⁰ Zob. *Konstytucja RP...*, s. 474.

Odwołując się do kompetencji Rady Ministrów zarówno w dziedzinie polityki zagranicznej, jak i wewnętrznej (art. 146 ust. 1 Konstytucji RP) zauważyć należy, że przeważnie organ ten, z pewnymi wyjątkami³¹, inicjuje ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej (art. 89 ust. 1 oraz art. 90 ust. 2 Konstytucji RP). Owe przepisy poddane gruntownej analizie doprowadziły do następującego wniosku: „brak jednoznacznego, normatywnego przyporządkowania Radzie Ministrów inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie nie pozwala w pełni wykluczyć formalnej możliwości jej wykonania przez inny z podmiotów określonych w art. 118 Konstytucji”³². Szczególny charakter inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów wiąże się na etapie postępowania ustawodawczego z prawem do wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm (art. 119 ust. 2 Konstytucji RP). Zauważyć należy, że Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji (art. 119 ust. 3 Konstytucji RP). Wnoszone przez Radę Ministrów poprawki do projektu ustawy mogą dotyczyć projektu rządowego lub projektów ustaw kierowanych przez inne podmioty uprawnione do inicjatywy ustawodawczej. Prawo to nie przysługuje Prezydentowi RP oraz Senatowi, chyba że poprawki dotyczą ich projektów ustaw.

Zgłaszanie poprawek do projektów ustaw w kontekście prawa do wnoszenia projektów ustaw (art. 118 Konstytucji RP) zostało w Konstytucji RP „wyodrębnione”, co zdaniem TK musi prowadzić do wniosku, że prawa te mają odrębną treść i różne zakresy przedmiotowe. Skoro, jak już wcześniej stwierdzono, tylko inicjatywa ustawodawcza jest instytucją o charakterze całościowym, która spełnia funkcję inicjującą, a zarazem programową dla całego procesu legislacyjnego dotyczącego konkretnej

³¹ Zob. P. Kędziora, *Inicjatywa ustawodawcza w prawie polskim*, Lublin 2019. Autor wskazał, że w VI kadencji Sejmu prezydent RP wniósł do Sejmu projekt ustawy dotyczący ratyfikacji traktatu z Lizbony. Z kolei w VII kadencji Sejmu grupa posłów wniosła do Sejmu projekt ustawy dotyczący ratyfikacji umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrobionymi między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, Australią, Kanadą, Japonią, Republiką Korei, Meksykańskimi Stanami Zjednoczonymi, Królestwem Marokańskim, Nową Zelandią, Republiką Singapuru, Konfederacją Szwajcarską i Stanami Zjednoczonymi Ameryki, podpisanej w Tokio dnia 26 stycznia 2012 r.

³² S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012, s. 149.

ustawy, to wnoszone do projektu w toku prac parlamentarnych poprawki mają z założenia charakter »punktowy« i zakładają pozostawienie bez zmian tych części projektu ustawy, których nie dotyczą. Inaczej mówiąc, w sensie technicznym poprawki nie mają samodzielnego charakteru, ale z założenia mają charakter fragmentaryczny³³.

Poza wskazanymi powyżej uprawnieniami Radzie Ministrów przysługuje możliwość wycofania wniesionego już projektu³⁴. Konstytucja RP w art. 119 ust. 4 daje Radzie Ministrów prawo do wycofania projektu ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia drugiego czytania projektu. Celem tej regulacji³⁵ jest możliwość wycofania projektu ustawy, który w związku z dotychczasowym sejmowym postępowaniem ustawodawczym uległ tak istotnym zmianom, że nie zapewnia realizacji celu, jaki chciał osiągnąć wnioskodawca na podstawie ustawy.

Podczas analizowania kolejnych przepisów Konstytucji RP dochodzi się do art. 235, który mówi o trybie zmiany Konstytucji. W tym przypadku należy wskazać, iż Rada Ministrów została pozbawiona prawa inicjatywy ustawodawczej, podobnie jak grupa 100 000 obywateli mająca prawa wyborcze. Wyłączenie z tego kręgu Rady Ministrów nie musi faktycznie oznaczać braku możliwości oddziaływania egzekutywy na zmiany ustawy zasadniczej, gdyż projekt takiej ustawy mogą wnieść w wymaganej liczbie posłowie partii rządzącej. Inicjatywę ustawodawczą do zmiany Konstytucji RP posiada jedynie Prezydent RP, Senat oraz 1/5 konstytucyjnej liczby posłów.

Niezależnie od regulacji wskazujących uprawnienia Rady Ministrów w związku z przysługującym jej prawem inicjatywy ustawodawczej, Konstytucja RP wprowadza pewne ograniczenia w korzystaniu z tego prawa. Zgodnie z art. 228 ust. 6 w czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmieniane Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. Ograniczenie to dotyczy nie

³³ Wyrok TK z 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03, OTK-A 2004, nr 3, poz. 21.

³⁴ Szerzej. zob. A. Patrzalek, A. Szymt, *Prawo wycofania projektu ustawy*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994.

³⁵ Zob. M. Mistygacz, *Ewolucja roli Rządu...*, s. 56.

tylko Rady Ministrów, ale również pozostałych podmiotów mających prawo inicjatywy ustawodawczej w sytuacji stanów nadzwyczajnych, tj. stanu wojennego, stanu wyjątkowego oraz stanu klęski żywiołowej. Zgodnie z doktryną zakaz zmiany tych ustaw należy rozumieć nie tylko jako zakaz ich nowelizacji, ale i zakaz uchwalania w tych materiach ustaw nowych, jak również zakaz ich uchylania³⁶. W przypadku wszczętej już procedury ustawodawczej w sprawie projektów ustaw określonych w art. 228 ust. 6 Konstytucji RP należy przerwać prace nad tymi projektami niezależnie od tego, na jakim etapie procesu ustawodawczego się znajdują.

Impulsy legislacyjne do podejmowania przez Radę Ministrów inicjatywy ustawodawczej

Impulsem legislacyjnym dla Rady Ministrów mającej konstytucyjne prawo inicjatywy ustawodawczej do wnoszenia projektów ustaw do Sejmu mogą być „inspiracje ustawodawcze” podmiotów, które prawa inicjatywy nie posiadają.

Poza wskazanymi w art. 118 Konstytucji RP podmiotami posiadającymi konstytucyjne prawo inicjatywy ustawodawczej należy wskazać podmioty, które co prawda nie mają takiego prawa, ale mogą inspirować podmioty konstytucyjnie uprawnione do inicjatywy ustawodawczej. Działania te nazywane są w doktrynie „inspiracją ustawodawczą”³⁷. Podmiotami inspirującymi mogą być organy publiczne z kompetencjami ustawowymi do oddziaływania na podmioty mające prawo inicjatywy ustawodawczej. Do podmiotów posiadających takie kompetencje należą m.in. Najwyższa Izba Kontroli³⁸, Rzecznik Praw Obywatelskich³⁹, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego⁴⁰ i Prezes

³⁶ Zob. A. Szmyt, *Model postępowania ustawodawczego u progu VI kadencji Sejmu*, [w:] *Prawo parlamentarne. Seminarium dla nowo wybranych posłów. VI kadencja*, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2007, s. 34

³⁷ J. Wawrzyniak, *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 12; M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 13.

³⁸ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r., poz. 623).

³⁹ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r., poz. 627, z późn. zm.).

⁴⁰ Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2016 r., poz. 1254, z późn. zm.).

Naczelnego Sądu Administracyjnego⁴¹. Rolę owych podmiotów w procesie ustawodawczym szczegółowo omówiła Teresa Górzyńska⁴². Stwierdziła, że każdy z wymienionych powyżej organów utworzonych dla różnych celów ma inne kompetencje, ale łączy je możliwość i obowiązek ingerencji w proces prawotwórczy. Poza wskazaną podmiotową inspiracją ustawodawczą dla Rady Ministrów do podejmowania inicjatywy ustawodawczej inspiracjami mogą być również działania obywateli polegające na kierowaniu do rządu pytań, postulatów oraz petycji, a także demonstracje obywateli pokazujące swoje niezadowolenie ze złych regulacji prawnych bądź w ogóle z braku regulacji. Również impulsem legislacyjnym do podjęcia inicjatywy ustawodawczej mogą być zdarzenia, takie jak klęski żywiołowe w rolnictwie lub katastrofy komunikacyjne. Kolejnym źródłem inspiracji dla Rady Ministrów do podjęcia inicjatywy ustawodawczej może być implementacja prawa Unii Europejskiej z uwagi na fakt, że to Rada Ministrów ostatecznie ponosi odpowiedzialność za błędną implementację prawa UE w ustawach. Ponadto – orzecznictwo TK, w niektórych przypadkach w związku z wykonywaniem wyroków TK wszystkie podmioty uprawnione do inicjatywy ustawodawczej mają obowiązek podjąć tę inicjatywę w zakresie wprowadzania zmian w systemie prawa wynikających z wyroku TK. W doktrynie⁴³ wskazano, że w takich sytuacjach można mówić o oczywistej powinności wspomnianych podmiotów, aby w odpowiednim terminie zainicjować takie zmiany. W tym kontekście widać, jak ważne jest monitorowanie i analizowanie orzecznictwa TK⁴⁴. Przed 2009 r. obowiązek wykonywania wyroków TK nie był wykonywany, co konsekwentnie krytykował TK w rocznych sprawozdaniach ze swojej działalności. Konsekwencją tej krytyki było

⁴¹ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2492).

⁴² Zob. T. Górzyńska, *Wpływ instytucji nieposiadających inicjatywy ustawodawczej na proces prawotwórczy. Wybrane przykłady*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005, s. 35.

⁴³ Zob. A. Szmyt, *Tryb stanowienia ustaw – szanse i zagrożenia*, [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, red. M. Granat, Warszawa 2007, s. 118.

⁴⁴ Zgodnie z art. 14c pkt 4 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2022 r., poz. 1188) Rządowe Centrum Legislacji zapewnia obsługę prawną Rady Ministrów przez analizowanie orzecznictwa TK, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w szczególności w zakresie wpływu na polski system prawa.

powierzenie od dnia 1 kwietnia 2009 r. Rządowemu Centrum Legislacji⁴⁵ (dalej: RCL) zadania polegającego na analizowaniu m.in. orzeczeń TK w zakresie wpływu na polski system prawa. W momencie powierzenia RCL tej sprawy okazało się, że 400⁴⁶ wyroków TK czekało na wykonanie.

Tworzenie ustaw przez Radę Ministrów

Rada Ministrów, która wykonuje władzę wykonawczą i zarazem jest aktywna legislacyjnie, choć nie ma władzy ustawodawczej, uczestniczy jednak w różnych formach w tworzeniu prawa rangi ustawowej⁴⁷. Niewątpliwie fakt, że Rada Ministrów została wyposażona w odpowiednie kompetencje^{48, 49}, skutkuje tym, iż posiada ona wiedzę o zasadności i potrzebie zmiany prawa, co przekłada się na podjęcie decyzji o wykonaniu prawa inicjatywy ustawodawczej, a w konsekwencji jej wykonanie.

Niezależnie od tego, czy etap przygotowania projektu ustawy rządowej jest już inicjatywą ustawodawczą, czy jest nią moment wniesienia projektu do Sejmu, nie ulega wątpliwości, iż bardzo istotny element procesu tworzenia ustawy stanowi etap postępowania przed wniesieniem projektu ustawy do Sejmu. To tzw. procedura przedustawodawcza rządu, będąca najbardziej skomplikowaną procedurą w tworzeniu projektów ustaw. Została ona

⁴⁵ Zob. M. Wróblewska, *Rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie tworzenia prawa*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2016, vol. 5.

⁴⁶ Zob. *Rządowe Centrum Legislacji. 15 lat w historii tworzenia i ogłaszania prawa*, Warszawa 2015, s. 126.

⁴⁷ Szerzej zob. M. Berek, *Rada Ministrów...*

⁴⁸ Kompetencje rządu określają cztery ustępy art. 146 Konstytucji RP. W pierwszym ustępie tego przepisu ustawodawca określił, iż Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. W drugim – że do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. Z kolei trzeci ustęp określa, że Rada Ministrów kieruje administracją rządową. Natomiast czwarty ustęp wskazuje, iż w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji oraz ustawach Rada Ministrów w szczególności zapewnia wykonanie ustaw.

⁴⁹ Szerzej zob. M. Grzybowski, *Konstytucyjne funkcje Rady Ministrów i formy ich praktycznej realizacji (próba typologii)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. tenże, Warszawa 2006, s. 191 i nast.; M. Berek, *Konstytucyjne ramy wykonywania przez Prezesa Rady Ministrów funkcji przewodniczącego kolegiального organu władzy publicznej*, [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015.

określona zarówno w ustawach, jak i aktach podustawowych. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁵⁰ oraz uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów⁵¹ (dalej: RpRM) są podstawowymi aktami, które regulują kwestie tworzenia rządowych projektów ustaw w procedurze przedustawodawczej rządu.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów członek Rady Ministrów jest obowiązany w zakresie swojego działania inicjować politykę Rady Ministrów, przedkładać inicjatywy, projekty założeń projektów ustaw oraz projekty ustaw na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w RpRM. Członek Rady Ministrów, realizując politykę ustaloną przez Radę Ministrów, ma obowiązek przedstawiać inicjatywy dotyczące obszarów wchodzących do jego zakresu właściwości działowej, na zasadach i w trybie określonych w RpRM. Inicjatywy te przedstawiane są przewodniczącemu Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu⁵², który m.in. analizuje i rekomenduje projekt ustawy Radzie Ministrów. Rozpoczęcie prac nad projektem, zgodnie z § 25 RpRM, poprzedza złożenie wniosku przez organ wnioskujący⁵³ o wprowadzenie projektu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Treść wniosku i załącznik (ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych), jaki należy dołączyć do wniosku, określa § 25a RpRM.

Zebranie w jednym dokumencie wszystkich planowanych inicjatyw ustawodawczych Rady Ministrów (Wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów) daje możliwość

⁵⁰ Zob. Dz. U. z 2022 r., poz. 1188.

⁵¹ Zob. M.P. z 2022., poz. 348.

⁵² Zarządzenie nr 14 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2021 r. w sprawie Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu (M.P., poz. 220), które zostało zmienione zarządzeniem nr 374 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 listopada 2022 r. – zmieniające zarządzenie w sprawie Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu (M.P., poz. 1169).

⁵³ Zgodnie z § 20 ust. 1 RpRM organami wnioskującymi są: członek Rady Ministrów, stosownie do zakresu swojej właściwości, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Prezes Rządowego Centrum Legislacji. Organem wnioskującym jest także inny podmiot, jeżeli został upoważniony przez Prezesa Rady Ministrów lub upoważnienie do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych bądź opiniowania oraz wnoszenia do rozpatrzenia projektu dokumentu rządowego wynika z przepisów odrębnych – w szczególności upoważniony w tym zakresie jest pełnomocnik rządu.

ich konsultacji przede wszystkim w ramach Rady Ministrów, jak i podmiotów mających prawo inicjatywy ustawodawczej, co z kolei może zapobiec „nadprodukcji prawa”.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że w ustroju demokratycznym planowanie jest gwarantem „wolnego od arbitralizmu działania władz publicznych i służy budowaniu zaufania między tymi władzami a obywatelami”⁵⁴. Przedstawiciele doktryny akcentują, iż planowanie jest wymogiem wszelkiej racjonalnej działalności⁵⁵. Rzetelne planowanie działalności legislacyjnej pomaga w stworzeniu wizerunku, dzięki któremu cały proces tworzenia prawa na poziomie rządowym stanie się uporządkowany zarówno dla opinii publicznej, jak i podmiotów uczestniczących w procesie jego tworzenia. Niewątpliwie planowanie działalności legislacyjnej jest instrumentem służącym właściwemu organizowaniu prac legislacyjnych Rady Ministrów, sprzyjającym opracowywaniu przemyślanych projektów ustaw. Jednak, aby planowanie było skutecznym narzędziem w organizacji prac, proces legislacyjny powinien rozpoczynać się od gromadzenia i uporządkowania impulsów legislacyjnych.

Procedura przedustawodawcza rządu ma niewątpliwie charakter polityczny, jak wskazuje Orlieb Fliedner, „to decyzja polityczna, a nie zalecenia nauki o tworzeniu prawa, rozstrzyga o wszczęciu prac nad nową regulacją prawną. Warto jednak podejmować wszelkie wysiłki, by owe decyzje polityczne racjonalizować”⁵⁶. O wpływie polityki na tworzenie prawa podobnie pisała w połowie lat 90. Sławomira Wronkowska⁵⁷, wskazując, że decyzje w sprawie celów, których realizacji powinna służyć organizacja państwowa, w tym także celów działalności prawotwórczej, są decyzjami politycznymi. Dla racjonalnej działalności prawotwórczej Rada Ministrów, decydując się na ingerencję prawną, powinna wiedzieć, jaki cel chce osiągnąć. W przypadku gdy cele są określone nieprecyzyjnie, cierpi na tym jakość tworzonego prawa.

⁵⁴ A. Malinowski, *Zarys metodyki pracy legislatora*, Warszawa 2009, s. 62.

⁵⁵ Zob. J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, cz. IV, Warszawa 1985, s. 311.

⁵⁶ O. Fliedner, *Metody usprawniania procesu prawodawczego*, [w:] *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, red. H. Suchocka, Warszawa 1992, s. 186.

⁵⁷ Zob. S. Wronkowska, *Problem racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982, s. 152.

Regulacje pomagające Radzie Ministrów w racjonalnym podejmowaniu decyzji o przygotowaniu projektu ustawy zostały określone w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁵⁸. Określone w przepisie § 1 wytyczne stanowią istotną pomoc przy podejmowaniu owej decyzji. Zastosowanie się do tych wskazówek zgodnie z doktryną⁵⁹ ma pomóc w ocenie celowości regulacji i kompletności jej przygotowania. Co więcej, jest nieocenione na etapie opracowywania uzasadnienia do projektu ustawy odpowiadającego wymaganiom formalnym określonym w regulaminie Sejmu. Niezbędnym instrumentem służącym do poprawnego opracowania projektu ustawy rządowej jest ocena skutków regulacji wprowadzona⁶⁰ w RpRM uchwałą z dnia 4 września 2001 r.⁶¹.

Definiując ocenę skutków regulacji, Włodzimierz Szpringer i Wojciech Rogowski⁶² stwierdzili, że jest to narzędzie analityczne, które pozwala na zidentyfikowanie konsekwencji regulacji prawnych zgodnie z najlepszą wiedzą fachową. Przy czym główną cechą oceny skutków regulacji stanowi koncentracja na ocenie kosztów i korzyści wynikających z regulacji (tzw. skutki finansowe wykonania ustawy).

Ocena skutków regulacji to odrębna część uzasadnienia projektu ustawy, przedstawiająca wyniki oceny przewidywanych

⁵⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

⁵⁹ Zob. P. Kędziora, *Procedura przygotowania projektu ustawy*, [w:] *Zarys metodyki pracy legislatora*, red. A. Malinowski, Warszawa 2009, s. 158.

⁶⁰ Wprowadzenie oceny skutków regulacji do polskiego porządku prawnego było wynikiem przystąpienia Polski do konwencji o OECD (uchwała Rady Ministrów nr 61/96 z dnia 4 czerwca 1996 r. w sprawie przystąpienia do konwencji o OECD) i realizacji zalecenia C (95) 21 Rady Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju z dnia 9 marca 1995 r. w sprawie poprawy jakości regulacji. Założenia oceny skutków regulacji zostały przyjęte przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów w lipcu 2001 r. W konsekwencji tego ocena skutków regulacji została wprowadzona uchwałą nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin Pracy Rady Ministrów (M.P., poz. 221). Od tego czasu ocena skutków regulacji stanowi, razem z uzasadnieniem, nieodłączną część rządowego projektu ustawy.

⁶¹ Zob. Uchwała nr 125 Rady Ministrów zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P., nr 33, poz. 547).

⁶² Zob. W. Szpringer, W. Rogowski, *Ocena skutków regulacji*, [w:] *Analiza polskiej praktyki oceny skutków regulacji w latach 2001–2005*, red. R. Zubek, Warszawa 2007, s. 31.

skutków społeczno-gospodarczych (§ 28 RpRM)⁶³. Ową ocenę opracowuje się na formularzu, którego wzór Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (§ 28 RpRM). Obowiązek przedstawienia skutków finansowych wykonania ustawy, przedkładany Sejmowi wraz z projektem ustawy, wynika wprost z art. 118 ust. 3 Konstytucji RP. Jak wskazuje doktryna⁶⁴, „chodzi o to, by Sejm i Senat znały nie tylko powody wniesienia projektu (o czym musi informować załączone uzasadnienie projektu), ale także skutki finansowe, jakie wykonywanie tej ustawy pociągnie za sobą”. Dobrze opracowana ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, która analizuje elementy określone w § 28 RpRM⁶⁵, w tym cel proponowanych regulacji i istotę interwencji, oraz

⁶³ Zob. Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r., poz. 348, z późn. zm.).

⁶⁴ Zob. W. Skrzydło, *Komentarz do art. 118 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2013, s. 120.

⁶⁵ Ocena skutków regulacji, o której mowa w § 24 ust. 3 zawiera w szczególności: 1) wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowany akt normatywny; 2) informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych; 2a) informacje o wynikach analiz możliwości osiągnięcia celu projektu za pomocą innych środków; 3) przedstawienie wyników analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na podmioty, o których mowa w pkt 1, oraz wpływu projektu na istotne obszary oddziaływania, w szczególności na: a) sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, b) rynek pracy, c) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców, a zwłaszcza mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, d) sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny, a także osób niepełnosprawnych oraz osób starszych; 4) wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego; 5) wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń. Ocena skutków regulacji zawiera także: 1) zidentyfikowanie rozwiązywanego problemu; 2) określenie celu i istoty interwencji; 3) porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach. Projekt ustawy, który nie jest przedstawiany do konsultacji publicznych, zawiera wskazanie przyczyn rezygnacji z prowadzenia konsultacji publicznych. W przypadku projektu ustawy określającej zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej ocena skutków regulacji zawiera również: 1) wyniki analizy zgodności projektu z przepisami Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r., poz. 162 i 2105 oraz z 2022 r., poz. 24); 2) informację o zastosowaniu proporcjonalnych ograniczeń obowiązków administracyjnych wobec przedsiębiorców albo uzasadnienie braku możliwości

wskazuje źródła finansowania tych regulacji – w przypadku obciążenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego – daje wszechstronny obraz proponowanych regulacji i ich przewidywanych skutków społecznych. Etap postępowania przedustawodawczego rządu, kiedy to zostaje przygotowana ocena skutków regulacji, powinien być postrzegany jako ważny element procesu prawotwórczego, w którym projekty ustaw są opracowywane zgodnie z przepisami prawa dotyczącymi zarówno procedury tworzenia ustaw, jak i zasadami techniki prawodawczej. Warunkiem skuteczności formalnej wykonania inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów jest spełnienie przez projekt ustawy określonych wymagań. Po pierwsze – niezależnie od tego, czy jest to projekt nowej ustawy czy zmieniający ustawę już obowiązującą – musi mieć on formę tekstu prawnego, opracowanego zgodnie z zasadami techniki prawodawczej. Po drugie – muszą mu towarzyszyć dodatkowe czynności i związane z nimi dokumenty⁶⁶. TK stwierdził, iż „realizacja inicjatywy ustawodawczej polega na przedłożeniu tekstu projektowanej ustawy w takiej postaci, aby nadawał się on do uchwalenia bez konieczności dokonywania w nim jakichkolwiek zmian”⁶⁷. Nie ulega wątpliwości, że wymagania formalne⁶⁸ stawiane Radzie Ministrów przy wnoszeniu do Sejmu rządowych projektów ustaw są znacznie szersze niż w stosunku do pozostałych podmiotów dysponujących prawem inicjatywy ustawodawczej.

Niezależnie od powyższych działań podejmowanych przez organy wnioskujące należy pamiętać, że – aby Rada Ministrów podjęła inicjatywę ustawodawczą – konieczne jest kolegialne uchwalenie przez Radę Ministrów projektu ustawy zgodnie z wymaganiami wynikającymi z ustawy o Radzie Ministrów oraz RpRM.

zastosowania takich ograniczeń, o których mowa w art. 68 Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców.

⁶⁶ Zob. art. 34. ust. 2 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r., poz. 990, z późn. zm.).

⁶⁷ Orzeczenie TK, K25/98.

⁶⁸ Zob. P. Chybalski, *Postępowanie w Sejmie. Komentarz do art. 34 ust. 1-7 Regulaminu Sejmu*, [w:] *Komentarz do regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.

Podsumowanie

Reasumując: inicjatywa ustawodawcza Rady Ministrów jest elementem procesu ustawodawczego, który składa się z wielu etapów, „w istocie swojej jest współdziałaniem władzy ustawodawczej i wykonawczej”⁶⁹. Współdziałanie to wyraża się przez inicjowanie postępowania ustawodawczego.

Pojęcie inicjatywy ustawodawczej w doktrynie nie wywołuje zasadniczych kontrowersji⁷⁰. Przyjąć należy, definiując inicjatywę ustawodawczą, że jest to „prawo konstytucyjnie określonych podmiotów do wnoszenia projektów ustaw do Sejmu, z tym skutkiem, że Sejm staje się zobowiązany do rozpatrzenia tych projektów w szczególnej procedurze”⁷¹. Rada Ministrów wykonująca władzę wykonawczą posiada inicjatywę ustawodawczą, na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji RP. Konstytucja RP przyznając prawo inicjatywy ustawodawczej podmiotom wskazanym w art. 118, upравиła wyłącznie Radę Ministrów do inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzieleniu gwarancji finansowych przez państwo. Również upравиła ona tylko Radę Ministrów, na podstawie art. 123 Konstytucji RP, do uznania uchwalonego przez siebie projektu ustawy za pilny, jak i możliwości cofnięcia przed drugim czytaniem klauzuli pilności. Przywilej uznania uchwalonego przez siebie projektu ustawy za pilny nie dotyczy projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyborów Prezydenta RP, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Wskazać należy, że Rada Ministrów z przywileju dotyczącego wnoszenia do Sejmu projektów rządowych z klauzulą pilności korzysta coraz rzadziej⁷².

⁶⁹ Z. Cybichowski, [w:] *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, t. II, red. Z. Cybichowski, Warszawa 1930, s. 1088.

⁷⁰ Zob. J. Wawrzyniak, *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 11; *Konstytucja RP...*, s. 464.

⁷¹ L. Garlicki, *Uwaga 11...*, s. 12.

⁷² Procentowe zestawienie wnoszonych do Sejmu rządowych projektów ustaw z klauzulą pilności w stosunku do wnoszonych rządowych projektów ustaw bez tej klauzuli: w III kadencji Sejmu (1997-2001) – 19% rządowych projektów

Poza tymi uprawnieniami związanymi z inicjatywą ustawodawczą wskazać można jeszcze dwa przypadki uprzywilejowania Rady Ministrów. Dotyczą one projektów ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych oraz ustaw dotyczących relacji państwo – Kościoły i związki wyznaniowe⁷³. Wprawdzie Konstytucja RP nie wskazuje, iż przywilej ten dotyczy jedynie Rady Ministrów, jednak z uwagi na jej kompetencje przeważnie ona korzysta z inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie. Zauważyć należy również, że szczególny charakter inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów wiąże się na etapie parlamentarnego postępowania ustawodawczego z prawem do wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm (art. 119 ust. 2 Konstytucji RP), jak i z możliwością wycofania wniesionego już projektu ustawy do czasu zakończenia drugiego czytania (art. 119 ust. 4 Konstytucji RP).

Należy zwrócić uwagę na dwa przypadki, w których Rada Ministrów została pozbawiona prawa inicjatywy ustawodawczej. Pierwszy przypadek dotyczy zmiany Konstytucji RP (235 ust. 1 Konstytucji RP). Drugi przypadek – czasu stanów nadzwyczajnych, tj. wojennego, wyjątkowego oraz klęski żywiołowej (art. 228 ust. 6 Konstytucji RP). Wiąże się to z zakazem zmiany, jak i uchwalania nowych ustaw w materiałach Konstytucji, ordynacji wyborczej do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawy o wyborze Prezydenta RP oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych.

Rada Ministrów, która nie ma władzy ustawodawczej, uczestniczy w różny sposób w tworzeniu projektów ustaw. Jednym ze sposobów tworzenia prawa jest procedura przedustawodawcza

ustaw z klauzulą pilności, w IV kadencji Sejmu (2001-2005) – 4% rządowych projektów ustaw z klauzulą pilności, w V i VI kadencji Sejmu (odpowiednio lata: 2005-2007 i 2007-2011) – ok. 5% rządowych projektów ustaw z klauzulą pilności, w VII kadencji Sejmu (2011-2015) – 3,24 % rządowych projektów ustaw, a w VIII kadencji Sejmu (2015-2019) – 0,5 % rządowych projektów ustaw z klauzulą pilności. Dane za M. Borski, B. Przywora, *Postępowanie z projektem pilnym jako przykład szczególnego trybu ustawodawczego w polskim porządku prawnym – próba oceny z perspektywy praktyki parlamentarnej*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 4, s. 18; ponadto własne badania dotyczące liczby pilnych rządowych projektów ustaw w VIII kadencji Sejmu przedstawione w pracy doktorskiej: M. Wróblewska, *Pilny projekt ustawy w Polsce – założenia konstytucyjno-prawne a praktyka ustrojowa* (maszynopis).

⁷³ Szerzej zob. M. Olszówka, *Zawieranie umów i uchwalanie ustaw, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 6, s. 58.

rządu. Do inicjowania polityki Rady Ministrów uprawnieni są jej członkowie. Impulsem legislacyjnym dla Rady Ministrów mogą być zarówno organy publiczne z kompetencjami ustawowymi do oddziaływania na podmioty posiadające prawo inicjatywy ustawodawczej (przykładowo Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego), jak i orzecznictwo TK, implementacja prawa Unii Europejskiej, działania podejmowane przez obywateli, a także różne zdarzenia (przykładowo takie, jak klęski żywiołowe w rolnictwie lub katastrofy komunikacyjne).

Proces przedustawodawczy rządu w tworzeniu projektu ustawy, mający niewątpliwie charakter polityczny, powinien swoim zakresem obejmować ocenę skutków regulacji, która z kolei powinna pomagać w racjonalizowaniu decyzji Rady Ministrów. Poprawnie przeprowadzona ocena skutków regulacji jest jednym z warunków formalnych skutecznego wykonania inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów (art. 34 ust. 2-4b regulaminu Sejmu). Zaznaczyć należy, że w przypadku niespełnienia przez rządowy projekt ustawy wymogów formalnych w zakresie uzasadnienia projektu ustawy, określonych w art. 34 ust. 2-3 regulaminu Sejmu, Marszałek Sejmu może zwrócić projekt ustawy wnioskodawcy (art. 34 ust. 7 regulaminu Sejmu)⁷⁴.

Choć procedura przedustawodawcza rządu składa się z wielu etapów i jest najbardziej skomplikowaną procedurą w tworzeniu projektów ustaw, a wymogi formalne określone w regulaminie Sejmu i RpRM dla rządowych projektów ustaw są liczniejsze niż dla projektów ustaw wnoszonych przez pozostałe podmioty mające inicjatywę ustawodawczą – to z prawa inicjatywy ustawodawczej w latach 2001-2019 najczęściej korzystała Rada Ministrów.

⁷⁴ Z danych zamieszczonych na stronie internetowej Sejmu wynika, że w VII i VIII kadencji Sejmu Marszałek Sejmu nie zwracał projektu ustawy Radzie Ministrów w związku z brakami formalnymi dotyczącymi uzasadnienia projektu ustawy.

Martin Bożek

Stanowisko ministra na gruncie Konstytucji RP z 1997 r.

Zarys problemu na tle uwarunkowań prawnych i praktyki ustrojowej

Wprowadzenie

Zajmując się zagadnieniem stanowiska ministra na gruncie uwarunkowań ustrojowych, należy na wstępie zauważyć, że jako organ państwowy jest on elementem pewnej większej struktury (całości). Zarówno w rozwiązaniach konstytucyjnych, jak i ustawodawstwie zwykłym struktura ta określana jest mianem Rady Ministrów lub rządu. Z tym jednak zastrzeżeniem, że termin „rząd” nie jest pojęciem normatywnie zdefiniowanym. Co więcej, nie zna tego terminu Konstytucja RP z 1997 r., tego określenia używa się jedynie w ustawie o Radzie Ministrów jako synonimu Rady Ministrów, nie precyzując jednak bliżej jego znaczenia¹. W doktrynie terminowi „rząd” nadaje się różnorodne znaczenia, choć za punkt wyjścia rozważań ujmuje się wykonawczy charakter tego organu oraz jego kolegialny skład. W jednym z tych znaczeń mianem rządu określa się wykonawczy organ państwa, w skład którego wchodzi premier i ministrowie². Z całą też pewnością o takim znaczeniu terminu można

¹ W art. 1 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. z 2022, poz. 1188) stanowi się, że „Rada Ministrów (Rząd) działa kolegialnie”. Podobne rozwiązanie w zakresie używanej terminologii znajdowało się w Ustawie konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r., nr 84, poz. 426), w której tytuł rozdziału IV brzmiał: *Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej (Rząd)*.

² Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022, s. 310; W. Skrzydło, *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. tenże, Lublin 2004, s. 331 i nast.; W. Skrzydło,

również mówić na gruncie aktualnie obowiązujących w Polsce rozwiązań prawnych.

W tym też kontekście ministrowie to, oprócz premiera, zasadnicza grupa członków Rady Ministrów, a przy tym – grupa najliczniejsza. Warto także zaznaczyć, że nie jest to grupa jednorodna. W skład Rady Ministrów wchodzi bowiem ministrowie o nieco zróżnicowanym statusie prawnym. Cechę wspólną ministrów stanowi z kolei to, że wszyscy oni realizują zadania będące pochodnymi funkcji państwa. Raz – jako członkowie organu kolegiального (Rady Ministrów), dwa – jako organy działające na podstawie ustaw i innych aktów określających ich zadania i uprawnienia. Oznacza to, że ministrowie mają do spełnienia określoną rolę zarówno w Radzie Ministrów, jak i poza nią. Oba te aspekty, czy też sfery działania ministra, są w istocie komplementarne. Wszakże minister najpierw bierze udział w ustaleniach przyjmowanych na forum rządu, a potem wdraża je, korzystając z przypisanych mu kompetencji.

W praktyce ustrojowej pozycja ministra, ujmowana w kategoriach pewnej nieformalnej hierarchii w ramach struktury rządu, zależy również od jego faktycznego znaczenia w partii rządzącej lub siły partii koalicyjnej tworzącej większość parlamentarną, która wysunęła danego kandydata na urząd ministra. Kwestia ta łączy się z typem przywództwa³, jaki funkcjonuje w danej partii (rządzącej), oraz umowy koalicyjnej zawieranej w celu utworzenia rządu koalicyjnego cieszącego się poparciem większości sejmowej składającej się z kilku ugrupowań parlamentarnych.

Inna jest bowiem pozycja ministra, który wchodzi w skład partyjnych gremiów decyzyjnych i jest bliskim współpracownikiem lidera partii rządzącej, a inna ministra wprowadzonego przez kierownictwo partii na ministerialne stanowisko, lecz odgrywającego w partii rolę drugorzędą albo w ogóle niebędącego jej członkiem, a jedynie osobą cieszącą się jej poparciem. W pierwszym wypadku minister ma bezpośredni wpływ na kształt i strategiczne kierunki działań rządu, które stanowią pochodną decyzji zapadających w ramach kierownictwa

Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r., Zakamycze 2002, s. 186 i nast.

³ Szerzej na temat przywództwa w partii politycznej zob. *Przywództwo partyjne w państwach postkomunistycznych*, red. M. Hartliński, Olsztyn 2015.

partii rządzącej. W drugim przypadku rola ministra jest czysto wykonawcza, wręcz technokratyczna. W sensie prawnym pozycja jednego i drugiego ministra jest taka sama, natomiast w ujęciu praktycznym znaczenie obu ministrów w rządzie jest inne.

Podobnie ta kwestia wygląda z perspektywy gabinetów koalicyjnych, w których stanowiska ministrów są obsadzane przez poszczególne partie wchodzące w skład koalicji⁴. Tutaj również pozycja ministra w rządzie będzie stanowić pochodną pozycji koalicyjanta w koalicji, która z kolei zależy od przewagi arytmetycznej większości sejmowej. W przypadku gdy ta większość jest znaczna i stabilna, wpływ na kształt polityki rządu ministrów z mniejszych ugrupowań koalicyjnych jest siłą rzeczy ograniczony. Sprawa będzie wyglądała inaczej, kiedy to rząd dysponuje poparciem kruchej większości sejmowej, a tym samym poparcie liczebnie słabszych koalicyjantów decyduje o trwaniu gabinetu i możliwości rządzenia. Wtedy pozycja ministra w rządzie, nawet desygnowanego przez mniejsze ugrupowanie koalicyjne, może być znacząca, a jego wpływ na kierunki polityki prowadzonej przez rząd może okazać się kluczowy.

Minister jako członek Rady Ministrów. Relacje z premierem

Nie tylko rolę ustrojową Rady Ministrów i jej członków, ale także skład rządu regulują normy konstytucyjne. Z tym jednak zastrzeżeniem, że w ustawie zasadniczej określa się li tylko poszczególne kategorie członków Rady Ministrów, natomiast ostatecznie to praktyka ustrojowa determinuje skład i liczebność konkretnego gabinetu rządowego. Wiele w tym względzie zależy od programu, jaki zamierza realizować partia wygrywająca wybory parlamentarne, czy też od uzgodnień koalicyjantów tworzących w Sejmie większość popierającą rząd. A to są czynniki zmienne, niedające się przewidzieć w demokracji parlamentarnej,

⁴ W Polsce pod rządami Konstytucji RP z 1997 r. zdecydowana większość gabinetów rządowych miała charakter koalicyjny. W poprzedniej VIII i obecnej IX kadencji Sejmu RP Rada Ministrów to również przykład rządu koalicyjnego, popieranego przez koalicję w przestrzeni publicznej określaną mianem Zjednoczonej Prawicy, a tworzoną przez takie partie polityczne, jak: Prawo i Sprawiedliwość, Solidarna Polska, Porozumienie (do 2021 r.), Partia Republikańska (od 2021 r.).

w której w wyniku procesu wyborczego ster rządów obejmują co kadencję, czasami co dwie, różne partie polityczne lub ich koalicje – zawierane czasami przed, a czasami już po wyborach. Jedna tylko kwestia nie ulega zmianie: w skład każdego rządu wchodzi ministrowie, choć w poszczególnych gabinetach ich liczba i zakres działania mogą być różne.

Co się tyczy rozwiązań prawnych, to zgodnie z art. 147 ust. 1 Konstytucji Radę Ministrów tworzą Prezes Rady Ministrów oraz ministrowie. I jest to tzw. podstawowy, obligatoryjny skład rządu, co oznacza, że w ujęciu konstytucyjnym zasadniczy tron rządu tworzą ministrowie. Wprawdzie w świetle ust. 2 i 4 art. 147 Konstytucji w skład Rady Ministrów mogą również wchodzić wiceprezesa Rady Ministrów oraz przewodniczący określonych w ustawach komitetów, lecz w przeciwieństwie do ministrów nie jest to obligatoryjna kategoria jej członków.

W tym względzie decyzja należy do kandydata na premiera, a potem urzędującego Prezesa Rady Ministrów. Wszakże, formalnie rzecz ujmując, zgodnie z art. 154 zd. drugie Konstytucji – to Prezydent RP powołuje Prezesa Rady Ministrów wraz z pozostałymi członkami Rady Ministrów, jednak w świetle art. 154 zd. pierwsze Konstytucji – to osoba, którą Prezydent RP desygnuje na premiera, proponuje skład Rady Ministrów. Analogicznie rzecz wygląda, kiedy urzędujący premier zamierza odwołać z Rady Ministrów jej członka. Jasno wynika to z dyspozycji art. 161 Konstytucji, w myśl którego „Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, dokonuje zmian w składzie Rady Ministrów”. Oznacza to, że wniosek desygnowanego lub urzędującego Prezesa Rady Ministrów jest prawnie wiążący dla Prezydenta RP, który nie może według swego uznania decydować o składzie rządu.

Inna sprawa, że na etapie poprzedzającym desygnowanie danego polityka na Prezesa Rady Ministrów – co ma zawsze miejsce po wyborach parlamentarnych lub dymisji Rady Ministrów w trakcie kadencji Sejmu – prezydent prowadzi rozmowy z liderami partii mogących stworzyć większość sejmową popierającą nowy rząd⁵. To w trakcie tych rozmów Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może formułować swoje oczekiwa-

⁵ Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 203.

nia co do obsady personalnej nowotworzonego rządu, a nawet rekomendować osobę lub osoby na stanowisko ministra. Jest to o tyle uzasadnione konstytucyjnie, że niektóre obszary działania Prezydenta RP i Rady Ministrów jako organów władzy wykonawczej⁶ są wspólne, chociażby takie, jak polityka zagraniczna czy obrona narodowa⁷. W tej sytuacji nietrudno sobie wyobrazić, że Prezydent RP mógłby sygnalizować swoje oczekiwania wobec kandydatów na stanowiska Ministra Spraw Zagranicznych i Ministra Obrony Narodowej⁸. Oczywiście, prezydenckie supozycje w tym zakresie nie miałyby znaczenia prawnego, ale w zależności od relacji głowy państwa z liderami partii tworzących większość sejmową mogłyby być brane pod uwagę.

Jak już zaznaczono, decyzja odnośnie do składu Rady Ministrów zależy od osoby desygnowanej na premiera, czyli kandydata na urząd Prezesa Rady Ministrów. To on odpowiada za sformowanie gabinetu rządowego, a potem już jako urzędujący premier może dokonywać w jego składzie zmian personalnych. W obu jednak przypadkach decyzje personalne premiera, czy też osoby desygnowanej na to stanowisko, muszą uwzględniać zarówno uwarunkowania normatywne, jak i polityczne.

Te pierwsze wynikają z Konstytucji RP oraz ustawy o działaniach administracji rządowej⁹. Ten drugi rodzaj uwarunkowań, co też już było sygnalizowane, zależy od rekomendacji kierownictwa partii samodzielnie tworzącej większość sejmową albo od uzgodnień między partiami koalicyjnymi stanowiącymi zaplecze parlamentarne rządu.

W ustawie zasadniczej jest mowa o trzech ministrach, którzy obligatoryjnie muszą być członkami każdej Rady Ministrów: ministże właściwym w sprawach polityki zagranicznej

⁶ Zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji RP władzę wykonawczą sprawują Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów.

⁷ Szerzej na ten temat J. Jaskiernia, *Współdziałanie Prezydenta i Rady Ministrów w sferze polityki zagranicznej* [w:] „Państwo i Prawo 2010”, nr 6, s. 3 i nast.; M. Bożek, *Współdziałanie Prezydenta RP i Rady Ministrów jako konstytucyjny warunek zapewnienia bezpieczeństwa państwa w czasie stanu szczególnego zagrożenia*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2.

⁸ Na gruncie art. 61 Ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. Prezes Rady Ministrów (desygnowany i urzędujący) miał prawny obowiązek zasięgnięcia opinii odnośnie do obsady personalnej stanowisk Ministra Spraw Zagranicznych, Ministra Obrony Narodowej i Ministra Spraw Wewnętrznych.

⁹ Chodzi o Ustawę z dnia 4 września 1997 r. o działaniach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2512).

(Ministrze Spraw Zagranicznych)¹⁰, Ministrze Obrony Narodowej¹¹ i Ministrze Sprawiedliwości¹². Wszystkich tych trzech ministrów wymienia się wprost w postanowieniach Konstytucji RP, co za tym idzie – nie mogą oni zostać pominięci w składzie rządu. W innym wypadku byłoby to działanie *contra legem*, w konsekwencji narażałoby premiera, nieobsadzającego tych trzech urzędów ministerialnych, na odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu. Liczba i zakres działania pozostałych ministrów – wchodzących w skład gabinetu rządowego – zależą w dużej mierze od regulacji obowiązujących na gruncie ustawy o działach administracji rządowej. Z tym że w tym wypadku możliwe są dwa rozwiązania, które ma do dyspozycji kandydat na premiera, a potem urzędujący już premier. Może on albo na czele każdego działu postawić jednego ministra, albo też powierzyć jednemu ministrowi kierowanie więcej niż jednym działem administracji rządowej. Warto zaznaczyć, że w myśl ust. 3 art. 147 również premier i wicepremierzy mogą łączyć swoje stanowisko z funkcją ministra. Z tej możliwości – pod rządami Konstytucji z 1997 r. – korzystano wielokrotnie, choć szczególnie często w ciągu ostatnich 8 lat rządów Zjednoczonej Prawicy¹³.

W praktyce ustrojowej obserwuje się różną liczebność i strukturę wewnętrzną poszczególnych gabinetów rządowych. Ogólnie mówiąc, w zależności od wariantu, który wybierze

¹⁰ Art. 133 ust. 3 Konstytucji RP brzmi: „Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem”.

¹¹ W art. 134 ust. 2 Konstytucji RP mówi się o tym, że „W czasie pokoju Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej”.

¹² Zgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP Krajowa Rada Sądownictwa składa się m.in. z Ministra Sprawiedliwości.

¹³ W listopadzie 2019 r. premier Mateusz Morawiecki, tworząc swój drugi gabinet, objął jednocześnie stanowisko Ministra Sportu, a od października 2020 r. do kwietnia 2023 r. był Ministrem Cyfryzacji. Natomiast od sierpnia do października 2021 r. był Ministrem Rozwoju, Pracy i Technologii. W grudniu 2017 r. premier Mateusz Morawiecki, stając na czele swego pierwszego rządu, jednocześnie został Ministrem Rozwoju i Finansów. W styczniu 2018 r., rezygnując z tej funkcji, został Ministrem Cyfryzacji. W rządzie Beaty Szydło (2015-2017) wszyscy trzej wiceprezesa Rady Ministrów byli jednocześnie ministrami. Piotr Gliński kierował Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Jarosław Gowin był Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Mateusz Morawiecki był jednocześnie Ministrem Rozwoju, a w 2016 r. został Ministrem Rozwoju i Finansów.

desygnowany Prezes Rady Ministrów lub urzędujący premier, struktury mogą być mniej lub bardziej rozbudowane. To od decyzji prezesa zależy obecność danego ministra w rządzie przez cały okres jego funkcjonowania, czyli zazwyczaj przez czteroletnią kadencję Sejmu, w którym ten rząd cieszy się zaufaniem większości parlamentarnej. Większość ta, a ściślej gremia kierownicze partii lub koalicji tworzącej ją w Sejmie, również zazwyczaj mają coś do powiedzenia w tym względzie. Na ile jest to wpływ decydujący, zależy od faktycznej pozycji polityka w partii, z ramienia której zostaje on premierem, o czym będzie jeszcze mowa.

W warstwie normatywnej omawianego zagadnienia Prezes Rady Ministrów jest szefem rządu decydującym o wszystkim. Zarówno w sferze obsady personalnej stanowisk ministerialnych, jak i wpływu na działalność całej Rady Ministrów oraz poszczególnych ministrów. Dzieje się tak za sprawą przyjęcia na gruncie polskim „zracjonalizowanego parlamentarnego systemu rządów z wieloma elementami” – systemu kanclerskiego¹⁴. Skutkiem implementacji tych „elementów” do Konstytucji RP 1997 r. jest uczynienie z Prezesa Rady Ministrów faktycznego szefa gabinetu rządowego, zamiast przypisania mu klasycznej roli przewodniczącego rządu zgodnie z regułą *primus inter pares*. W ujęciu normatywnym decyduje o tym przede wszystkim treść art. 148 Konstytucji RP¹⁵, która predestynuje premiera do inicjowania polityki Rady Ministrów, nakreślania celów tej polityki oraz wskazywania konkretnych działań rządu służących osiągnięciu tych celów¹⁶. Jego rola jako szefa rządu nie sprowadza się jedynie do podejmowania

¹⁴ Zob. M. Grzybowski, *System rządów (Sejm – Prezydent – Rada Ministrów)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. tenże, Warszawa 2006, s. 12; R. Mojak, *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów...*, s. 295 i nast.; M. Domagała, *System kanclerski i możliwości jego zastosowania w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów*, red. M. Domagała, Warszawa 1997, s. 137.

¹⁵ W świetle art. 148 Konstytucji RP Prezes Rady Ministrów: reprezentuje Radę Ministrów; kieruje pracami Rady Ministrów; wydaje rozporządzenia; zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania; koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów; nadzoruje samorząd terytorialny w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach; jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej.

¹⁶ Zob. R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 137.

działań proceduralnych i organizatorskich, ale obejmuje kierowanie merytoryczną stroną działalności gabinetu¹⁷. Co więcej, w ramach tej kompetencji przyznaje się szefowi rządu uprawnienia do wkraczania w sferę merytorycznego funkcjonowania poszczególnych członków rządu. Wszystko to razem powoduje, że premier, realizując funkcje określone w art. 148 Konstytucji, decyduje w gruncie rzeczy o zakresie i sposobie realizowania konstytucyjnych kompetencji rządu i jego członków (ministrów). Więcej nawet: zważywszy na to, że premier jest uprawniony do określania sposobów wykonywania polityki rządu oraz koordynowania i kontrolowania pracy ministrów, w praktyce niektóre z konstytucyjnych kompetencji Rady Ministrów stają się *de facto* kompetencjami szefa rządu¹⁸.

Wyrazem tej konstatacji jest brzmienie kilku artykułów ustawy zasadniczej¹⁹, w której – z jednej strony – rezygnuje się z „kolegialności” jako konstytucyjnej zasady działania Rady Ministrów²⁰, z drugiej zaś strony – eksponuje się rolę premiera jako kierownika Rady Ministrów. Wprawdzie treść tych postanowień nie zawiera wyczerpującego wyliczenia kompetencji premiera, jakimi może on oddziaływać na rząd i ministrów, to jednak stanowi istotną wskazówkę odnośnie do roli ustrojowej i mocy sprawczej szefa rządu. Zwraca uwagę przede wszystkim spory zakres „władzy organizacyjnej”²¹, jaka jest udziałem premiera, i dzięki której może on elastycznie kształtować strukturę wewnętrzną Rady Ministrów oraz określać zakres działania jej członków (ministrów)²². Co istotne, władza ta w zestawieniu

¹⁷ Zob. E. Zieliński, *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001, s. 560.

¹⁸ Zob. M. Bożek, *Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad służbami specjalnymi oraz sposoby jego realizacji w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, „Przebieg Sejmowy” 2010, nr 3, s. 34.

¹⁹ Zob. art. 147, 148, 149 ust. 1 i 161 Konstytucji RP.

²⁰ Zasadę tę wyraża cytowany już art. 1 ustawy o Radzie Ministrów; co nie zmienia postaci rzeczy, że w ustawie zasadniczej, a więc w rozwiązaniach konstytucyjnych przyjmowanych później, bo w 1997 r., tej zasady nie zapisano. O „kolegialności” jako zasadzie działania Rady Ministrów mówiło się natomiast w art. 53 ust. 3 Ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992, nr 84, poz. 426).

²¹ Szerzej na temat „władzy organizacyjnej” jako cechy systemu kanclerskiego M. Bożek, *Władza organizacyjna kanclerza Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] *Parlament, Prezydent, Rząd*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2008, s. 145 i nast.

²² Zob. art. 147 ust. 3 i art. 149 ust. 1 Konstytucji RP.

z rolą, jaką odgrywa on w zapewnieniu rządowi poparcia większości sejmowej²³, powoduje, że to premier, a nie Rada Ministrów, jest faktycznym podmiotem konstytucyjnego systemu rządów. Oznacza to, że wydolność systemu rządzenia – jeśli mierzyć ją zakresem władzy przyznanej w przepisach ustawy zasadniczej i ustaw zwykłych Prezesowi Rady Ministrów – zależy od aktywności polityka sprawującego ten urząd. Wolno nawet zaryzykować twierdzenie, że osoba premiera jest gwarantem funkcjonalności systemu rządów, jaki obowiązuje na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. Na razie daleko jeszcze do nazywania tego systemu rządów mianem parlamentarno-premierowskim, zamiast parlamentarno-gabinetowym. Tym niemniej można mówić o wyraźnie rysującej się tendencji, która przy okazji dyskusji nad koniecznością nowelizacji czy rewizji polskiej Konstytucji powinna stanowić punkt wyjścia w aspekcie potrzeby wprowadzenia w Polsce nowego modelu rządzenia.

Rzecz jasna, jest też równie istotny wymiar polityczny, wynikający z pozycji premiera w partii lub koalicji rządzącej, co z kolei przekłada się na jego możliwości działania jako Prezesa Rady Ministrów. Ściślej biorąc, pozycja osoby piastującej urząd premiera wynika z tych wszystkich czynników, które spowodowały, że właśnie jemu kierownictwo partii wygrywającej wybory powierzyło misję tworzenia rządu, a nie tylko z tego, z jakich kompetencji określonych w przepisach prawa może on korzystać już jako urzędujący premier. W systemie rządów parlamentarno-gabinetowych, z jakim mamy do czynienia na gruncie Konstytucji RP z 1997 r., premier nie może skutecznie działać w oderwaniu od zaplecza politycznego, czyli większości sejmowej tworzonej przez partię lub koalicję wygrywającą ostatnie wybory parlamentarne. Oznacza to, że im większe jest znaczenie premiera w kierownictwie partii (koalicji) rządzącej, tym większy jest jego wpływ na kierunki polityki i działania rządu, którym kieruje jako Prezes Rady Ministrów. W tym też kontekście optymalnym rozwiązaniem – zarówno w ujęciu konstytucyjnym, jak i politycznym – byłaby taka konstrukcja ustrojowa, w której lider partii (koalicji) wygrywającej wybory obejmowałby ster rządu. Stosowanie owego rozwiązania

²³ Zob. art. 154; art. 155; art. 158 ust. 2; art. 160; art. 161; art. 162 ust. 2 pkt 3 Konstytucji RP.

minimalizowałoby ryzyko występowania w praktyce ustrojowej zjawiska kształtowania się pozakonstytucyjnego ośrodka władzy w postaci kierownictwa partii, wkraczającego w sfery prawnie zarezerwowane dla Rady Ministrów i jej szefa (premiera).

Wpływ premiera na funkcjonowanie ministrów w rządzie i poza nim jest także widoczny na gruncie przepisów ustawy o Radzie Ministrów. Warto zauważyć, że w dużej mierze na podstawie tych rozwiązań premier może realizować większość swych funkcji określonych w art. 148 Konstytucji. Ściślej biorąc, z ustawy o Radzie Ministrów wynikają konkretne kompetencje, przy pomocy których premier może kierować pracami rządu, koordynować i kontrolować pracę jego członków, zapewniać wykonywanie polityki Rady Ministrów, określać sposoby jej wykonywania oraz być zwierzchnikiem pracowników administracji rządowej. Treścią tych kompetencji jest zespół uprawnień premiera wpisujących się w doktrynalne znaczenie terminu „kierowanie”²⁴. Mają one postać kilkunastu przepisów ustawy o Radzie Ministrów²⁵, chociaż kluczowe kompetencje premiera zawiera przede wszystkim art. 5 ustawy. Zgodnie z tym przepisem Prezes Rady Ministrów ma prawo:

- 1) wyznaczyć ministrowi zakres spraw, w których minister ten działa z jego upoważnienia;
- 2) żądać informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych lub dotyczących poszczególnej sprawy albo rodzaju spraw od ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody oraz od pracowników urzędów organów administracji rządowej po zawiadomieniu właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody;
- 3) zarządzić przeprowadzenie korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk członków Rady Ministrów;

²⁴ Jeśli chodzi o doktrynę, to należy zauważyć, że zgodnie z teoretycznym znaczeniem terminu „kierowanie” oznacza on proces obejmujący planowanie i koordynowanie pracy oraz zapewnianie sprawnego działania organu w celu realizacji postawionych przed nim zadań. Z kierowaniem łączy się określony zakres władztwa umożliwiający stosowanie wszelkich środków (prawnych) w celu oddziaływania na postępowanie organów (osób) kierowanych. Zob. E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Zakamycze 2006, s. 151; J. Szreniawski, *Wprowadzenie do nauki administracji*, Lublin 1996, s. 31; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 41.

²⁵ Zob. art. 5; art. 10 ust. 3; art. 12; art. 17; art. 27; art. 28; art. 33; art. 35 ust. 2 i 2a; art. 36; art. 37 ust. 3 i 4; art. 39 ust. 5 ustawy o Radzie Ministrów.

- 4) zwoływać posiedzenia organów pomocniczych Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów, brać w nich udział i im przewodniczyć, bez względu na skład i zakres działania posiedzeń;
- 5) zwoływać posiedzenia z udziałem właściwych ministrów, kierowników urzędów centralnych lub wojewodów i im przewodniczyć;
- 6) przekazać, z urzędu lub na wniosek właściwego organu albo na wniosek strony, sprawę należącą do właściwości więcej niż jednego ministra lub kierownika centralnego urzędu do załatwienia wskazanemu przez siebie ministrowi, zawiadamiając o tym wszystkie inne właściwe organy oraz strony;
- 7) rozstrzygać o zakresie działania ministrów w razie sporu kompetencyjnego między ministrami.

Ze wszystkich tych uprawnień premier może korzystać w celu wykonywania zadań i kompetencji określonych w Konstytucji RP i ustawach. Co równie istotne, powyższy katalog uprawnień premiera ma charakter otwarty, o czym świadczy użycie w art. 5 zwrotu „w szczególności”.

Istotnym uzupełnieniem tego katalogu jest art. 33 ustawy o Radzie Ministrów. To w tym przepisie przyznaje się Prezesowi Rady Ministrów kompetencję do ustalania, w drodze rozporządzenia, szczegółowego zakresu działania poszczególnych ministrów wchodzących w skład Rady Ministrów. Co więcej, w myśl tego przepisu do premiera należy również wyznaczanie ministerstwa lub innego urzędu administracji rządowej, który ma obsługiwać ministra. W wypadku zaś ministra kierującego określonym działem administracji rządowej – premier wskazuje także organy podległe lub nadzorowane przez tego ministra. Jedynym ograniczeniem swobody premiera w zakresie sfery działania ministra są przepisy ustaw, w szczególności zaś przepisy ustawy o działach administracji rządowej. To z nich wynikają zasadnicze rodzaje spraw, które należą do zakresu działu (resortu) kierowanego przez danego ministra. I tego prawnie określonego zakresu, czyli spraw stanowiących treść działalności danego resortu, premier nie może pomijać, ustalając w drodze rozporządzenia szczegółowy zakres działania ministra. Rolą premiera nie jest zatem wskazywanie nowych obszarów (pól) aktywności ministra resortowego, lecz przede wszystkim konkretyzowanie (uściślanie) zadań ustawowych, które minister powinien realizować, stojąc na czele danego działu administracji rządowej. Inna sprawa, że redakcja art. 149

ust. 1 Konstytucji pozwala premierowi nałożyć na ministra resortowego dodatkowe obowiązki, przypisując mu w drodze rozporządzenia niejako równoległy zakres działania w stosunku do tego, który realizuje jako minister resortowy.

Ministrowie kierujący działem administracji rządowej

Na gruncie Konstytucji z 1997 r. mówi się o dwóch kategoriach ministrów. Decyduje o tym treść – przywoływanego powyżej – art. 149 ust. 1 ustawy zasadniczej, w myśl którego „ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów”.

Stosownie do brzmienia tego przepisu w doktrynie rozróżnia się ministrów resortowych oraz ministrów zadaniowych (ministrów „bez teki”)²⁶. Ci pierwsi zawiadują (kierują) określonym działem administracji rządowej (resortem), a ci drudzy zajmują się sprawami powierzonymi im przez premiera. Nie oznacza to jednak, że ministrowie resortowi nie mogą załatwiać spraw spoza ich „resortowego” obszaru aktywności, wprost przeciwnie. Jak już sygnalizowano, swoboda premiera w kształtowaniu struktury wewnętrznej rządu polega również na możliwości powierzenia ministrowi resortowemu „dodatkowych” spraw, zazwyczaj pośrednio związanych z zasadniczym zakresem jego działania jako ministra resortowego²⁷. Możliwa jest również sytuacja odwrotna, a mianowicie taka, w której minister „bez teki” staje na czele działu administracji rządowej jako minister resortowy²⁸.

²⁶ Zob. R. Mojak, *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. nauk. A. Bałaban, Zakamycze 2002, s. 291.

²⁷ W latach 2011 i 2013 ówczesnym ministrom spraw wewnętrznych, a więc ministrom resortowym, powierzono sprawy z zakresu koordynacji działalności służb specjalnych. Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego – Ministra Spraw Wewnętrznych – w zakresie koordynacji służb specjalnych (Dz.U. z 2011 r., nr 254, poz. 1524); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Bartłomieja Sienkiewicza – Ministra Spraw Wewnętrznych – w zakresie koordynacji służb specjalnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 272).

²⁸ Przykładem takiego rozwiązania jest powołanie w sierpniu 2019 r. ministra – członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego, Koordynatora Służb

Mimo możliwości stosowania różnych rozwiązań, jakie w zakresie kreowania składu Rady Ministrów daje premierowi art. 149 ust. 1 Konstytucji, zdecydowana większość jej członków to ministrowie resortowi, czyli tacy, którzy kierują działami administracji rządowej. Należy przy tym podkreślić, że ministrowie resortowi charakteryzują się podwójnym statusem prawnym. Z jednej strony są oni członkami kolegiального organu władzy wykonawczej, jakim jest Rada Ministrów, z drugiej – mają status naczelných organów administracji państwowej (rządowej), których urzędy mogą być tworzone w drodze ustawy przyjmowanej przez parlament. Takiego podwójnego statusu nie mają ministrowie zadaniowi, chociaż również i oni mają swój zakres spraw, którym się zajmują. Zakres spraw ministra zadaniowego nie jest jednak objęty działem administracji rządowej, a jedynie wynika z rozporządzenia premiera, który określa – korzystając z kompetencji z art. 149 ust. 1 zd. pierwsze Konstytucji RP i art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o Radzie Ministrów – szczegółowy zakres działania ministra „bez teki”.

Oznacza to, że tylko w wypadku ministrów resortowych zasadniczą podstawą ich działania jest ustawa, a raczej ustawy. Jak stanowi bowiem art. 149 ust. 1 zd. drugie Konstytucji, zakres działania ministra resortowego określają ustawy. Ustawowe podstawy działania ministra resortowego wynikają w szczególności z ustawy o działach administracji rządowej i innych ustaw regulujących sprawy z zakresu działu, na czele którego stoi dany minister i którym kieruje. Ten ostatni rodzaj ustaw to akty normujące poszczególne działy administracji publicznej, takie jak: administracja finansowa, administracja spraw wewnętrznych,

Specjalnych, na stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Odtąd minister M. Kamiński nadzoruje jednocześnie pracę organów funkcjonujących w ramach działów administracji rządowej pn. „sprawy wewnętrzne” i „administracja publiczna” oraz służb specjalnych, które nie działają w ramach tych działów ani żadnego innego resortu. Zgodnie z art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a ustawy o działach administracji rządowej nadzór nad działalnością służb specjalnych, tj. Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencją Wywiadu i Centralnym Biurem Antykorupcyjnym, sprawuje Prezes Rady Ministrów. W jego zaś imieniu, w związku z rozporządzeniem premiera wydanym na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o Radzie Ministrów, nadzór wykonuje minister zadaniowy („bez teki”), tj. minister – członek Rady Ministrów Koordynator Służb Specjalnych. Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra – członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych (Dz.U. z 2017 r., poz. 3223).

administracja obrony narodowej, administracja wymiaru sprawiedliwości, administracja zdrowia, ochrona środowiska i wiele innych.

Szczególnym rodzajem ustawy – określającej zakres działania ministra resortowego – jest ustawa tworząca urząd danego ministra lub regulująca zasadnicze kwestie związane z organizacją i funkcjonowaniem działu administracji rządowej, którym minister kieruje. W praktyce ustrojowej obecnie rzadko są uchwalane²⁹ takie ustawy, to konsekwencja odejścia pod rządami Konstytucji z 1997 r. od zasady wyłącznie ustawowego określania zakresu działania ministra³⁰. Decyduje o tym treść dwóch rozwiązań zawartych w art. 149 zd. pierwsze Konstytucji oraz art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o Radzie Ministrów. Wynika z nich, że to Prezes Rady Ministrów ustala, w drodze rozporządzenia, szczegółowy zakres działania ministra. Owa reguła dotyczy zarówno ministrów zadaniowych, jak i ministrów resortowych (kierujących działem administracji rządowej). W wypadku tych ostatnich premier ma obowiązek uwzględniania przepisów o działach administracji rządowej i tych wszystkich ustaw, które regulują sprawy z poszczególnych działów administracji publicznej. To z kolei oznacza, że w dużym stopniu rola premiera sprowadza się do przypisania danemu ministrowi określonego działu lub działów administracji rządowej oraz wskazania szczegółowego katalogu spraw (zadań), które obejmuje dany dział (działy). Nie zmienia to jednak faktu, że to premier, a nie jedynie parlament w drodze ustawy, może wskazywać szczegółową listę zadań (spraw) realizowanych przez ministra resortowego. Co więcej: to premier określa zakres uprawnień ministra jako dysponenta wyodrębnionej części budżetu państwa oraz

²⁹ Do ustaw tej kategorii można zaliczyć m.in. Ustawę z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1438); Ustawę z dnia 21 czerwca 1996 r. o szczegółowych formach sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2487, 2600); Ustawę z dnia 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw aktywów państwowych oraz ich wykonywania w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorze energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2173); Ustawę z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 406).

³⁰ Por. R. Mojak, *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów...*, s. 326 i nast.

ministerstwo lub inny urząd obsługujący ministra³¹. To również premier, o czym była już mowa, wskazuje organy podległe lub nadzorowane przez ministra kierującego działem administracji rządowej³², chociaż w tym zakresie swoboda premiera wydatnie jest ograniczona przepisami ustawy o działach administracji rządowej³³.

Minister resortowy wykonuje swoje zadania przy pomocy sekretarza i podsekretarzy stanu, gabinetu politycznego ministra oraz dyrektora generalnego urzędu (ministerstwa)³⁴. W tym celu minister ustala zakres czynności sekretarza i podsekretarza stanu, zawiadamiając o tym Prezesa Rady Ministrów. Powołanie i odwoływanie sekretarzy i podsekretarzy stanu w ministerstwie należy do kompetencji premiera. Z tym że premier powołuje sekretarzy i podsekretarzy stanu na wniosek właściwego ministra. Sekretarze stanu zastępują ministra w zakresie przez niego ustalonym. W sytuacji niepowołania w ministerstwie sekretarza stanu rolę zastępcy pełni wyznaczony przez ministra podsekretarz stanu. Ministrowi w wykonywaniu jego zadań pomaga również cała struktura organizacyjna, czyli ministerialny aparat pomocniczy nazywany ministerstwem. Czasami rolę tę spełnia urząd administracji rządowej, obsługujący ministra. Decyduje o tym premier, który w drodze rozporządzenia wyznacza ministerstwo lub urząd administracji rządowej mający obsługiwać ministra. Ministerstwo – jako pewną strukturę organizacyjną – tworzy, znosi lub przekształca w drodze rozporządzenia Rada Ministrów³⁵.

Fakt, że ministrowie resortowi są naczelnymi organami administracji rządowej, powoduje, iż zajmują oni nadrzędną pozycję względem organów administracji rządowej funkcjonujących w dziale lub działach, którymi kierują. To do nich należą wszystkie sprawy składające się na materialną treść danego działu lub działów. Co za tym idzie, ponoszą odpowiedzialność za funkcjonowanie kierowanego przez siebie działu (działów) oraz działalność podległej im administracji. Jest to odpowiedzialność

³¹ Zob. art. 33 ust. 1 pkt 2 i ust. 1a pkt 3 ustawy o Radzie Ministrów.

³² Zob. art. 33 ust. 1 pkt 2 ustawy o Radzie Ministrów.

³³ Zob. art. 6 ust. 2; art. 8 ust. 4; art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o działach administracji rządowej.

³⁴ Zob. art. 37 ustawy o Radzie Ministrów.

³⁵ Zob. art. 39 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów.

polityczna, którą ministrowie ponoszą zarówno przed Prezesem Rady Ministrów, jak i przed Sejmem (o czym jeszcze będzie mowa).

W związku z kierowaniem sprawami działu (działów) minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do tych spraw, a także przedkładania inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów. W zakresie działu, którym kieruje, minister ma również obowiązek wykonywania polityki Rady Ministrów i koordynowania jej wykonywania przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które jemu podlegają lub są przez niego nadzorowane³⁶. Innymi słowy, minister – w obrębie swojego resortu – powinien podejmować szereg działań służących wdrażaniu polityki ustalonej na posiedzeniach rządu. To od jego aktywności w dużej mierze zależy, czy cele polityczne stawiane przez Radę Ministrów w ramach prowadzonej przez nią polityki zostaną osiągnięte. W szczególności na etapie wykonawczym (operacyjnym), w którym istotną rolę odgrywają sprawność i skuteczność administracji rządowej. I – aby je zapewnić – minister może, i powinien, stosować odpowiednie instrumenty (środki) oddziaływania na podległe mu organy i jednostki organizacyjne.

Zwierzchnictwo ministra resortowego nad podległą administracją

Ogólnie mówiąc, minister – z racji kierowania podległym mu fragmentem administracji rządowej – korzysta z całego zespołu uprawnień (środków) charakterystycznych dla kompetencji organu zajmującego pozycję zwierzchnią w ramach pewnego układu organizacyjnego. Jest oczywiste, że minister „resortowy” musi dysponować określonymi środkami umożliwiającymi mu zapewnienie wykonywania polityki prowadzonej przez Radę Ministrów odnośnie do spraw należących do działu administracji rządowej, którego jest zwierzchnikiem.

Środki te mogą mieć różną postać, choć podstawą ich stosowania zawsze powinien być przepis prawa. Co przy tym istotne, powinien być to przepis, z którego wynika jasna kompetencja

³⁶ Zob. art. 34 ust. 1 i 2 ustawy o działach administracji rządowej.

do określonego działania ministra. W państwie prawnym ogólna kompetencja do kierowania lub nadzorowania jakiejś struktury (np. działu administracji rządowej) jest niewystarczająca do władczego wkraczania w jej działalność. Oddziaływanie w ramach kierownictwa lub nadzoru musi mieć swoje sprecyzowane podstawy prawne, które w sposób ścisły określają środki prawne służące do realizacji funkcji kierowniczych lub nadzorczych³⁷. W tym też kontekście art. 34 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów, tj. „minister kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek”, nie może stanowić samodzielnej podstawy do ingerowania w ich działalność. Istotne zastrzeżenie w tym względzie czyni się w ust. 2 art. 34, zgodnie z którym uprawnienia nadzorcze ministra oraz zasady ich stosowania regulują przepisy ustawowe.

Pierwszą grupę środków – przysługujących ministrowi jako kierownikowi działu administracji rządowej – stanowią akty normatywne wydawane na podstawie delegacji ustawowej. Będą to w szczególności ministerialne rozporządzenia i zarządzenia oraz akty kierownictwa wewnętrznego, takie jak: regulaminy, wytyczne, okólniki, dyrektywy. Przy czym i zarządzenia, i pozostałe akty o charakterze wewnętrznym nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli oraz podmiotów spoza struktury ministerialnej (resortowej)³⁸. Co za tym idzie, akty wewnętrzne (zarządzenia) mogą być adresowane tylko do struktur i pracowników (urzędników) podlegających ministrowi. Z kolei ministerialne rozporządzenia, na wniosek premiera, mogą zostać uchylone przez Radę Ministrów³⁹. Dotyczy to również ministerialnych zarządzeń.

Do drugiej grupy środków można zaliczyć wszelkie kompetencje, przy pomocy których ministrowie mogą określać organizację podległych im struktur oraz dokonywać w nich obsady

³⁷ „Nauka prawa administracyjnego traktuje nadzór jako aktywną możliwość władczego wkraczania w działalność jednostki nadzorowanej oraz oznacza określony stopień współodpowiedzialności za jej pracę. [...] Nadzór, będąc powiązany z nadrzędnością i kierownictwem, nie może być realizowany tylko w oparciu o ogólne normy kompetencyjne. Przepisy muszą ściśle określać organ, środki i zakres, a także regulować pozycję jednostek nadzorowanych w stosunku do nadzorujących”. J. Szreniawski, *Wprowadzenie do nauki administracji*, Lublin 2002, s. 59 i nast.

³⁸ Zob. 93 ust. 2 Konstytucji RP.

³⁹ Zob. art. 149 ust. 2 Konstytucji RP.

personalnej. I tak np. minister może tworzyć i likwidować jednostki organizacyjne, powoływać i odwoływać ich kierowników oraz organizować kontrolę sprawności działania tych jednostek⁴⁰. Co więcej: to minister wnioskuje do Prezesa Rady Ministrów o nadanie statutu nadzorowanemu przez siebie urzędowi centralnemu. Do jego kompetencji należy także kierowanie do premiera wniosków o powołanie i odwołanie kierownika takiego urzędu. W końcu to minister powołuje zastępców kierownika urzędu centralnego. Są to zasady ogólne, określone w ustawie o Radzie Ministrów⁴¹, od których jednak przepisy odrębnych ustaw mogą przewidywać pewne wyjątki.

Trzecia grupa środków, przy użyciu których minister może ingerować w działalność podległej mu administracji, to kompetencje polegające na wyznaczaniu jej zadań (tj. programowaniu administracji). Rzecz oczywista, działania podejmowane w tym zakresie przez ministra muszą uwzględniać uwarunkowania ustawowe, na podstawie których ta administracja funkcjonuje. Tym niemniej, minister, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podporządkowanych mu struktur organizacyjnych (administracji), może „wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia”. Z tym że ministerialne wytyczne i polecenia nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej. Natomiast wytyczne i polecenia, wydane przez ministra ustnie, wymagają potwierdzenia pisemnego⁴². Wyznaczając zadania podległej administracji, minister nie może również zapominać o odpowiednim współdziałaniu urzędów centralnych. Jego obowiązkiem jest to współdziałanie podległych mu urzędów centralnych zapewniać.

Warto również zaznaczyć, że ministrowie mają obowiązek współpracy (współdziałania) z pozostałymi członkami rządu i innymi organami państwowymi⁴³. W szczególności zaś wtedy, kiedy od tego zależy realizacja zadań ministra i podległej mu administracji.

⁴⁰ Zob. art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o Radzie Ministrów.

⁴¹ Zob. art. 35 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów.

⁴² Zob. art. 34a ustawy o Radzie Ministrów.

⁴³ Zob. art. 38 ustawy o działach administracji rządowej.

Minister kierujący działem administracji rządowej jest również uczestnikiem postępowania administracyjnego. Może występować w tym postępowaniu w podwójnej roli – raz jako organ administracji publicznej właściwy w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych oraz w sprawach wydawania zaświadczeń⁴⁴, dwa jako organ wyższego stopnia rozpatrujący odwołania od rozstrzygnięć wydanych w I instancji⁴⁵. W przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego ministra resortowego określa się również mianem naczelnego organu (administracji publicznej)⁴⁶. Działania (rozstrzygnięcia) ministra podejmowane w toku postępowania administracyjnego podlegają kontroli ze strony sądownictwa administracyjnego.

Ministrowie zadaniowi i przewodniczący komitetów

W zasadzie wszystkie uwagi odnoszące się do statusu prawnego ministra resortowego można by również odnieść do ministra zadaniowego (tzw. ministra „bez teki”). Z tym jednak istotnym zastrzeżeniem, że minister zadaniowy, co do zasady, nie kieruje działem administracji rządowej. Instytucja ministra „bez teki” charakterystyczna jest dla systemów parlamentarno-gabinetowych (także tych zrjonalizowanych, jak system funkcjonujący na gruncie Konstytucji RP z 1997 r.), w których powołanie rządu zależy od większości parlamentarnej tworzonej przez kilka ugrupowań koalicyjnych, a nie przez jedną partię polityczną wygrywającą wybory. W takich warunkach powoływanie w skład rządu ministra, który nie stoi na czele resortu, a jedynie zajmuje się powierzonym mu zakresem zadań, jest wynikiem uzgodnień koalicjantów, co do udziału ich przedstawicieli w gabinecie rządowym.

Obecność w rządzie ministrów zadaniowych nie zawsze jednak musi stanowić efekt ustaleń koalicyjnych, a może wynikać z realnej potrzeby zajęcia się pewną sferą spraw publicznych,

⁴⁴ Zob. art. 1 pkt 1 i 4 oraz art. 5 § 2 pkt 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

⁴⁵ Zob. art. 17 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.

⁴⁶ Zgodnie z art. 18 pkt 1 i 3 Kodeksu postępowania administracyjnego minister resortowy jest organem naczelnym wobec organów administracji rządowej, organów jednostek samorządu terytorialnego, a w niektórych przypadkach także w stosunku do organów organizacji społecznych.

która nie jest objęta żadnym działem administracji rządowej albo ma charakter międzyresortowy. W jakiejś mierze konieczność powoływania w skład rządu ministrów zadaniowych to również konsekwencja przypisania premierowi nadzoru nad działalnością administracji rządowej nieobjętą zakresem działów (resortów). W myśl obowiązujących rozwiązań, przyjętych na gruncie ustawy o działach administracji rządowej, premier nadzoruje pracę aż 9 centralnych instytucji (urzędów) administracji publicznej⁴⁷. Rozległy zakres zadań, które realizują te instytucje, wymaga wsparcia premiera w tym nadzorze, jeśli ma być on w praktyce efektywny, a nie tylko nominalny. I to jest rola ministrów zadaniowych, których powołuje premier w skład Rady Ministrów, aby w jego imieniu wykonywali czynności nadzorcze.

W ujęciu normatywnym przepisy ustawy o Radzie Ministrów w wielu przypadkach odnoszą się do uprawnień ministra bez dokonywania rozróżnienia na tych resortowych i tych zadaniowych („bez teki”). W szczególności jest to widoczne na gruncie przepisów rozdziału VI ustawy, zatytułowanego *Zakres i zasady działania ministrów*. Tylko bowiem w niektórych przepisach tego rozdziału dokonuje się rozróżnienia pozycji obu kategorii ministrów, wyraźnie zaznaczając, że w danym przypadku chodzi wyłącznie o ministra kierującego działem administracji rządowej. W pozostałych przepisach tego rozdziału brak jest takiego rozróżnienia, co oznacza, że rozwiązania w nich zawarte dotyczą obu kategorii ministrów.

Oczywiście są też różnice, które były już sygnalizowane. Zasadnicza z nich to ta wynikająca z przepisów art. 149 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. W świetle dyspozycji tych przepisów nie ma wątpliwości, że są dwie kategorie ministrów, występujących w składzie Rady Ministrów. I tylko jedna z nich to naczelne organy stojące na czele poszczególnych działów administracji rządowej. Co więcej, tylko tej kategorii ministrów przysługuje konstytucyjne uprawnienie wydawania aktów wykonawczych do ustawy w postaci rozporządzeń. Takiej kompetencji

⁴⁷ W świetle aktualnego brzmienia art. 33a ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej Prezes Rady Ministrów nadzoruje działalność: Głównego Urzędu Statystycznego, Polskiego Komitetu Normalizacyjnego, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Urzędu Regulacji Energetyki, Prokuraturii Generalnej RP, Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych.

nie posiadają natomiast ministrowie „bez teki”. Istotna różnica polega też na tym, że zasadniczy zakres działania ministra resortowego określają ustawy. Tymczasem zakres działania ministra „bez teki” wynika w pierwszej kolejności z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów.

Oznacza to, że w wypadku ministra „bez teki” premier ustala rozporządzeniem jego zadania i kierunki aktywności. Ustawy mają zaś wpływ na zakres działania takiego ministra, jeśli premier powierzy mu realizację zadań określonych w ustawach regulujących pewne sfery spraw publicznych. Co najczęściej jest też regułą w państwach odwołujących się do zasady rządów prawa, w myśl której władze publiczne działają na podstawie i w granicach prawa oraz obowiązuje prymat ustawy (jako aktu pochodzącego od parlamentu)⁴⁸. Dotyczy to również sytuacji, w której premier sceduje na ministra zadaniowego jakiś fragment kompetencji ustawowo przypisanych Prezesowi Rady Ministrów. Minister działa wtedy w imieniu szefa rządu, realizując w jego zastępstwie ustawowe zadania nominalnie (ustawowo) będące zadaniami premiera. W jednym i drugim wypadku ustawy mają istotny wpływ na zakres i sposób działania ministra zadaniowego, lecz jego zasadnicza (pierwotna) podstawa do działania wynika z rozporządzenia premiera w sprawie szczegółowego zakresu działania takiego ministra. Odwrotnie jest w przypadku ministra resortowego, którego zadania (kompetencje) wynikają wprost z ustaw. Rozporządzenie premiera w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra resortowego ma natomiast charakter wtórny do rozwiązań ustawowych, w których wskazuje się sprawy pozostające w gestii takiego ministra.

Należy podkreślić, że sygnalizowane powyżej różnice między dwiema kategoriami ministrów nie deprecjonują ministra zadaniowego („bez teki”) jako członka rządu. Jest on pełnoprawnym członkiem Rady Ministrów, któremu przysługują te same uprawnienia, co ministrowi resortowemu. Minister „bez teki” ma zarówno prawo, jak i obowiązek brania udziału w pracach Rady Ministrów. Jego wpływ na kierunki polityki prowadzonej przez Radę Ministrów może być taki sam jak ministra resortowego⁴⁹. Minister „bez teki” jest obowiązany, podobnie

⁴⁸ Zob. art. 2; art. 7; art. 120 Konstytucji RP.

⁴⁹ Zob. art. 7 ustawy o Radzie Ministrów.

jak minister resortowy, do inicjowania i opracowywania polityki rządu. Ma też obowiązek realizować politykę ustaloną przez Radę Ministrów. Są to obowiązki adresowane do wszystkich członków rządu, i to bez jakiegokolwiek różnicowania, a zatem w tym samym stopniu odnoszą się one także do ministra „bez teki” (ministra zadaniowego).

Jeszcze inną kategorią członków rządu, zbliżoną nieco do pozycji prawnej ministra resortowego z uwagi na ich ustawowe „zakotwiczenie”, są przewodniczący określonych w ustawach komitetów. Jest to fakultatywna kategoria członków Rady Ministrów, co oznacza, że premier przy kompletowaniu składu rządu nie ma obowiązku ich uwzględniać. Jednoznacznie wynika to z dyspozycji art. 147 ust. 4 Konstytucji RP, w myśl którego w skład Rady Ministrów „mogą być ponadto powoływani przewodniczący określonych w ustawach komitetów”.

Ową perspektywę, w zakresie fakultatywnej obecności w rządzie przewodniczących komitetów, nieco zmieniały obowiązujące w latach 90. XX w. ustawy, na podstawie których tworzono komitety. W przepisach tych ustaw znajdowały się bowiem przepisy wprost wskazujące, że „przewodniczący komitetu wchodzi w skład Rady Ministrów”⁵⁰. W ten sposób nadano jego obecności w Radzie Ministrów obligatoryjny charakter. Różnica w ujęciu konstytucyjnym i ustawowym w omawianej kwestii wynikała zapewne z tego, że ustawy powołujące do życia komitety pochodziły z okresu prowizorium konstytucyjnego, czyli sprzed przyjęcia Konstytucji RP z 1997 r. Przy czym tendencja w tym zakresie poniekąd utrzymała się i jest widoczna również w ustawach uchwalanych już pod rządami obowiązującej ustawy zasadniczej. Wpływ na to może mieć treść art. 149 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którą do przewodniczącego komitetu (powołanego w skład rządu) stosuje się odpowiednio przepisy odnoszące się do ministra kierującego działem administracji

⁵⁰ Chodzi o art. 4 ust. 2 Ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o utworzeniu Komitetu Badań Naukowych oraz art. 4 ust. 2 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej, zgodnie z którymi przewodniczący, odpowiednio Komitetu Badań Naukowych i Komitetu Integracji Europejskiej, nie tylko mogli wchodzić w skład Rady Ministrów, co wchodził (obligatoryjnie) w jej skład. Pierwsza z wymienionych ustaw przestała obowiązywać w związku z wejściem w życie przepisów Ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki. Drugą z ustaw uchyliła Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 r.

rządowej. W ten sposób, na gruncie przepisów konstytucyjnych, status prawny przewodniczącego komitetu jest zbliżony do ministra resortowego. Co za tym idzie, na czele ustaw, na podstawie których tworzy się komitety, jako przewodniczącego stawia się ministra resortowego. W ustawie o Komitecie do Spraw Europejskich zapisano, że przewodniczącym Komitetu jest minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej⁵¹. Natomiast zgodnie z art. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 14 października 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra do Spraw Unii Europejskiej⁵², ów minister kieruje działem administracji rządowej o nazwie „członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”.

W tym wypadku unia personalna na stanowiskach Przewodniczącego Komitetu do Spraw Europejskich i Ministra do Spraw Europejskich zaciera w praktyce wszelkie różnice między jedną a drugą funkcją tego członka rządu. Tym niemniej należy zaznaczyć, że w warstwie normatywnej dalej te różnice występują. Po pierwsze, minister resortowy zawsze jest powoływany w skład Rady Ministrów, a przewodniczący może być w jej skład powołany. Po drugie, tylko minister resortowy może wydawać na podstawie upoważnienia ustawowego rozporządzenia wykonawcze⁵³. I, po trzecie, tylko minister resortowy jest zwierzchnikiem organów i urzędów funkcjonujących w ramach danego działu administracji rządowej, natomiast przewodniczący komitetu zajmuje się zapewnieniem wykonania zadań ustawowych komitetu, którego pracami kieruje.

Odpowiedzialność polityczna ministrów.

Relacje z Sejmem

Odpowiedzialność polityczna ministrów jest jednym z ważniejszych zagadnień charakteryzujących ich rolę ustrojową. Z pozoru rzecz wydaje się oczywista – ministrowie za swoją działalność ponoszą odpowiedzialność przed szefem rządu i parlamentem (udzielającym poparcia temu rządowi). Odpowiedzialność

⁵¹ Zob. art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2084).

⁵² Zob. Dz.U. z 2022 r., poz. 2120.

⁵³ Zob. art. 149 ust. 2 zd. pierwsze Konstytucji RP.

ministrów przed parlamentem stanowi przy tym istotę odpowiedzialności politycznej jako instytucji ustrojowej⁵⁴. W polskich warunkach ustrojowych oznacza możliwość wyrażenia ministrowi wotum nieufności w drodze uchwały podjętej przez Sejm, co z kolei skutkuje jego odwołaniem z zajmowanego stanowiska. Jednak tylko z pozoru sprawa wydaje się aż tak prosta. W systemie parlamentarno-gabinetowym (nawet w wersji zrationalizowanej), w którym funkcjonowanie rządu zależy od stałego poparcia udzielanego mu przez parlament, negatywna ocena działalności danego ministra nie musi mieć (i najczęściej w praktyce ustrojowej nie ma) dalej idących konsekwencji. Z jednej bowiem strony, prawo parlamentu do kontroli pracy Rady Ministrów to również możliwość oceny poszczególnych członków rządu⁵⁵. Z drugiej jednak – większość udzielająca rządowi poparcia w momencie jego powstania to ta sama większość, która na bieżąco ocenia działalność ministrów i która może z racji tej oceny wyrazić ministrowi wotum nieufności. Zderzenie w praktyce ustrojowej tych dwóch kwestii powoduje, że niezwykle trudno jest przekonać większość sejmową o konieczności skorzystania przez nią z tego właśnie instrumentu oddziaływania na pracę rządu i jej członków.

Sygnalizowane powyżej uwarunkowania systemowe nie zmieniają kwestii zasadniczej: ministrowie – zgodnie z rozwiązaniami ustrojowymi – ponoszą przed Sejmem odpowiedzialność polityczną. Odnośnie do oceny ich działań, dokonywanej przez posłów, może znaleźć zastosowanie art. 157 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. W myśl tego rozwiązania członkowie Rady Ministrów (a więc m.in. ministrowie) ponoszą przed Sejmem solidarną odpowiedzialność za działalność Rady Ministrów (ust. 1). Jednocześnie ponoszą oni przed Sejmem również „odpowiedzialność indywidualną za sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów” (ust. 2). W tym drugim przypadku ministrowi może zostać wyrażone wotum nieufności wskutek negatywnej oceny zarówno jego działalności, jak i działalności nadzorowanej przez niego

⁵⁴ Zob. W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna rządu (wotum zaufania, wotum nieufności, absolutorium)*, Warszawa 1993, s. 10 i nast.

⁵⁵ Zob. M. Grzybowski, *System rządów...*, s. 12 i nast.; W. Brodziński, *System parlamentarno-gabinetowy w projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów*, red. M. Domagała, Warszawa 1997, s. 16.

administracji. Procedura wyrażania ministrowi wotum nieufności jest opisana w art. 159 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem Sejm może wyrazić ministrowi wotum nieufności na wniosek zgłoszony przez grupę co najmniej 69 posłów. Warunkiem skutecznego skorzystania przez Sejm z instytucji wotum nieufności wobec ministra jest uchwalenie wniosku większością głosów ustawowej liczby posłów. W sytuacji podjęcia takiej uchwały skuteczność jej egzekucji gwarantuje brzmienie art. 159 ust. 2, w świetle którego „Prezydent Rzeczypospolitej odwołuje ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności większością głosów ustawowej liczby posłów”. Nie ma przy tym najmniejszej wątpliwości, że na gruncie zasad wykładni semantycznej taka konstrukcja cytowanego rozwiązania oznacza dla Prezydenta RP sytuację przymusową (obligatoryjną) – nie może on odmówić odwołania ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności. Inna sprawa, że nie ma zupełnej jasności co do tego, czy premier nie może zgłosić kandydatury odwołanego w ten sposób ministra do objęcia w rządzie wakatu, który wywołało zastosowanie przez Sejm instytucji wotum nieufności.

Stosowanie w Sejmie rozwiązania z art. 159 ust. 1 w zw. z art. 157 ust. 2 ustawy zasadniczej jest w praktyce wynikiem krytyki kierowanej przez opozycję parlamentarną pod adresem danego ministra. Oczywiście, teoretycznie powodem podejmowania takiej decyzji przez Sejm może być również uzyskanie efektu zgodności działań ministra z programem większości parlamentarnej. Z tym że trudno sobie wyobrazić taką sytuację w praktyce, skoro program rządzącej w Sejmie większości jest jednocześnie programem Rady Ministrów – i *vice versa*. Ponadto instrumenty dyscyplinujące ministrów w tym zakresie posiada premier, do zadań którego należy zapewnienie wykonywania polityki Rady Ministrów i określanie sposobów jej wykonywania (art. 148 pkt 4 Konstytucji). To również premier posiada kompetencje personalne wobec ministrów, w tym tę najdalej idącą, z art. 161 Konstytucji. W świetle tego przepisu premier może powodować zmiany w składzie Rady Ministrów, kierując wnioski do Prezydenta RP o odwołanie z rządu danego ministra, a które muszą być przez niego uwzględniane.

Jak już sygnalizowano – zgodnie z ust. 2 art. 157 Konstytucji – ocenie parlamentu podlegają sprawy należące do kompetencji ministra lub powierzone przez premiera. Oznacza to, że w kręgu

tych spraw znajduje się również nadzór realizowany przez ministra nad podległymi mu centralnymi organami i urzędami administracji rządowej lub innymi jednostkami organizacyjnymi. Jeżeli Sejm (a w praktyce większość sejmowa) krytycznie ocenia działania podejmowane przez te podmioty, to – stosując instytucję wotum nieufności – może doprowadzić do ustąpienia ministra z powodu niewłaściwie sprawowanego nadzoru nad podległym mu fragmentem administracji. Wyraźnie należy przy tym zaznaczyć, że nie działa tu jednak żaden automatyzm i nawet skuteczne „odwołanie” w drodze wotum nieufności ministra nie gwarantuje zmian personalnych na stanowiskach szefów urzędów i innych podmiotów nadzorowanych przez ministra. Ostateczna decyzja w tej sprawie leży bowiem i tak poza kompetencjami Sejmu.

W myśl obowiązujących rozwiązań nawet zdymisjonowanie całej Rady Ministrów, zgodnie z procedurą określoną w art. 158 Konstytucji⁵⁶, nie powoduje automatycznej dymisji szefów (kierowników) urzędów (jednostek organizacyjnych) administracji rządowej. I dotyczy to również przypadku odwołania ze stanowiska ministra w wyniku wyrażenia wobec niego wotum nieufności z powodu negatywnej oceny podległej mu administracji. W myśl obowiązującej treści art. 38 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów tylko sekretarze i podsekretarze stanu oraz wojewodowie i wicewojewodowie składają dymisję w razie przyjęcia dymisji rządu przez Prezydenta RP, a o jej przyjęciu rozstrzyga nowy premier w ciągu 3 miesięcy od dnia powołania nowej Rady Ministrów.

Podsumowanie

Stanowisko prawne ministra pod rządami Konstytucji RP z 1997 r. należy rozpatrywać z dwóch perspektyw uwarunkowanych obowiązującymi regulacjami. Pierwszej, w której

⁵⁶ Zgodnie z art. 158 ust. 1 Konstytucji RP „Sejm wyraża Radzie Ministrów wotum nieufności większością ustawowej liczby posłów na wniosek zgłoszony przez co najmniej 46 posłów i wskazujący imiennie kandydata na Prezesa Rady Ministrów. Jeżeli uchwała została przyjęta przez Sejm, Prezydent Rzeczypospolitej przyjmuje dymisję Rady Ministrów i powołuje wybranego przez Sejm nowego Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę”.

przedmiotem analizy są przepisy konstytucyjne i ustawowe w sposób ogólny regulujące pozycję ustrojową ministra. I drugiej, w której te ogólne ramy ustrojowe wypełniane są w praktyce ustrojowej konkretną treścią w wyniku decyzji premiera określającego szczegółowy zakres działania ministra, a tym samym miejsce ministra w Radzie Ministrów i rolę w prowadzonej przez nią polityce.

Z pierwszej perspektywy o pozycji ustrojowej ministra decydują rozwiązania zawarte w ustawie zasadniczej z 1997 r. i ustawach zwykłych, w szczególności zaś te odnoszące się do usytuowania ministra w Radzie Ministrów oraz strukturze centralnej administracji rządowej. Analiza tych rozwiązań pozwala twierdzić, że minister ma do odegrania co najmniej kilka kluczowych ról nie tylko w rządowym układzie organizacyjnym, ale także systemie rządzenia. A to za sprawą tego, że Rada Ministrów jest podmiotem władzy wykonawczej, któremu konstytucyjnie powierzono prowadzenie polityki państwa⁵⁷, a więc przypisano funkcję rządzenia krajem. Aktywność Rady Ministrów gwarantuje bieżącą funkcjonalność, sprawność i efektywność owego systemu. Ministrowie, działając w Radzie Ministrów, stanowią centrum decyzyjne w zakresie wyznaczania celów politycznych, jakie rząd zamierza osiągnąć, wykonując swoje konstytucyjne obowiązki. Zadaniem ministrów, w ramach kierowania podległą im administracją rządową, jest z kolei podejmowanie działań służących konkretyzowaniu tych celów, tak aby rząd realizował program partii (koalicji) rządzącej stanowiącej jego parlamentarne zaplecze (większości sejmowej).

Z drugiej perspektywy pozycja ministra wydaje się drugorzędna – o charakterze li tylko wykonawczym. W gruncie rzeczy to premier decyduje o składzie personalnym Rady Ministrów oraz o tym, jakimi sprawami zajmują się poszczególni jej członkowie. Rzecz jasna, premier czyni to z uwzględnieniem tych wszystkich uwarunkowań politycznych, jakie umożliwiły mu objęcie funkcji premiera. Niemniej w takim ujęciu rola ministra jest odtwórcza, a jego obecność w rządzie zależy od tego, na ile sprawnie potrafi wdrażać ustalenia zapadające na posiedzeniach Rady Ministrów i wykonywać polecenia szefa rządu. Tak

⁵⁷ Zgodnie z art. 146 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. „Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej”.

postawić sprawę pozwala szereg omawianych w tym rozdziale rozwiązań przyjętych w Konstytucji RP i ustawach o Radzie Ministrów oraz o działach administracji rządowej. Wszystkie one z pewnością wpisują się w koncepcję racjonalizacji systemu parlamentarno-gabinetowego, implementowaną do polskiej Konstytucji w 1997 r., poprzez wzmocnienie pozycji szefa rządu, także kosztem pozostałych jego członków (ministrów).

Nie należy również zapominać o praktyce ustrojowej, wynikającej z obserwacji funkcjonowania poszczególnych gabinetów rządowych, w szczególności koalicyjnych. Z tej – trzeciej – perspektywy stanowisko ministra stanowi wypadkową dwóch rzeczy: stabilności większości sejmowej popierającej rząd i wpływu ministra na decyzje partyjnych lub koalicyjnych gremiów kierowniczych. Krucha większość sejmowa wzmacnia pozycję ministra wobec premiera i zwiększa jego zakres samodzielności w gabinecie (koalicyjnym). Minister rekomendowany przez ugrupowanie lub frakcję, które dają większość w Sejmie, jest gwarantem funkcjonowania rządu. Tym samym jego znaczenie i możliwości działania są większe. Podobnie jest w sytuacji, gdy minister albo sam jest liderem partii tworzącej koalicję, albo partii samodzielnie tworzącej rząd po zwycięskich wyborach. Wtedy jego wpływ na kierunki polityki rządu jest bez mała taki sam jak Prezesa Rady Ministrów, choć formalnie to dalej premier kieruje pracami rządu i określa sposoby wykonywania tej polityki przez ministrów.

Jarosław Szymanek

Działy administracji rządowej jako element architektury władzy wykonawczej. Możliwości i ograniczenia

Wprowadzenie

Ani w Konstytucji RP, ani w ustawie z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹ nie ma legalnej definicji pojęcia działu administracji rządowej, co oznacza, że ustalenie tej definicji jest zadaniem doktryny prawniczej i praktyki ustrojowej. Określenie działów administracji rządowej poprzez ich nazwanie oraz szczegółowa specyfikacja, tj. wyliczenie tego, co wchodzi w skład danego działu administracji rządowej, jest materią ustawy. Natomiast ustawa nie określa, poza jednym wyjątkiem – zblokowania trzech działów z zakresu finansów, budżetu i rynków finansowych – w jaki sposób ukształtować działy poprzez ich ewentualne łączenie w gestii jednego resortu. W konsekwencji liczba działów, ich nazwy oraz specyfika określająca, co wchodzi w skład każdego z nich, jest domeną regulacji ustawowej. Jednak to, jak one zostaną przyporządkowane w praktyce, a w rezultacie ile resortów powstanie w składzie danej Rady Ministrów, pozostaje do swobodnego uznania Prezesa Rady Ministrów.

Pojęcie działu administracji rządowej na gruncie Konstytucji z 1997 r. jest pojęciem zastanym. Wcześniej zostało ono wprowadzone do przepisów małej konstytucji z 1992 r.² Ustawowe określenie działów administracji rządowej stanowi konsekwencję reformy centrum rządowego państwa, z czym związane było m.in. przyjęcie nowej Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie

¹ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej, Dz. U. z 1998 r., nr 162, poz. 1122.

² Por. J. Łętowski, *Administracja w «małej konstytucji»*, [w:] *Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 162 i nast.

Ministrów. Jednym ze skutków reformy jest odejście od tworzenia urzędu ministra w drodze ustawy. W efekcie to ustawa o działach określa poszczególne działy, opisując, co wchodzi w ich skład. Premier w dużej mierze ma możliwość swobodnego ustawiania owych działów, przez co może wyznaczać *imperium* działania poszczególnych ministrów, decydując w efekcie o tym, czy mają oni więcej czy mniej działów w swoim zakresie, *ergo* czy są bardziej czy mniej silnymi ministrami. Ograniczeniem działania premiera w tym względzie jest niedopuszczalność podziału w ramach jednego działu administracji. Z punktu widzenia optymalizacji działania Rady Ministrów wskazane jest jednak kumulowanie działów, a nie ich rozpraszenie (warto przypomnieć, że w pierwotnej wersji ustawy o działach było 28 działów, a dziś jest ich 37). W obowiązującym stanie prawnym zakres działania ministra określa Prezes Rady Ministrów wydający tzw. rozporządzenie atrybucyjne. Jest ono wydawane na podstawie Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej i polega na przyporządkowaniu danemu ministrowi określonego działu lub działów administracji. W działaniu tym uzewnętrznia się tzw. władza organizacyjna Prezesa Rady Ministrów, który kształtuje w ten sposób, względnie swobodnie, skład Rady Ministrów.

Powierzenie Prezesowi Rady Ministrów władzy organizacyjnej jest jednym z elementów ustrojowego wzmocnienia stanowiska premiera. Taką konstrukcję przyjęła Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., odchodząc tym samym od tradycyjnego modelu premiera określanego jako *primus inter pares*³. Wzmocnienie to widać szczególnie właśnie w momencie określania składu gabinetu (za pomocą rozporządzeń atrybucyjnych) oraz w momencie ponoszenia odpowiedzialności politycznej przez Radę Ministrów (która w formule tzw. konstruktywnego wotum nieufności sprowadza się do indywidualnej odpowiedzialności premiera).

Władza organizacyjna Prezesa Rady Ministrów nie jest jednak nieograniczona. Kształtując skład Rady Ministrów, premier musi:

³ A co jest dziś jednym z wyznaczników silniejszej, na gruncie Konstytucji RP, pozycji ustrojowej Prezesa Rady Ministrów aniżeli w poprzednim stanie prawnym. Szerzej na ten temat zob. S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, *passim*.

- 1) uwzględnić w składzie gabinetu ministrów wymienionych w Konstytucji (tzn. Ministra Obrony Narodowej; Ministra Sprawiedliwości; „ministra właściwego w zakresie polityki zagranicznej”);
- 2) „przydzielić” działy: budżet, finanse publiczne oraz instytucje finansowe jednemu ministrowi, na co wskazuje *expressis verbis* ustawa o działach administracji rządowej;
- 3) rozdisponować wszystkie działy wymienione i opisane w ustawie o działach administracji rządowej, co jednak nie oznacza, że musi powołać odpowiednich ministrów, gdyż w razie braku dokonania przydziału określonego działu lub działów pozostawia je pod swoim nadzorem (przez co, formalnie rzecz biorąc, staje się ministrem działowym wypełniającym obowiązki szefa gabinetu i ministra działowego).

Wydanie rozporządzeń atrybucyjnych następuje po formalnym powołaniu Rady Ministrów. Niemniej premier może również w toku funkcjonowania gabinetu dokonywać korekt jego działania, przeprowadzając większe lub mniejsze zmiany w jego składzie oraz w zestawieniu działów administracji rządowej przypisanych poszczególnym ministrom. Należy podkreślić, że ewentualna zmiana treści rozporządzeń atrybucyjnych nie pociąga za sobą formalnej zmiany gabinetu, z czym byłby związany np. obowiązek podania się Rady Ministrów do dymisji. Wiąże się to z wyraźnym spersonalizowaniem rządu, utożsamianym z osobą premiera, a nie ze składem gabinetu *in gremio*.

Ministrowie, którym przyporządkowano dział lub działy administracji rządowej, nie stanowią jedynej grupy ministrów w składzie Rady Ministrów. Obok nich istnieją również tzw. ministrowie zadaniowi, tzn. ministrowie, którzy „wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów” (art. 149 ust. 1 Konstytucji). Należy podkreślić, że rozróżnienie grupy ministrów resortowych (działowych) i grupy ministrów zadaniowych („bez teki”) nie jest rozłączne. Prezes Rady Ministrów może również powoływać w skład Rady Ministrów ministrów „mieszanych”⁴, którzy jednocześnie mają *imperium* swojego działania w postaci konkretnego działu administracji rządowej, a ponadto wykonują zadania powierzone im przez premiera.

⁴ M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2021, s. 518.

Możliwość stworzenia takiej „hybrydy” także dowodzi samodzielności premiera oraz jego kluczowej roli w określaniu składu gabinetu i przyznawaniu poszczególnym jego członkom zakresu działania⁵.

Specyfika regulacji i praktyka jej stosowania

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej została uchwalona na podstawie inicjatywy ustawodawczej Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących reformy centrum administracyjnego i gospodarczego rządu (Sejm II kadencji, druk nr 2197). Pierwotnie jej wejście w życie przewidziano na dzień 1 stycznia 1999 r. Ostatecznie, po nowelizacji z grudnia 1998 r., ustawa weszła w życie w dniu 1 kwietnia 1999 r.⁶

Ustawa była zmieniana 140 razy. Większość dotychczasowych nowelizacji miało charakter wtórny wobec zmian instytucjonalnych (przede wszystkim na poziomie centralnych organów administracji rządowej) i funkcjonalnych w administracji rządowej. Kilka nowelizacji sięgało samej istoty rozwiązań ustawy. Zmiany objęły 5 jakościowo odmiennych obszarów regulacji⁷.

Po pierwsze, jak to już zaznaczono powyżej, przesunięto datę wejścia w życie ustawy z 1 stycznia 1999 r. na 1 kwietnia 1999 r. Uzasadnieniem była chęć uniknięcia napięć i sporów kompetencyjnych w przypadku nałożenia się terminów wejścia w życie przepisów ustawy i innych reform ustrojowych w państwie. W praktyce istotne znaczenie dla przesunięcia terminu wejścia w życie ustawy miały napięcia w ramach ówczesnej koalicji rządowej oraz znaczny opór ze strony ministrów dopatrujących się w tej regulacji źródła ograniczenia ich kompetencji.

⁵ W efekcie można mówić, że cechą charakterystyczną modelu egzekutywy, jaki stworzyła Konstytucja RP z 1997 r., jest istotne umocnienie pozycji Prezesa Rady Ministrów i to, że „wybija się” on na pierwsze miejsce w strukturze władzy wykonawczej. Por. M. Grzybowski, *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej: charakterystyka i diagnoza wątpliwości. Uwagi wprowadzające*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1, s. 132.

⁶ Por. R. Chruściak, *Ustawa o działach administracji rządowej. Uchwalenie i wejście w życie (1997–1999)*, „Studia Politologiczne” 2014, vol. 34, s. 313 i nast.

⁷ Por. G. Rydlewski, *Uwagi w sprawie realizacji celów ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej*, opinia BAS nr 215/18, s. 1 i nast.

Po drugie, zmieniano przepisy dotyczące obligatoryjnego łączenia w ręku jednego ministra określonych działów. Ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz.U. z 2009 r., nr 161, poz. 1277) wprowadzono przepis, zgodnie z którym kierowanie dwoma działami administracji, tj. działem członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej oraz działem spraw zagranicznych, powierza się jednemu ministrowi. Ów przepis uchylono Ustawą z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1960).

Po trzecie, kilkakrotnie zmieniano przepisy dotyczące katalogu działów (w zakresie nazw i liczby) administracji rządowej. Pierwotnie było 28 działów, a według stanu prawnego dziś obowiązującego – 37⁸.

Po czwarte, wielokrotnie zmieniano przepisy regulujące treść materialną poszczególnych działów administracji rządowej (w tym w zakresie nadzoru ministrów kierujących działem nad centralnymi organami administracji rządowej lub podległości tych organów). Nie dokonywano więc zmiany działów i ich nazw własnych, ale dookreślano zakresy mieszczące się w ramach poszczególnych działów.

Po piąte, wprowadzono w 1999 r. (Ustawa z dnia 24 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 1999 r., nr 70, poz. 778), a następnie zmieniano przepisy dotyczące obszarów administracji rządowej, które nie wchodzą w skład działów administracji rządowej – a co za tym idzie – nie są objęte regulacjami dotyczącymi tych działów i podlegają nadzorowi Prezesa Rady Ministrów. Początkowo katalog podmiotów administracji wykonujących administrację w tych obszarach obejmował 12 pozycji. Zmiany z tej grupy dotyczą też właściwości Prezesa Rady Ministrów, który otrzymywał – albo i nie – prawo do kontroli i realizacji polityki we wskazanym zakresie⁹. Po szóste, wskazano właściwość Prezesa Rady Ministrów w zakresie koordynacji polityki mieszkaniowej państwa oraz kontroli jej realizacji.

⁸ Por. M. Woźnicki, *Zmiany zakresów działania ministrów kierujących działami administracji rządowej w latach 1997–2016*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2017, nr 1, s. 243 i nast.

⁹ Tak np. w styczniu 2018 wskazano właściwość Prezesa Rady Ministrów w zakresie koordynacji polityki mieszkaniowej państwa oraz kontroli jej realizacji.

Analizując stosowanie przepisów ustawy o działach administracji rządowej, należy stwierdzić, że:

- 1) od 1999 r. ustawa jest narzędziem wykorzystywanym rutynowo w praktyce przez Prezesów Rady Ministrów kierujących kolejnymi gabinetami ministrów, co powoduje, że możemy mówić o utrwalonej praktyce postępowania bez względu na zmiany polityczne dotyczące zaplecza parlamentarnego kolejnych gabinetów;
- 2) przepisów ustawy nigdy nie kwestionowano, np. w toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, uznając, że realizuje ona ogólną intencję ustrojodawcy z 1997 r. do większej swobody kształtowania składu rządu, a zarazem do wzmocnienia pozycji ustrojowej premiera; jej ważnym przejawem miała być tzw. władza organizacyjna, której instrumentem była ustawa o działach administracji rządowej;
- 3) ustawa, po początkowych sporach, nie jest dzisiaj przedmiotem ani jakichś konfliktów, ani pogłębionej dyskusji doktrynalnej.

Warto jednak przypomnieć, że kwestie dyskusyjne, jakie pojawiały się w toku prac nad ustawą, sprowadzały się zasadniczo do dwóch rzeczy: dyskusji na temat tego, że urząd ministra powinien być tworzony tak, jak to było we wcześniejszym stanie konstytucyjnym, ustawą jasno definiującą stronę przedmiotową i podmiotową tego urzędu¹⁰, oraz – co budziło większe zainteresowanie – że materia rozporządzenia atrybucyjnego Prezesa Rady Ministrów wymaga raczej ustawy niż rozporządzenia, skoro Konstytucja wyraźnie przesądza, iż „zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy” (art. 149 ust. 1 *in fine*)¹¹. Współcześnie spory doktrynalne ustąpiły, czemu pomogła m.in. praktyka, zgodnie z którą zakresy działania ministra określa ustawa o działach administracji, zaś Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia atrybucyjnego

¹⁰ Odejście od tego rozwiązania było ważną zmianą w architekturze władzy wykonawczej, jaką wprowadzono przy okazji Konstytucji z 1997 r. Por. H. Skrzeczyńska, *Geneza i ewolucja urzędu ministra w polskim systemie ustrojowym do uchwalenia Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 6, s. 83 i nast.

¹¹ Por. M. Cherka, M. Wierzbowski, *Kontrowersje wokół instytucji rozporządzenia atrybucyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, t. VI, s. 272; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 153 i nast.

przydziela działy poszczególnym ministrom, nie mogąc jednocześnie ich rozdzielać, może je jedynie blokować (kształtując w ten sposób *imperium* każdego z ministrów). Dodatkowo, co warto podkreślić, praktykę uzasadniało *ratio legis* całej ustawy o działach administracji rządowej, która przecież była pakietem większej reformy centrum rządowego (wraz z ustawą o Radzie Ministrów z 1996 r.) oraz konsekwencją przyjęcia Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., przewidującej wzmocnienie stanowiska Prezesa Rady Ministrów i generalnie uczynienie z rządu zasadniczego (wiodącego) segmentu w obrębie władzy wykonawczej¹².

Ustawa o działach administracji rządowej, po pierwsze, zwiększa zdolność elastycznego reagowania Prezesa Rady Ministrów na pojawiające się nowe wyzwania wynikające ze zmieniających się uwarunkowań (sytuacyjnych i programowych oraz politycznych) przez usytuowanie i wzajemne zestawianie poszczególnych działów administracji rządowej i kształtowanie związanej z tym liczby ministrów kierujących działami¹³. Po drugie, stworzyła lepsze warunki do efektywnego wykonywania przez Radę Ministrów zadań i kompetencji, m.in. dzięki skróceniu procesów decyzyjnych związanych z rozstrzygnięciami dotyczącymi stanu zorganizowania rządowej maszyny administracyjnej. Klasyfikacja w jednym akcie prawnym zadań i kompetencji wszystkich ministrów kierujących działami administracji rządowej, przy ustaleniu wykazów działów administracji rządowej – z uwzględnieniem kompleksów zadań i kompetencji wynikających ze specyfiki dziedzin działania administracji i z przepisów prawa materialnego – ma znaczenie porządkujące dla administracji rządowej. Ponadto zmniejsza niebezpieczeństwo powstania ewentualnych luk w tym zakresie. Ustawa ustala w czytelny sposób powiązania mechanizmu określania zadań ministrów ze sferą prawa budżetowego w ramach odpowiednich przeniesień wydatków i dochodów budżetu państwa. Ustawa określa także w wyraźny sposób relacje

¹² Por. R. Mojak, *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, [w:] Rada Ministrów. *Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 283 i nast.

¹³ Wskazuje się przy tym, że jest to podstawowy awantaż przyjęcia działów administracji rządowej i element optymalizacji prac administracji rządowej. Por. E. Zieliński, *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*, Warszawa 2013, s. 144 i nast.

między strukturą działów administracji rządowej a strukturą instytucji rządowych oraz jednostek organizacyjnych w ministerstwach. Ustawa wpływa niewątpliwie na wzmocnienie pozycji Prezesa Rady Ministrów, co jest zgodne z ogólnym ujęciem tej pozycji w Konstytucji RP (szczególnie w art. 148) i tendencją występującą w większości współczesnych państw, polegającą na odchodzeniu od traktowania szefa gabinetu ministrów jako tylko *primus inter pares*¹⁴. Należy jednak zastrzec, że wzmocnienie premiera przejawia się właśnie w ustawie o działach administracji rządowej i realizowanej na jej podstawie władzy organizacyjnej (za sprawą rozporządzeń atrybucyjnych). Brak jednocześnie nowych narzędzi realnej władzy w trakcie funkcjonowania gabinetu. Stąd tendencja do wzmocnienia pozycji i roli Prezesa Rady Ministrów, mająca swoje odzwierciedlenie w treści art. 148 Konstytucji, nie znajduje szerszego odzwierciedlenia niż w ustawie o działach administracji rządowej. Mimo tego w piśmiennictwie wskazuje się, że owa ustawa jest konsekwencją – a zarazem dowodem – na umocnienie statusu ustrojowego szefa rządu, choć równolegle zaznacza się, że z punktu widzenia logiki konstytucyjnej wzmocnienie to mogłoby pójść dalej. Dodaje się, iż regulacje ustawy wraz z przepisami Konstytucji tworzą stan prawny, w którym należy traktować Prezesa Rady Ministrów „jako czynnik zwierzchni wobec pozostałych członków Rady Ministrów”¹⁵.

Niemniej trzeba zauważyć, że Prezes Rady Ministrów nie uzyskuje zdolności kształtowania struktury działów administracji rządowej, choć równocześnie ma on możliwość decydowania w dużym stopniu o sposobie integrowania poszczególnych działów w zakresie działania jednego ministra. Decyduje tym samym nie tylko o obsadzie personalnej, ale i o strukturze działowej, tj. wyznacza ministrów kierujących działami. W efekcie Prezes Rady Ministrów ustanawia liczbę ministrów kierujących działem administracji rządowej (dodatkowo decyduje również

¹⁴ Por. J. Szymanek, *Modernizacja i akomodacja konstytucyjnych systemów rządów we współczesnych systemach politycznych*, „Politeja” 2007, nr 7, s. 147 i nast.; tenże, *System rządów premierowskich jako nowy typ systemu rządów: casus Wielkiej Brytanii*, „Przegląd Politologiczny” 2011, nr 1, s. 65 i nast.

¹⁵ P. Samecki, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Rozdział VI „Rada Ministrów i administracja rządowa”*, artykuł 148, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 5.

o tym, czy w składzie Rady Ministrów znajdują się ministrowie zadaniowi, którzy będą wykonywać zadania wyznaczone przez premiera). Nadmienić wypada, że Konstytucja RP ani żaden inny akt prawny nie ustala liczebności Rady Ministrów. Premier decyduje też, w jakiej liczbie i jakie działy administracji rządowej znajdują się w obszarze kierowania poszczególnych ministrów „działowych”. Owe działy stanowią przedmiot odpowiedzialności tych ministrów.

Rozwiązanie, zgodnie z którym Prezes Rady Ministrów ma dużą zdolność decydowania o liczbie ministrów kierujących działem (działami) administracji rządowej, trzeba rozpatrywać równocześnie z regulacjami dającymi szefowi gabinetu dużą swobodę co do liczby i zakresu przedmiotowego działania ministrów „zadaniowych”, wypełniających zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów. Powraca w tym przypadku problem liczby członków gabinetu, a nadto kwestia relacji zadań i kompetencji ministrów kierujących działami i ministrów realizujących działania zlecone im przez Prezesa Rady Ministrów. Praktyka pokazuje przy tym, że w Polsce może zachodzić znaczna rozbieżność między składem Rady Ministrów, która uzyskała wotum zaufania (w trybie art. 154 ust. 2 lub 3 Konstytucji RP), a składem rządu, który na podstawie tego wotum zaufania faktycznie prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa, ponieważ możliwe są jak najbardziej zmiany w składzie Rady Ministrów, dokonywane już po formalnym powołaniu rządu i uzyskaniu przez niego parlamentarnej inwestytury.

Prezes Rady Ministrów poza wskazanymi ograniczeniami ma bardzo dużą przestrzeń decydowania w sprawie sposobu grupowania działów w gestii jednego ministra. Może to skutkować – szczególnie w przypadkach braku stabilności obsady stanowiska szefa gabinetu lub występowania częstych zmian w zapleczu politycznym rządu – naruszeniem merytorycznej ciągłości w prowadzeniu spraw poszczególnych działów. Stwarza też następujące zagrożenia:

- 1) liczba ministrów kierujących działami administracji rządowej (a w ślad za nią liczba wiceministrów) może być ponad potrzeby zwiększana z powodów pozamerytorycznych;
- 2) zmiany administracyjne i organizacyjne dotyczące ministerstw mogą być motywowane względami doraźnymi (tu zagrożenie jest w pewnym stopniu osłabione, gdyż istnieje

zasada decydowania przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia w sprawie tworzenia, znoszenia lub przekształcania ministerstwa);

- 3) ciągłość programowania strategicznego w ramach działań może być zakłócana zmianami personalnymi;
- 4) odpowiedzialność za działania podejmowane w dłuższym okresie w ramach kierowania działem może być trudniejsza do określenia;
- 5) ocena sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej i prace nad uchwałą w sprawie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium mogą być utrudnione z racji rozproszenia zadań, a co za tym idzie – i odpowiedzialności.

Należy zauważyć, że praktyczne władztwo premiera we wskazanych wyżej sprawach jest w zasadniczym stopniu uzależnione od uwarunkowań o charakterze politycznym¹⁶. W konsekwencji zależy ono w pierwszej kolejności od wielkości, spójności programowej i struktury organizacyjnej zaplecza politycznego Rady Ministrów w Sejmie, pozycji ugrupowania premiera w owym zapleczu oraz pozycji premiera (jako polityka) w swoim ugrupowaniu politycznym¹⁷. W praktyce wygląda to tak, że ustawa wzmacnia faktyczną pozycję silnego premiera i stanowi problem dla premiera mającego słabą pozycję w koalicji rządowej oraz we własnym ugrupowaniu. Silny Prezes Rady Ministrów uzyskuje instrument realizacji swojej koncepcji programowej i politycznej. Prawno-polityczny status ministra powoduje, że konkretne decyzje dotyczące struktury i obsady stanowisk ministerialnych stanowią ze swojej istoty przedmiot uzgodnień o charakterze politycznym. Premier mający słabą pozycję zmuszony jest jednak do podejmowania decyzji w tych sprawach w następstwie różnych „przetargów” politycznych, w zależności od sytuacji dyktowanych przez ugrupowania koalicyjne (szczególnie wówczas, gdy udział danego ugrupowania w koalicji decyduje

¹⁶ Por. J. Ciapała, *Władza wykonawcza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku – założenia i rzeczywistość*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 4, s. 50 i nast.

¹⁷ Co jest cechą charakterystyczną wszystkich systemów parlamentarnych, opierających się przecież na podobnej logice, zakładającej korelację elementów prawnych, faktycznych i politycznych. Szerzej na ten temat zob. J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, *passim*.

o możliwości jej powstania lub dalszego funkcjonowania). Albo też w sposób narzucony przez kierownictwo (ewentualnie lidera) swojego ugrupowania politycznego (wtedy, gdy on sam nie jest liderem ugrupowania). Dochodzi wówczas do rozdzielenia się faktycznego władztwa i odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Dlatego o faktycznej pozycji Prezesa Rady Ministrów decyduje nie tylko stan prawny, ale – i to w zasadniczym stopniu – jego siła polityczna oraz posiadany przez niego autorytet społeczny. [...] W przypadku, gdy Prezesem Rady Ministrów nie jest lider ugrupowania rządzącego lub współrządzącego, lecz osoba ‘wynajęta’ do tego urzędu, znaczne formalne kompetencje premiera mogą w praktyce stanowić podstawę powstawania dodatkowych utrudnień w procesie decyzyjnym¹⁸.

Z jednej strony mankamentem ustawy o działach administracji rządowej – z drugiej zaś elementem elastycznym owej ustawy – jest to, że nie ma w niej (ani też w Konstytucji RP) definicji legalnej pojęcia działu administracji rządowej. W związku z tym można tylko dokonywać rekonstrukcji elementów składających się na to pojęcie, co prowadzi do różnic zdań w doktrynie¹⁹, a także – co wydaje się w praktyce ważniejsze – oddaje (ze wskazanymi już wyżej ograniczeniami) decydowanie w zakresie podziału materii działania administracji rządowej na działy większości parlamentarnej, która może się kierować w swoich rozstrzygnięciach różnymi doraźnymi uwarunkowaniami, z pominięciem przesłanek o charakterze strategicznym. Powyższy problem dotyczy też ustalenia obszarów administracji rządowej poddawanych nadzorowi Prezesa Rady Ministrów poza siatką działów. Należy w tym miejscu liczyć jedynie na racjonalność ustawodawcy, która pozwoli uniknąć błędów w kształtowaniu siatki działów administracji rządowej oraz zakresu przedmiotowego poszczególnych działów. Błędów polegających na nieuwzględnieniu całej aktywności administracji rządowej lub na tworzeniu działów bardzo skromnych przedmiotowo bądź też nadmiernie przedmiotowo rozbudowanych.

¹⁸ G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Warszawa 2002, s. 106.

¹⁹ Por. J. Szreniawski, J. Niczyporuk, *Działy administracji rządowej*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycy, Kraków 1999, s. 105.

Z punktu widzenia funkcjonowania Rady Ministrów i jej Prezesa podstawowe znacznie, jeśli idzie o proponowanie rozwiązań optymalizujących skuteczność rządzenia, mają regulacje konstytucyjne. Kształtują one bowiem warunki brzegowe dla podkonstytucyjnych regulacji, wskazując, co jest minimalnym warunkiem – który musi być zachowany z punktu widzenia poszanowania litery i ducha Konstytucji – wyznaczającym tzw. luz decyzyjny ustawodawcy. Pierwszą normą konstytucyjną, którą trzeba brać pod uwagę, jest dyspozycja art. 147 Konstytucji określająca skład Rady Ministrów. Przyjęta w ustawie zasadniczej konstrukcja przewiduje „otwartą formułę składu konstytucyjnego”²⁰ rządu. Oznacza to, że w przeciwieństwie do większości organów kolegialnych Rada Ministrów nie posiada stałego, konstytucyjnie ustalonego składu, w znaczeniu jego bezwzględnie określonego pod względem ilościowym. W tym przypadku Konstytucja wyznacza jedynie pewne minimum, wskazując, iż Radę Ministrów bezwzględnie tworzy Prezes Rady Ministrów i ministrowie, jednakże „bez żadnych limitów dotyczących tych ostatnich”²¹. Obok tego z treści art. 147 wynika, że istnieje grupa członków fakultatywnych obejmująca wiceprezesów Rady Ministrów (w nieokreślonej liczbie) oraz przewodniczących określonych w ustawie komitetów. O tym, czy grupa fakultatywna faktycznie wejdzie w skład rządu, rozstrzyga każdorazowo Prezes Rady Ministrów, co podkreślać ma jego pozycję nie tylko jako „przewodniczącego rządu”, ale jego „szefa”²² (zgodnie z wzorcem kanclerskim). Przepis art. 147 ust. 3 postanawia jednocześnie, że zarówno Prezes Rady Ministrów, jak i wiceprezesi Rady Ministrów mogą pełnić równocześnie funkcję ministra. Komentując treść przepisów z art. 147 Konstytucji, wskazuje się, że w momencie tworzenia rządu oraz w trakcie jego funkcjonowania premier pełni rolę autentycznego decydenta w zakresie ogólnego składu (liczby) i konkretnej, personalnej obsady stanowisk rządowych²³. Należy zaznaczyć, że

²⁰ A. Dudek, *Art. 147*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, t. II, s. 767.

²¹ Tamże.

²² Tamże, s. 768.

²³ Por. M. Grzybowski, *Konstytucyjne i ustawowe uwarunkowania struktury rządu a praktyka ustrojowa*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 117.

ustrojowy sens art. 147 zawiera się nie tylko w braku ustalenia liczebności Rady Ministrów, ale także – patrząc z drugiej strony – w zamknięciu katalogu urzędów lub funkcji państwowych, których piastuni wchodzi w skład Rady Ministrów. Katalog ten jest zamknięty – nie może być on poszerzony czy to w drodze ustawy, czy tym bardziej w drodze rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów. W ten sposób art. 147 daje premierowi pewną niezbędną swobodę w kompletowaniu składu osobowego (biorąc pod uwagę nie tylko personalia, ale też liczbę osób tworzących Radę Ministrów), określając zarazem bariery tej swobody, poprzez zakaz wprowadzania do składu rządu osób spoza zestawu funkcji i urzędów określonych *expressis verbis* w treści art. 147 Konstytucji²⁴.

Konstytucyjne ramy ukształtowania składu Rady Ministrów, obok dyspozycji art. 147, zawierają również przepisy art. 149. Dokonują one generalnego rozróżnienia dwóch rodzajów ministrów w obrębie jednej kategorii. Pierwszy rodzaj to ministrowie kierujący określonymi działami administracji rządowej (nazywani ministrami działowymi), natomiast drugi rodzaj – ministrowie wypełniający zadania wyznaczone przez Prezesa Rady Ministrów, nazywani ministrami zadaniowymi (art. 149 ust. 1)²⁵. Warto nadmienić, że z formalnoprawnego punktu widzenia obydwie grupy ministrów są równoważne. Ministrowie należący do obu grup są powoływani jednocześnie i w tym samym trybie, posiadają równą siłę głosu w trakcie obrad Rady Ministrów. W takim samym stopniu są podporządkowani Prezesowi Rady Ministrów, w identycznym stopniu ponoszą odpowiedzialność (zarówno solidarną, jak i indywidualną), w tym także konstytucyjną, z równą mocą ciężą na nich obowiązki przed Sejmem (*vide* obowiązek udzielania odpowiedzi na interpelacje – art. 115 Konstytucji)²⁶. Należy wskazać, że Konstytucja, normując obydwie grupy ministrów, nie traktuje ich alternatywnie, o czym najlepiej świadczy spójnik „lub” w przepisie art. 149 ust. 1²⁷.

²⁴ P. Sarnecki, *Uwaga 3 do art. 147*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, t. II, s. 1.

²⁵ Por. M. Granat, *Prawo konstytucyjne...*, s. 518.

²⁶ Por. P. Sarnecki, *Uwaga 4 do art. 149*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 2.

²⁷ W brzmieniu „Ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów”.

Niewątpliwie takie ujęcie treści przepisu daje możliwość swobodnego kształtowania przez premiera obowiązków ministra, co potwierdza tylko kluczową rolę Prezesa Rady Ministrów w kształtowaniu jego składu osobowego, przez który należy rozumieć co najmniej trzy elementy:

- 1) określenie liczby ministrów;
- 2) określenie konkretnych osób nominowanych na ministrów;
- 3) określenie zakresu zadań wykonywanych przez poszczególnych ministrów.

Należy dodać, że względna swoboda w kształtowaniu składu ministrów przez premiera przejawia się również w tym, że „Konstytucja nie zabrania powierzania jednemu ministrowi zarówno kierowania określonym działem, jak i wykonywania zadań powierzonych przez premiera”. Oznacza to, że „ten sam członek rządu może łączyć funkcję ministra działowego i ministra zadaniowego. Nie ma więc konstytucyjnych ani ustawowych przeszkód do ustanawiania ministrów «mieszanych» (działowo-zadaniowych)”²⁸. Przepis art. 149 Konstytucji, sformułowany na zasadzie alternatywy zwykłej, nie wyklucza też, aby jeden minister kierował kilkoma działami administracji rządowej. Przy tej okazji należy pamiętać, że Konstytucja, nie przesądzając składu Rady Ministrów, w art. 147 nie ustanawia też żadnego minimum działów ani żadnych innych ograniczeń w łączeniu kierownictwa poszczególnymi resortami²⁹.

Formalnie analogiczna pozycja obu grup ministrów z art. 149 ust. 1, tj. ministrów działowych i ministrów zadaniowych (nazywanych też ministrami „bez teki”), doznaje jednego uszczerbku – w przepisie art. 149 ust. 2 *in principio* Konstytucji. Na jego podstawie minister kierujący działem administracji rządowej wydaje rozporządzenia. *A contrario* oznacza to, że minister zadaniowy pozbawiony jest możliwości wydawania rozporządzeń. W praktyce: jeśli zakres zadań mu zleconych przez premiera wymagałby wydania aktu prawnego o cechach powszechnej obowiązywalności, to należałoby sięgnąć albo po rozporządzenie Rady Ministrów *in corpore*, albo po rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów, ze wskazaniem na drugą z tych sytuacji, i jako prostszą, i jako bardziej logiczną, skoro minister zadaniowy

²⁸ M. Granat, *Prawo konstytucyjne...*, s. 518.

²⁹ Por. A. Dudek, *Art. 149, [w:] Konstytucja RP...*, s. 783.

wykonuje zadania zlecone przez Prezesa Rady Ministrów. Jednocześnie należy opowiedzieć się za posiadaniem przez ministrów zadaniowych zdolności do wydawania zarządzeń. W rzeczywistości jednak, z uwagi na charakter zarządzeń jako aktów wiążących jednostki organizacyjnie podległe wydającemu je organowi, tylko w sytuacji, gdyby minister zadaniowy posiadał zaplecze organizacyjne, zasadne byłoby wyposażenie go w instrument prawny w postaci zarządzeń³⁰. W innym przypadku nie ma podstaw do wyekwipowania ministra zadaniowego w prawo wydawania zarządzeń, których *telos* to przecież nic innego, jak wyznaczanie struktury organizacyjnej danej jednostki i zapewnienie jej optymalnego działania.

Podsumowanie

Koncepcja działu administracji rządowej okazała się przydatną formą w architekturze władzy wykonawczej w jej segmencie rządowym. Po pierwsze – czyni ona zadość postulatowi wzmocnienia stanowiska Prezesa Rady Ministrów w momencie, kiedy to kreuje on rząd, określając nie tylko jego profil osobowy, ale też jego strukturę. Po drugie – czyni ona rzeczywistym atrybut kierownictwa, w jaki wyekwipowano premiera na gruncie obowiązującej ustawy zasadniczej (art. 148 pkt 2 Konstytucji). Po trzecie – zapewnia niezbędną dozę elastyczności działania rządu, co w praktyce oznacza możliwość dostosowywania jego zadań i struktury do aktualnych potrzeb. Po czwarte wreszcie – sprawdzała się w praktyce, o czym świadczy najlepiej brak poważniejszych sporów doktrynalnych dotyczących działów administracji rządowej oraz zdecydowanej krytyki rozwijającej się praktyki. W tym ostatnim aspekcie należy jednak zaznaczyć wyraźną tendencję do multiplikowania struktur rządowych, co – jak się zdaje – nie zawsze jest autentyczną potrzebą chwili, ile raczej wymogiem konieczności spełniania politycznych oczekiwań podmiotów składających się na koalicję rządową.

³⁰ Por. tamże, s. 787.

Marcin Kamiński

Wyroki zakresowe Trybunału Konstytucyjnego RP w przedmiocie nowych lub rozwijanych treści normatywnych wynikających z orzeczeń TSUE oraz ich skutki prawne w polskim porządku prawnym

Granice kompetencji orzeczniczych Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na tle kompetencji Unii Europejskiej (UE) i kompetencji suwerennych państw członkowskich UE

1. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) jest jedną z instytucji (organów konstytucyjnych) Unii Europejskiej¹. Trybunał, jak każda instytucja unijna, jest związany zasadą kompetencji przyznanych mu na mocy Traktatów i może działać jedynie w tych granicach, z zachowaniem traktatowych procedur, warunków i celów określonych w przepisach traktatowych². Tak wyraźne ograniczenie źródeł kompetencji traktatowych TSUE wskazuje, że pierwotny prawodawca unijny (państwa członkowskie UE, które powołały Unię lub do niej przystąpiły) nie przewidział dla tego Organu pozatraktatowych kompetencji orzeczniczych, przede wszystkim upoważnienia do działania poza granicami kompetencji wyraźnie (*explicite*) powierzonych Unii Europejskiej oraz do kreowania własnych (nowych) kompetencji lub rozszerzania kompetencji przewidzianych traktatowo.

Wniosek powyższy jest zgodny z wykształconą w prawie międzynarodowym i przeniesioną na obszar prawa unijnego koncepcją *Kompetenz-Kompetenz*, rozumianą jako upoważnienie podmiotu pierwotnej (nieograniczonej) kompetencji do przyznawania

¹ Art. 13 ust. 1 akapit 2 Traktatu o Unii Europejskiej/TUE, Dz. Urz. UE C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390.

² Art. 13 ust. 2 TUE.

sobie nowych kompetencji lub zmieniania zakresu kompetencji już przyznanych. Unia Europejska jako wtórny podmiot kompetencji przekazanych przez suwerenne państwa członkowskie nie dysponuje i nie może dysponować metakompetencją do samodzielnego decydowania o zakresie własnych kompetencji, albowiem kompetencje tego podmiotu i jego organów mają zawsze i tylko charakter pochodny względem kompetencji państw członkowskich. Zasada ta znajduje – co oczywiste – bezpośrednie odniesienie również do Trybunału Luksemburskiego, który arbitralnie zakłada, że przysługuje mu pierwotna kompetencja nie tylko do rozstrzygania o własnym działaniu w granicach kompetencji przyznanych, lecz także do przyznawania sobie nowych kompetencji lub rozszerzania istniejących już kompetencji na obszary nieobjęte zakresem regulacji (kompetencji) Unii Europejskiej.

2. Normatywnym potwierdzeniem suwerenności kompetencyjnej państw członkowskich UE w sferze prawa unijnego są jasne i precyzyjne przepisy art. 5 ust. 1 i 2 oraz art. 13 ust. 2 TUE. Z regulacji tych wynika zasada zakazująca kreowania, rozszerzania, modyfikowania lub domniemywania kompetencji Unii oraz jej organów, w tym TSUE. Należy jednak pamiętać o kierunkowej zależności kompetencyjnej. Jeżeli Unia Europejska jako szczególny rodzaj organizacji międzynarodowej (ponadnarodowej) nie może przypisywać sobie dodatkowych kompetencji oraz modyfikować (w tym rozszerzać) zakresu kompetencji jej przyznanych przez państwa członkowskie, to tym bardziej nie jest dopuszczalne upoważnienie do tego rodzaju działań jej instytucji (organów). Dotyczy to także i przede wszystkim TSUE, który nie może za pomocą orzeczeń interpretujących lub stosujących prawo unijne atrybuować (bezpośrednio albo pośrednio) Unii dodatkowych kompetencji lub poszerzać obszaru kompetencji traktatowo przyznanych.

Jeżeli więc uzna się kompetencję TSUE do statuowania lub inferowania określonych zasad ogólnych prawa unijnego (poprzednio: zasad ogólnych prawa wspólnotowego) na podstawie „tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim” lub europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³, to i tak trzeba uznać, że zasady te (np. prawa podstawowe) mogą zostać włączone (inkorporowane)

³ Zob. art. 6 ust. 3 TUE.

do porządku prawa unijnego jedynie w granicach kompetencji powierzonych Unii Europejskiej i w celu ich realizacji, a nie w celu kreowania nowych kompetencji UE lub rozszerzania granic kompetencji jej powierzonych. Jest tak dlatego, że zasady ogólne prawa unijnego – jako niesformalizowane (niepisane) źródło norm prawa pierwotnego UE – nie mogą modyfikować traktatowych granic kompetencji przyznanych UE⁴ i nie mogą służyć do przypisywania sobie przez Unię lub jej organy dodatkowych (pozatraktatowych) kompetencji. Zasady ogólne prawa UE nie mogą mieć i nie mają zresztą charakteru norm kompetencyjnych. Są to normy merytoryczne o charakterze zasad prawnych, które wprowadzają do unijnego porządku prawnego nowe wartości, służąc ochronie praw lub obowiązków podmiotów będących adresatami norm tego porządku. Nie kreują one natomiast nowych kompetencji dla Unii lub jej organów (np. kompetencji do orzekania przez TSUE w sprawach, które nie zostały przekazane Unii).

Nie jest również dopuszczalne prawnie – tak w świetle prawa unijnego, jak i krajowych porządków prawnych – wywodzenie kompetencji orzeczniczych TSUE z norm merytorycznych, których zastosowanie jest ograniczone zawsze i tylko do dziedzin kompetencji przyznanych traktatowo Unii⁵ na zasadach wyłączności (kompetencje wyłączne), równoległości (kompetencje dzielone) lub posiłkowości (kompetencje wspierające, koordynujące i uzupełniające). Zasada kompetencji przyznanych (art. 5 TUE) jest bowiem jedną z naczelných zasad strukturalnych (konstytucyjnych) prawa unijnego, której działanie nie może być wyłączone, ograniczone lub zmienione przez żaden akt organu UE, w tym orzeczenie TSUE. Potwierdzeniem i przedłużeniem powyższej metazasady prawa unijnego jest zasada domniemania kompetencji państw członkowskich. Zgodnie z art. 5 ust. 2 zd. 2 TUE wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do państw członkowskich.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że działaniem sprzecznym z Traktatami⁶ są podejmowane w kolejnych

⁴ Art. 5 TUE.

⁵ Zob. art. 2-6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej/TFUE, Dz. Urz. UE C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390.

⁶ W tym z art. 1 akapit 1, art. 3 ust. 6, art. 4 ust. 1-3, art. 5 ust. 1-2, art. 13 ust. 2, art. 19 ust. 1, art. 19 ust. 3 TUE oraz art. 2-6 TFUE.

orzeczeniach TSUE próby prawotwórczego kreowania lub rozwijania – na podstawie regulacji traktatowych ustanawiających ogólne zasady prawne oraz obowiązki lub uprawnienia podmiotów prawa unijnego (w tym państw członkowskich lub jednostek) – kompetencji UE oraz samego Trybunału w sferach regulacji prawa krajowego, które znajdują się poza granicami kompetencji przyznanych Unii Europejskiej. Nadużycie orzecznicze Trybunału Luksemburskiego jest w tych wypadkach szczególnie rażące i nieakceptowalne prawnie. Oto bowiem na podstawie przepisów, które przyznają określone uprawnienia lub nakładają określone obowiązki (aczkolwiek co do zasady sformułowane w sposób zbyt ogólny, niejasny, nieprecyzyjny) na państwa członkowskie lub jednostki w sferze spraw poddanych regulacji prawa unijnego (kompetencji przyznanych UE), Trybunał przypisuje Unii oraz sobie kompetencje do ogólnej i wiążącej oceny organizacji, zasad i trybu funkcjonowania określonych dziedzin (sfer) kompetencyjnych, których wyłącznymi dysponentami pozostają państwa członkowskie, które nie wyraziły traktatowo zgody na przekazanie tych dziedzin do zakresu działania Unii.

3. Szczególnie dobitnym przykładem wyżej wskazanego rodzaju działań TSUE są wydawane w ostatnich latach orzeczenia na tle art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, w których TSUE ustanawia lub rozwija treściowo określone normy-zasady, stanowiące podstawę do przyznania UE kompetencji w sprawach dotyczących ustroju, właściwości, zasad działania i procedowania oraz zasad i trybu obsady personalnej organów wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich. O ile orzekanie TSUE w określonych aspektach lub wymiarach funkcjonowania sądów krajowych w sprawach objętych zakresem kompetencji UE i na podstawie wyraźnych podstaw traktatowych jest dopuszczalne, o tyle wkraczanie orzecznicze w sferę spraw nie tylko nieprzekazanych Unii do regulowania, lecz także w świetle regulacji konstytucyjnych wielu państw członkowskich nieprzekazywalnych (ze względu na ich przynależność do tzw. jądra kompetencji suwerennych lub tzw. tożsamości konstytucyjnej), musi być uznane za prawnie niedopuszczalne i wykraczające poza kompetencje tego Organu (jako wtórne względem kompetencji UE). Jednocześnie całkowitym *novum* normatywnym jest nałożenie na państwa członkowskie ogólnego obowiązku wykonywania przysługujących im kompetencji do kształtowania

ustroju, właściwości, funkcjonowania i obsady personalnej organów władzy sądowniczej zgodnie z wymogami materialnymi określonymi orzecznictwem przez TSUE na podstawie ogólnych i otwartych treściowo norm traktatowych statuujących abstrakcyjne i nieujednoliczone na forum unijnym standardy państwa prawnego lub skutecznej ochrony sądowej. Tego rodzaju przeniesienie problematyki istnienia kompetencji TSUE do ogólnej oceny zgodności z prawem unijnym ustroju władzy sądowniczej lub procedur sądowych na obszar materialnych wymogów wykonywania kompetencji, która – czemu Trybunał nie zaprzecza – należy do państw członkowskich, jest zakamuflowaną próbą obejścia zakazu kreowania lub domniemywania kompetencji przez Unię Europejską i TSUE.

Orzeczenia czysto prawotwórcze lub wykładniczo prawotwórcze TSUE. Problem kreowania nowych norm i rozwijania nowych treści normatywnych prawa pierwotnego lub wtórnego przez TSUE

1. Jak już wskazano, zgodnie z art. 13 ust. 2 zd. 1 TUE naczelny organ sądowy UE (TSUE), podobnie jak inne instytucje (organy) UE, może działać jedynie w granicach uprawnień przyznanych mu na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Kompetencje TSUE mają zatem charakter pochodny i zależny od kompetencji przyznanych traktatowo UE (zgodnie z naczelną zasadą prawa UE, wyrażoną w art. 5 TUE). Trybunał Luksemburski nie dysponuje więc kompetencjami niezależnymi (autonomicznymi), które mogłyby wykraczać poza sprawy przyznane traktatowo do zakresu działania (kompetencji) UE. Sfera kompetencji przyznanych UE na zasadach wyłączności, równoległości lub posilkowości wynika natomiast z art. 3-6 TFUE. Trybunał nie jest zatem uprawniony do wkraczania w zakres spraw wewnętrznych państw członkowskich, które nie zostały wyraźnie (w sensie normatywnym eksplikatywnie) przekazane UE na mocy powyższych przepisów traktatowych. Jakkolwiek naruszenie przez TSUE traktatowej metazasady kompetencji przyznanych musi być kwalifikowane jako bezprawny akt uzurpacji kompetencyjnej, który – niezależnie od regulacji prawa międzynarodowego lub prawa pierwotnego UE oraz innych konsekwencji prawnych

(braku skuteczności prawnej orzeczeń TSUE na terytorium danego państwa członkowskiego) – może uzasadniać odpowiedzialność prawną UE na forum krajowego porządku prawnego (w tym odpowiedzialność odszkodowawczą).

2. Istotne jest zagadnienie relacji ogólnych kompetencji orzeczniczych TSUE (art. 19 ust. 3 TUE oraz art. 256-279 TFUE) do wynikających z przepisów traktatowych praw lub obowiązków podmiotów prawa UE⁷ oraz do zakresu spraw przekazanych traktatowo do kompetencji UE (art. 3-6 TFUE).

W tym zakresie należy kategorycznie powtórzyć, że TSUE – którego naczelnym obowiązkiem jest „poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów”⁸, nie jest upoważniony traktatowo do wykonywania kompetencji orzeczniczych poza zakresem kompetencji przyznanych UE. W szczególności Organ ten nie może orzekać w sprawach nieprzekazanych Unii do zastępczego wykonywania praw suwerennych państw członkowskich (np. w sprawach dotyczących organizacji, funkcjonowania i właściwości organów wymiaru sprawiedliwości oraz procesów jego formowania, obsady personalnej i znoszenia). Trybunał unijny nie jest również władny do wywodzenia z przewidzianych w przepisach unijnych uprawnień lub obowiązków podmiotów prawa unijnego (np. obywateli UE lub państw członkowskich) własnych kompetencji do oceny zgodności z prawem UE regulacji prawa krajowego w sprawach, do których tego rodzaju uprawnienia lub obowiązki się nie odnoszą, z tej racji, że znajdują się one poza zakresem kompetencji UE. Jeżeli więc przykładowo zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE państwa członkowskie mają obowiązek ustanowić „środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”, to na tej podstawie TSUE nie może przypisywać sobie generalnej kompetencji do orzekania o wykładni prawa UE⁹ w celu abstrakcyjnej oceny zgodności z tym prawem (w tym zgodności z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE oraz skonstruowanym własnym wzorcem zasady skutecznej ochrony sądowej uprawnień wywodzonych z prawa UE) przepisów prawa krajowego w sprawach organizacji, ustroju, właściwości i procedur dotyczących sądów i trybunałów oraz ich składu

⁷ Np. art. 9 i art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE.

⁸ Art. 19 ust. 1 zd. 2 TUE.

⁹ Art. 19 ust. 1 akapit 1 i art. 19 ust. 3 TUE.

osobowego. Tego rodzaju ocena może natomiast dotyczyć jedynie konkretnych spraw (a nie jedynie spraw, które hipotetycznie lub potencjalnie może rozpoznawać sąd krajowy) objętych zakresem kompetencji UE, w których jednostka dochodzi uprawnień wynikających z prawa unijnego, i tylko w takim zakresie, w jakim ustanowiony w krajowej procedurze sądowej środek prawny może utrudniać lub uniemożliwiać dochodzenie roszczenia lub wykazywać niższy standard ochronny w porównaniu ze środkami dochodzenia roszczeń wywodzonych z prawa krajowego. Przepis art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE wyraźnie bowiem stanowi o „środkach niezbędnych” w celu zapewnienia jednostkom „skutecznej ochrony prawnej” nie w ogóle (we wszystkich sprawach), lecz tylko w sprawach unijnych, a więc w sprawach, które w konkretnym i aktualnym postępowaniu sądowym są objęte regulacjami prawa UE („w dziedzinach objętych prawem Unii”). Najpierw więc trzeba wykazać, że jednostka dochodzi swoich uprawnień na podstawie wyraźnego, jasnego i precyzyjnego przepisu prawa unijnego, a dopiero później jest możliwe rozważenie, czy środki prawne (środki zaskarżenia) dostępne na podstawie prawa krajowego spełniają warunki skuteczności. Zgodnie z akceptowaną przez wiele lat w orzecznictwie TSUE zasadą autonomii ustrojowej (instytucjonalnej) i proceduralnej państw członkowskich w braku unijnych regulacji ustrojowo-proceduralnych dochodzenia roszczeń na podstawie przepisów prawa UE sprawy ustanowienia tego rodzaju regulacji należą do wyłącznej kompetencji tych państw, a Trybunał jest władny jedynie oceniać (tzw. formuła Rewe/Comet), czy regulacje te – co istotne – w odniesieniu do konkretnej kategorii roszczeń jednostek wywodzonych z prawa UE – spełniają warunki równoważności (ekwiwalentności) względem roszczeń dochodzonych na podstawie prawa krajowego oraz efektywności (przepisy krajowe nie czynią „w praktyce niemożliwym” dochodzenie roszczeń wynikających z prawa unijnego). Orzecznicze wykreowanie przez TSUE ogólnej (własnej) kompetencji do oceny spełnienia autonomicznego (trybunalskiego) standardu „zapewnienia skutecznej ochrony prawnej” (stworzonego w drodze „rozwijania” określonej prawotwórczej linii orzeczniczej) przez krajowe rozwiązania ustrojowe i proceduralne (rangi konstytucyjnej i ustawowej) w oderwaniu od katalogu spraw przekazanych do kompetencji UE oraz charakteru i źródła roszczenia dochodzonego

jednostkowo przed sądem, musi być zatem ocenione jako działanie pozbawione podstaw traktatowych, sprzeczne z metazasadą kompetencji przyznanych UE oraz bezprawnie naruszające suwerenność państwa członkowskiego, a w konsekwencji – jako akt bezskuteczny prawnie w krajowym porządku prawnym.

3. Wskazany wyżej przykład niedopuszczalnego kreowania nowych (szczególnych) kompetencji TSUE i UE nie jest oczywiście zjawiskiem nowym. W tym zakresie należy jednak odróżnić dwie formy „twórczego rozwijania” prawa pierwotnego UE.

Po pierwsze, TSUE od początku swojej działalności dokonuje prawotwórczej wykładni przepisów unijnego prawa pierwotnego lub wtórnego. Wykładnia tego rodzaju wiąże się z przekraczaniem językowego brzmienia tekstu prawnego i tzw. rozwijaniem treści prawa (*die Rechtsfortbildung*), a nie jego interpretacją (*die Rechtsauslegung*). Jest to operacja modyfikacji jednoznacznego i jasnego sensu językowego lub zakresu tekstowego obowiązujących systemowo reguł prawnych w celu nadania im pożądanego w świetle określonych założeń celowościowych lub aksjologicznych (np. właściwych metodzie wykładni obiektywno-teologicznej) nowego znaczenia (np. zgodnego z założoną przez TSUE skutecznością prawa UE i jednolitością jego stosowania). Prawotwórcze rozwijanie prawa pierwotnego lub wtórnego może również przyjąć postać procesu nadawania zastanym pojęciom lub zwrotom normatywnym nowego znaczenia oraz ciągłego uzupełniania lub redukcjonowania zakresu znaczeniowego tych pojęć o treści nowe lub poprzednio ustalone w drodze działalności wykładniczej. W tym ostatnim wypadku dochodzi więc do kontynualnego rozwijania nowych lub modyfikowania starych treści normatywnych, które dokonuje się w drodze prawotwórczej wykładni.

Należy zastrzec, że sam przepis art. 19 ust. 1 zd. 2 TUE powierzający TSUE zadanie zapewnienia „poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów” nie może być uznany za podstawę prawną do dokonywania prawotwórczego rozwijania treści prawa unijnego. Brak również innych przepisów traktatowych, które mogłyby stanowić podstawę do przypisania TSUE kompetencji do prawotwórczej wykładni lub stosowania prawa UE.

Po drugie, TSUE – bazując na zasadzie autonomii interpretacyjnej prawa wspólnotowego (obecnie: unijnego) – uznał swoją

kompetencję do wydawania orzeczeń o charakterze czysto prawotwórczym, które nie stanowią już aktów wykładni, stosowania lub rozwijania treści prawa unijnego, lecz *de facto* (w razie następczego uznania mocy wiążącej tych aktów przez państwa członkowskie – także *de iure*) i na mocy *ratione imperii* (wobec braku unijnej procedury kontroli zachowania przez TSUE granic kompetencji) są aktami normatywnymi wprowadzającymi do unijnego porządku prawnego ogólnie wiążące nowe normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym lub nowe treści normatywne wyprowadzane z tych pierwszych. W tym sensie w określonych granicach orzeczenia TSUE mogą pełnić funkcję swoistych źródeł niepisanego (niesformalizowanego) prawa pierwotnego lub wtórnego. Orzeczenia TSUE stają się wtedy aktami tzw. pomocniczego (sędziowskiego) prawa unijnego, które mogą uzyskać na obszarze UE powszechną lub ograniczoną (np. terytorialnie – jeżeli część państw członkowskich zgodnie z krajowym porządkiem konstytucyjnym nie uznaje mocy wiążącej tych orzeczeń) moc obowiązującą i skuteczność prawną.

Akty orzecznicze Trybunału w powyższym zakresie prowadzą zatem do nieformalnej (pozatraktatowej) zmiany prawa pierwotnego lub prawa wtórnego UE i jako takie stanowią rażąco naruszenie naczelnej zasady prawa unijnego, czyli zasady kompetencji przyznanych¹⁰. Nie obowiązuje w prawie unijnym żadna podstawa normatywna, która *explicite* albo *implicite* przyznawałaby Trybunałowi Luksemburskiemu kompetencję do wydawania aktów prawotwórstwa orzeczniczego polegających na wprowadzaniu do unijnego porządku prawnego nowych norm ogólnych lub rozwijania treści tego rodzaju norm.

4. Trzeba jednak zastrzec, że w toku długotrwałej działalności orzeczniczej (od 1952 r.) Trybunał Luksemburski wielokrotnie wydawał prawotwórcze akty orzecznicze ustanawiające nowe normy prawa pierwotnego lub modyfikujące ich treść. Najistotniejsze w tym zakresie były orzeczenia dokonujące prawotwórczego rozszerzania treści prawa pierwotnego przez tworzenie nowych norm-zasad lub rozwijanie nowych treści normatywnych na podstawie norm już wykreowanych. W ten sposób doszło do wykreowania wielu norm-zasad prawa pierwotnego o mocy ogólnej oraz norm względem nich pochodnych.

¹⁰ Art. 5 TUE.

Do orzecznictwa wykreowanych norm-zasad prawa pierwotnego należy przede wszystkim zasada pierwszeństwa stosowania prawa unijnego („nadrzędności” prawa unijnego nad prawem krajowym). Orzeczeniem bazowym, które wykreowało nową normę prawa pierwotnego, był wyrok Trybunału Sprawiedliwości (TS) z dnia 15 lipca 1964 r., C-6/64, *Flamino Costa*. Powyższa norma-zasada była precyzowana, rozwijana (uzupełniana) i konkretyzowana treściwo w kolejnych wyrokach TS, zawierając tzw. nowości normatywne¹¹.

Podobne operacje orzecznictwego ustanawiania nowych norm-zasad prawa pierwotnego i ciągłego rozwijania ich treści dotyczyły m.in. zasady bezpośredniej skuteczności prawa wspólnotowego/unijnego¹² lub zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego za naruszenie prawa wspólnotowego/unijnego¹³.

Szczególnie zaskakującą i „kreatywną” normatywnie operacją było orzecznictwe „odkrycie” przez TS praw podstawowych, które miały obowiązywać mocą orzecznictwego *fiat*

¹¹ Wyrok z dnia 17 grudnia 1970 r., C-11/704, *Internationale Handelsgeellschaft*; wyrok z dnia 9 marca 1978 r., C-106/77, *Simmenthal II*; wyrok z dnia 12 marca 1987 r., C-178/84, *Komisja przeciwko RFN*; wyrok z dnia 22 czerwca 1989 r., C-103/88, *Fratelli Costanzo*; wyrok z dnia 19 czerwca 1990 r., C-213/89, *Factortame*; wyrok z dnia 2 lipca 1996 r., C-473/9319, *Komisja przeciwko Luksemburgowi*; wyrok z dnia 29 kwietnia 1999 r., C-224/97, *Erich Ciola*; wyrok z dnia 11 stycznia 2000 r., C-285/98, *Tanja Kreil*; wyrok z dnia 13 stycznia 2004 r., C-453/00, *Kühne & Heitz*; wyrok z dnia 14 października 2004 r., C-36/02, *Omega Spielhallen*; wyrok z dnia 19 listopada 2009 r., C-314/08, *Krzysztof Filipiak*; wyrok z dnia 22 czerwca 2010 r., C-188/10 i C-189/10, *Melki i Abdeli*; wyrok z dnia 18 maja 2021 r., C-83/19, *Asociația „Forumul Judecătorelor din România”*; wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., C-57/19 i in., *Euro Box Promotion* i in.

¹² Zob. wyrok bazowy TS z dnia 5 lutego 1963 r., C-26/62, *van Gend en Loos*, oraz dalsze orzeczenia TS rozwijające treść normy-zasady wydane w sprawach: *Reyners*, C-2/74; *Defrenne II*, C-43/75; *Angonese*, C-281/98; *Variola* C-34/73; *Muñoz*, C-253/00; *Kupferberg*, C-104/81; *van Duyn*, C-41/74; *Ratti*, C-148/78; *Marks&Spencer*, C-62/00; *Kolpinghuis*, C-80/86; *Marshall I*, C-152/84; *Foster*, C-188/89; *Harz*, C-79/83; *Grad*, C-9/70; *Mangold*, C-144/04; *Küçükdeveci*, C-555/07; *HK Danmark*, C-476/11), zasady pośredniej skuteczności prawa wspólnotowego/unijnego (zob. np. wyroki TS w sprawach: *von Colson*, C-14/83; *Marleasing*, C-106/89; *CIA*, C-194/94; *Pupino*, C-105/03; *Lopes Da Silva Jorge*, C-42/11; *Ognyanov*, C-554/14; *Popławski*, C-579/15).

¹³ Zob. wyroki TS w sprawach: *Komisja przeciwko Włochom*, C-39/72; *Russo*, C-60/75; *Francovich I*, C-6/90 i C-9/90; *Brasserie du Pêcheur i Factortame III*, C-46/93 i C-48/93; *Köbler*, C-224/01.

we wspólnotowym porządku prawnym jako wspólne krajowym porządkom prawnym „ogólne zasady prawne” prawa wspólnotowego¹⁴.

Wyroki zakresowe Trybunału Konstytucyjnego RP w przedmiocie norm prawa pierwotnego wynikających z przepisów traktatowych oraz kreowanych (rozwijanych) przez TSUE oraz ich skutki prawne w polskim porządku prawnym

1. Kompetencje Trybunału Konstytucyjnego (TK) RP do kontroli konstytucyjności unijnego prawa pierwotnego i wtórnego nie budzą wątpliwości. W aktualnym stanie prawnym TK wydał orzeczenia w przedmiocie zgodności z konstytucją: 1) aktów (norm) prawa pierwotnego: a) wyrok z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04 (Traktat akcesyjny); b) wyrok z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09 (Traktat Lizboński); c) wyrok z dnia 14 lipca 2021 r., sygn. akt P 7/20 (środki tymczasowe stosowane na podstawie art. 279 TFUE w zw. z art. 4 ust. 3 zd. 2 TUE); d) wyrok z dnia 7 października 2021 r., sygn. akt K 3/21 (granice kompetencji TSUE wywodzonych z art. 1 akapit 1 i 2 w zw. z art. 4 ust. 3 TUE, art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 19 ust. 1 akapit 2 w zw. z art. 2 TUE); 2) aktu prawa wtórnego (rozporządzenia Rady (WE) nr 44/200): wyrok z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09; 3) ustaw implementujących prawo wtórne UE (decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi): a) wyrok z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 1/05; b) wyrok z dnia 5 października 2010 r., sygn. akt SK 26/08; 4) ustaw wyrażających zgodę na

¹⁴ Zob. orzeczenie bazowe TS z dnia 12 listopada 1969 r., C-29/69, *Erich Stauder*; w wyroku tym Trybunał *ex motu proprio* bez podania podstawy normatywnej i żadnego uzasadnienia statutował istnienie autonomicznych praw podstawowych porządku wspólnotowego; w dalszych orzeczeniach nastąpiła prawdziwa ekspansja działalności trybunałskiej w zakresie wypełnienia treścią ustanowionej zasady – zob. np. wyrok z dnia 17 grudnia 1970 r., sygn. akt C-11/704, *Internationale Handelsgesellschaft*; wyrok z dnia 8 kwietnia 1978 r., sygn. akt C-43/75, *Defrenne II*; wyrok z dnia 27 marca 1980 r., sygn. akt C-129/79, *Wendy Smith*; i inne; wyrok z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt C-285/98, *Tanja Kreil*; wyrok z dnia 22 listopada 2005 r., sygn. akt C-144/04, *Werner Mangold*; wyrok z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. akt C-555/07, *Seda Küçükdeveci*.

ratyfikację decyzji Rady Europejskiej i upoważniających Prezydenta RP do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości TS w III Filarze UE: a) wyrok z dnia 18 lutego 2009 r., sygn. akt Kp 3/08; b) wyrok z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12.

2. W ostatnich latach (2018-2022), wobec wzrostu aktywności orzeczniczej TSUE, który przypisuje sobie coraz szerszy zakres kompetencji do oceny zgodności z prawem unijnym regulacji ustawowych oraz orzeczeń krajowych sądów (trybunałów) konstytucyjnych dotyczących ustroju, zasad funkcjonowania, zasad i trybu obsady personalnej organów władzy sądowniczej, polski TK stanął wobec konieczności kontroli konstytucyjności norm prawa pierwotnego w znaczeniu nadanym im przez TSUE w zakresie, w jakim Organ ten na podstawie tychże norm stwierdza niezgodność z prawem unijnym rozwiązań ustawowych w sprawach polskiego wymiaru sprawiedliwości.

W powyższym zakresie TK RP w wyrokach z dnia 14 lipca 2021 r., sygn. akt P 7/20, oraz z dnia 7 października 2021 r., sygn. akt K 3/21, w celu ochrony zakresu kompetencji suwerennych RP oraz naczelnych zasad Konstytucji RP, jak również ochrony własnych kompetencji orzeczniczych jako „sądu ostatniego słowa” w sprawach konstytucyjności prawa UE i aktów organów unijnych, sięgnął do uznanych w orzecznictwie sądów (trybunałów) konstytucyjnych oraz najwyższych instancji sądowych państw członkowskich mechanizmów kontroli *ultra vires* aktów prawa unijnego¹⁵ oraz kontroli zachowania przez te akty granic tożsamości (identyfikacji) konstytucyjnej państwa¹⁶, rozumianej jako nienaruszalność naczelnych zasad (metasasad) konstytucyjnych.

3. Na tle ww. orzeczeń TK z dnia 14 lipca 2021 r. oraz z dnia 7 października 2021 r. pojawia się zagadnienie oceny wyroku, zastosowania oraz skuteczności prawnej kategorii wyroku

¹⁵ Niem. *die Ultra-vires Kontrolle*, zob. np. wyrok Federalnego Sądu Konstytucyjnego/FSK z dnia 12 października 1993 r., 2 BvR 2134, 2159/92, BVerfGE 89, 155 – Maastricht; wyrok FSK z dnia 30 czerwca 2009 r., 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09, BVerfGE 123, 267 – Lissabon; wyrok FSK z dnia 5 maja 2020 r., 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16, BVerfGE 154, 17 – PSPP-Programm der EZB.

¹⁶ Niem. *die Identitätskontrolle*, zob. np. postanowienie FSK z dnia 8 kwietnia 1987 r., 2 BvR 687/85, BVerfGE 75, 223 – Kloppenburg; wyrok FSK z dnia 5 maja 2020 r., 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16, BVerfGE 154, 17 – PSPP-Programm der EZB.

zakresowego o charakterze negatywnym w przedmiocie określonych treści normatywnych wynikających z przepisów traktatowych lub prawotwórczych orzeczeń TSUE.

W pierwszej kolejności należy rozważyć problem dopuszczalności bezpośredniej lub pośredniej trybunalskiej kontroli konstytucyjności prawotwórczych aktów orzeczniczych TSUE, które pomimo braku formalnego statusu źródła prawa pierwotnego lub wtórnego w sensie funkcjonalnym pełnią rolę źródła (tzw. pomocniczego) nowości normatywnych w systemie prawa unijnego.

Jak już wskazano, określone orzeczenia TSUE albo rozwijają treść prawa pierwotnego lub wtórnego przez akty prawotwórczej wykładni, albo wprost i bezpośrednio prawotwórczo kreują (co nie jest już wykładnią – nawet *sensu largo*) nowe normy generalno-abstrakcyjne lub w sposób kontynualny (ciągły) i dostosowany do aktualnych potrzeb pozatraktatowego rozwoju integracji unijnej modyfikują treść tak ustanowionych norm. W związku z takim statusem wielu orzeczeń TSUE, nie ulega wątpliwości, że nie tylko normy pisanego prawa pierwotnego wynikające z Traktatów mogą być przedmiotem bezpośredniej kontroli konstytucyjnej (co wynika wprost z art. 188 pkt 1 Konstytucji RP). Przedmiotem bezpośredniej lub pośredniej (na tle oceny konstytucyjności określonych norm traktatowych w znaczeniu nadanym im przez TSUE zgodnie z jego kompetencją do ostatecznej i wiążącej państwa członkowskie wykładni prawa UE) mogą być także akty orzecznicze TSUE nieformalnie (pozatraktatowo) ustanawiające (lub modyfikujące) nowe normy prawa unijnego (przede wszystkim pierwotnego) na podstawie operacji czysto prawotwórczych lub w drodze prawotwórczego rozwijania (szeroko rozumianej wykładni) treści prawa pisanego (art. 188 pkt 1 w zw. z art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 3 Konstytucji RP).

4. W dalszej kolejności trzeba ocenić prawidłowość wyboru i użycia formuły zakresowej w wyrokach TK z dnia 14 lipca 2021 r., sygn. akt P 7/20, oraz z dnia 7 października 2021 r., sygn. akt K 3/21.

Praktyka orzecznicza TK wykształciła konstrukcję tzw. wyroków zakresowych jako pewnego wariantu szczególnego wyroków pozytywnych (stwierdzających zgodność z określonymi wzorcami kontroli konstytucyjnej) i negatywnych

(stwierdzających niezgodność z określonymi wzorcami kontroli konstytucyjnej). Przyjmując założenie, że w kompetencji TK do orzekania o całościowej i zakresowo pełnej zgodności i niezgodności z Konstytucją, umowami międzynarodowymi i ustawami kontrolowanego aktu lub przepisu (zob. art. 188 i art. 190 ust. 4 Konstytucji RP) mieści się również orzekanie częściowe lub zakresowe w sprawie tak rozumianej legalności przedmiotu kontroli (zgodnie z argumentem *a maiori ad minus*), uznano, że Trybunał został upoważniony do wydawania wyroków stwierdzających zgodność albo niezgodność z wzorcami kontroli kwestionowanych aktów lub przepisów również w określonej części lub wyznaczonym zakresie, które mieszczą się w granicach wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej. W porównaniu z typowymi (prostymi) wyrokami trybunalskimi, które orzekają zgodność albo niezgodność badanego przepisu (aktu normatywnego) z wyznaczonymi wzorcami kontroli konstytucyjnej w całości i co do pełnego zakresu zastosowania lub normowania przepisu będącego przedmiotem kontroli, wyroki zakresowe (w tym tzw. wyroki częściowe) stwierdzają legalność albo nielegalność przepisu jedynie w pewnym fragmencie jego treści normatywnej (strukturalnie wyodrębnionej części przepisu – np. „w części obejmującej słowa/zwrot”) lub w pewnym zakresie obowiązywania i zastosowania normy z tego przepisu zrekonstruowanej (dekodowanej). Ostatecznie zatem przedmiotem rozstrzygnięcia w wyroku zakresowym staje się określona, wynikająca ze wskazanych w formule sentencji wyroku trybunalskiego przepisów prawnych treść normatywna, która odpowiada pewnej części strukturalno-tekstowej przepisu (przepisów) poddanego kontroli lub pewnemu zakresowi normy zrekonstruowanej z tego przepisu (przepisów). Oczywiście operowanie przez Trybunał formułą zakresową odnoszącą się do przepisu lub dekodowanej z niego normy zasadniczo i najczęściej pociąga za sobą tożsame skutki (np. stwierdzenie wadliwości określonego fragmentu przepisu traktowanego jako część tekstu prawnego powoduje eliminację pewnego zakresu dekodowanej z tego przepisu normy). Afirmacji (wyrok pozytywny) albo derogacji (wyrok negatywny) zostaje zatem poddany określony zakres (wymiar) obowiązywania formalnego i materialnego kontrolowanej normy, zakres jej stosowalności (stosowania) lub zakres jej prawnej skuteczności (skutków prawnych, które wywołała

lub może wywołać). Wyrok zakresowy może zatem odnosić się tak do hipotezy (zakresu zastosowania), jak i dyspozycji (zakres normowania) kontrolowanej normy.

Generalnie należy stwierdzić, że wyrok zakresowy TK dokonuje legalnościowej oceny i weryfikacji pewnego zakresu obowiązywania (stosowania) kontrolowanej normy. Afirmuje on albo ingeruje derogacyjnie w zakres obowiązywania (stosowania) kontrolowanej normy w wymiarze podmiotowym, przedmiotowym, terytorialnym lub temporalnym. Wymiar (zakres) podmiotowy odnosi się do kręgu adresatów treści normatywnej (np. adresatów kompetencji, uprawnień lub obowiązków). Zakres przedmiotowy jest ściśle związany z właściwą treścią warunków zastosowania normy oraz treścią wnikających z niej skutków prawnych (możności podjęcia zachowania kompetencyjnego, nabycia uprawnień, nałożenia obowiązków). Zakres temporalny odnosi się z kolei do wymiaru czasowego obowiązywania i stosowania normy (tak co do hipotezy, jak i dyspozycji). Zakres terytorialny wyznacza z kolei granice przestrzenne obowiązywania i stosowania regulacji normatywnej.

Wyrok negatywny deroguje z systemu prawnego wadliwą treść normatywną, która odpowiada pewnemu zakresowi obowiązywania (stosowania) kwestionowanej normy. Eliminacja ta ze swej istoty i co do zasady ma charakter niepełny (niezupełny). Jeśli Trybunał orzeka zakresową niezgodność z Konstytucją lub innym aktem normatywnym danej regulacji normatywnej, to jest oczywiste, że derogacja tego rodzaju (derogacja zakresowa) nie może prowadzić do całościowej eliminacji jednego, kilku lub wszystkich zakresów danej normy, pozbawiając ją konstytucyjnego elementu trwania w systemie prawnym, a więc jednego z wymiarów obowiązywania (np. podmiotowego lub terytorialnego). W takim bowiem przypadku wadliwa norma nie mogłaby funkcjonować systemowo w porządku prawnym, a zatem jedynym dopuszczalnym rozwiązaniem w takiej sytuacji byłoby orzeczenie jej niezgodności z wzorcami wyższego stopnia w całości i w pełnym zakresie.

Skutki wyroku zakresowego pozytywnego polegają na uznaniu, że w określonym zakresie kontrolowana norma jest zgodna z wzorcami kontroli powołanymi w postępowaniu trybunalskim. Bardziej złożony charakter mają skutki wyroku zakresowego negatywnego (zob. dalsze uwagi poniżej).

Wyroki zakresowe należy wyraźnie odróżniać od tzw. wyroków interpretacyjnych, które stwierdzają legalność albo nielegalność określonych (utrwalonych w orzecznictwie sądowym, zazwyczaj najwyższych instancji) rezultatów wykładni przepisów. W tym sensie Trybunał dokonuje wtórnie własnej, zgodnej z wzorcami konstytucyjnymi (lub innymi wzorcami) wykładni kontrolowanych regulacji i zestawia rezultat tej wykładni z wykładnią utrwaloną w orzecznictwie sądowym. W odniesieniu do aktów wykładni przepisów prawa unijnego, ze względu na wyłączną właściwość w tym zakresie TSUE, dokonywanie oceny konstytucyjności rezultatów tej wykładni przez TK prowadziłyby do wkroczenia w zakres kompetencji TSUE, albowiem stwierdzenie zgodności albo niezgodności konstytucyjnej określonej wersji wykładni regulacji unijnych byłoby równoważne z afirmacją albo negacją określonych wyborów wykładniczych lub rezultatów interpretacji TSUE, co podważałoby ekskluzywność kompetencji interpretacyjnych TSUE lub swobodę ich wykonywania.

5. W związku z powyższymi uwagami jako w pełni uzasadnione i prawidłowe należy ocenić podejście TK w zakresie wyboru formuły zakresowej wyroków z dnia 14 lipca 2021 r. oraz z dnia 7 października 2021 r. oraz odrzucenia możliwości wydania wyroków interpretacyjnych na tle wykładni dokonanej w poddanych pośredniej ocenie orzeczeniach TSUE.

Zastosowanie formuły zakresowej w wyrokach z dnia 14 lipca 2021 r. oraz z dnia 7 października 2021 r. nie budzi zasadniczych wątpliwości co do swej prawidłowości.

W wyroku z dnia 14 lipca 2021 r. TK dokonał zakresowej derogacji treści normatywnych wynikających z art. 279 TFUE w zw. z art. 4 ust. 3 zd. 2 TUE. Derogacja ta – stanowiąca typ tzw. derogacji zakresu przedmiotowego normy – polega na usunięciu z polskiego systemu prawnego pewnego zakresu hipotezy oraz dyspozycji normy upoważniającej TSUE do zarządzania niezbędnymi środkami tymczasowymi w sprawach będących przedmiotem jego rozpoznania. Derogowany fragment zakresu zastosowania (hipotezy) i zakresu normowania (dyspozycji) powyższej normy obejmuje sytuacje, w których TSUE rozpoznaje sprawy dotyczące ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed polskimi sądami, i na tle tego rodzaju spraw nakłada w trybie ochrony tymczasowej na Rzeczpospolitą

Polską jako państwo członkowskie Unii Europejskiej (i tym samym na wszystkie jej organy, w tym sądy) obowiązki określonych działań lub zaniechań dotyczących tego rodzaju spraw. Przedmiotem derogacji stały się nowe treści normatywne wykreowane prawotwórczo w kolejnych orzeczeniach TSUE na tle procesów „wykładni” i stosowania art. 279 TFUE w zw. z art. 4 ust. 3 zd. 2 TUE. Ze względu na prawotwórczość aktów orzeczniczych TSUE tego rodzaju derogacja zakresowa jest dopuszczalna. Derogacja ta jest także nieodzowna z punktu widzenia ochrony przez TK zakresu kompetencji suwerennych RP oraz naczelných zasad ustrojowych państwa w świetle granic kompetencji przyznanych traktatowo UE. W tym zakresie nie było konieczne, aby w sentencji wyroku TK zastrzegać, że orzeczenia TSUE nakładające na RP na podstawie art. 279 TFUE w zw. z art. 4 ust. 3 zd. 2 TUE obowiązki w zakresie choćby tymczasowego kształtowania ustroju, właściwości lub trybu postępowania przed polskimi sądami są prawnounijnymi aktami *ultra vires*. Jest bowiem oczywiste, że UE i jej organy nie mają przyznanych traktatowo kompetencji regulacyjnych w tych sprawach, a ponadto ich przekazanie UE jest niedopuszczalne ze względu na naczelne zasady ustrojowe RP¹⁷, które stanowią rdzeń polskiej tożsamości (identyfikacji) konstytucyjnej. Zastrzeżenie powyższe oraz tzw. formuła aplikacyjna o charakterze negatywnym¹⁸ powinny być zostać zamieszczone w odrębnych punktach sentencji wyroku TK.

Odmiennej formułę zakresową przyjął TK w wyroku z dnia 7 października 2021 r. Formuła ta jest dopuszczalna, aczkolwiek jej prawidłowa aplikacja w procesach stanowienia i stosowania prawa przez wszystkie organy państwa wymaga właściwego zrozumienia metody wielostopniowej derogacji zakresowej dokonanej przez TK.

W punkcie pierwszym sentencji TK dokonał ogólnej derogacji zakresowej norm prawa pierwotnego wykreowanych i rozwijanych prawotwórczo przez TSUE w toku konsekwentnie kontynuowanej linii orzeczniczej na tle pisanych i niepisanych

¹⁷ Art. 2, 4, 8 i 10 Konstytucji RP.

¹⁸ „Art. 4 ust. 3 zdanie drugie Traktatu o Unii Europejskiej /.../ w związku z art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej /.../ (...) nie jest objęty zasadami pierwszeństwa oraz bezpośredniego stosowania określonymi w art. 91 ust. 1-3 Konstytucji”.

zasad prawa unijnego, w tym zasady pierwszeństwa stosowania prawa UE, zasady kompetencji przyznanych oraz zasady lojalnej współpracy. Jest to derogacja zakresu przedmiotowego norm (treści normatywnych) dotycząca tak ich hipotez, jak i dyspozycji. Poddane derogowaniu treści normatywne dotyczą norm kompetencyjnych i merytorycznych, jakie wykreował TSUE w procesach prawotwórczej wykładni lub prawotwórczego konkretyzowania zasad prawa unijnego.

Trybunał usunął z polskiego porządku prawnego wynikające z prawotwórczego orzecznictwa TSUE treści normatywne, z których wynika lub może wynikać, że: 1) organy Unii Europejskiej (w tym TSUE) mogą działać poza granicami kompetencji przekazanych traktatowo przez Rzeczpospolitą Polską (a więc działać *ultra vires*); 2) Konstytucja nie jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, mającym pierwszeństwo obowiązywania i stosowania przed prawem UE i aktami organów UE (w tym orzeczeniami TSUE); 3) Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne, co oznacza, że nie mogą obowiązywać i być stosowane na terytorium RP jakiegokolwiek normy prawa UE (w tym wynikające z orzeczeń TSUE), które naruszałyby tożsamość konstytucyjną RP.

W punktach drugim i trzecim sentencji wyroku TK dokonał konkretyzacji derogacji zakresowej ogólnej w odniesieniu do ustanowionych przez TSUE norm kompetencyjnych adresowanych do sądów krajowych (w tym polskich), stanowiących element zasady pierwszeństwa prawa unijnego, eliminując – jako logiczna i merytoryczna konsekwencja punktu pierwszego sentencji – treści normatywne wynikające z niedopuszczalnych konstytucyjnie operacji prawotwórczego i kontynualnego rozwijania przez TSUE zasady skutecznej ochrony prawnej „w dziedzinach objętych prawem Unii” (art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE) i zasady państwa prawnego (art. 2 TUE). Treści zostały – z perspektywy polskiego porządku prawnokonstytucyjnego – wprowadzone do prawa pierwotnego UE z rażącym przekroczeniem zasady kompetencji przyznanych UE, a zatem orzeczenia TSUE, które dokonały tego rodzaju prawotwórczego „rozwinęcia” prawa UE są aktami *ultra vires*.

6. W ostatniej kolejności należy rozważyć skutki prawne analizowanych wyroków TK w polskim porządku prawnym.

Skutki derogacyjne w przedmiocie zakresowego usunięcia z polskiego porządku prawnego niekonstytucyjnych treści normatywnych wynikających z prawotwórczych orzeczeń TSUE na tle prawa pierwotnego UE wynikają bezpośrednio z sentencji wyroków TK z dnia 14 lipca 2021 r. oraz z dnia 7 października 2021 r. Tym samym orzeczenia TSUE w zakresie, w jakim zawierają one niekonstytucyjne treści normatywne stwierdzone przez TK, utraciły moc obowiązującą (wiązącą) na terytorium RP.

Odrębna kwestią jest sprawa wzruszenia prawomocnych orzeczeń polskich sądów, które zostały wydane na podstawie niekonstytucyjnych treści normatywnych wynikających z orzeczeń prawotwórczych TSUE w zakresie derogowanym przez TK. Wydaje się, że w tym zakresie konieczna byłaby ustawa sanacyjna przywracająca systemowo stan zgodności z Konstytucją RP (art. 190 ust. 4 Konstytucją RP) przez ustanowienie szczególnych podstaw uchylania tego rodzaju wadliwych konstytucyjnie prawomocnych orzeczeń (np. w trybie wznowienia postępowania sądowego).

Jakkolwiek TK w wyrokach nie zamieścił odrębnych negatywnych formuł aplikacyjnych dotyczących dalszego stosowania i skuteczności prawnej uznanych zakresowo za niekonstytucyjne norm lub ich części (fragmentów treściowych) prawa pierwotnego, rozwiniętych w drodze prawotwórstwa orzeczniczego TSUE, to jednak nie powinno być przedmiotem sporu, że wszystkie orzeczenia TSUE statuujące lub konkretyzujące derogowane przez TK z polskiego porządku prawnego treści normatywne, jako wydane poza zakresem kompetencji UE, są aktami *ultra vires*, które zgodnie z poglądami wyrażanymi w orzecznictwie sądów i trybunałów konstytucyjnych wielu państw członkowskich (w tym niemieckiego FSK) nie mają mocy obowiązującej w polskim porządku prawnym i jako takie nie są objęte zakresem stosowalności w tym porządku. Wyroki prawotwórcze TSUE nie wywołują również w zakresie dokonanej przez TK derogacji zakresowej skutków prawnych w polskim porządku prawnym. Zakresowo usunięte przez TK treści normatywne – jako ustanowione poza zakresem kompetencji UE – nie są objęte na terytorium RP działaniem zasad pierwszeństwa stosowania, bezpośredniego obowiązkiwania i stosowania oraz bezpośredniej skuteczności prawa UE (co zostało stwierdzone w sentencji ww. wyroku TK z dnia 14 lipca 2021 r.).

Zgodnie z konstytucyjną zasadami powszechnej mocy obowiązującej oraz ostateczności i normatywnej niepodważalności orzeczeń TK (art. 190 ust. 1 Konstytucji RP) wszystkie organy polskiej władzy państwowej (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej) są bezwzględnie zobowiązane do przestrzegania w procesach stanowienia, stosowania i wykonywania prawa na terytorium RP treści wyroków trybunalskich. Organy te nie są w szczególności upoważnione do odmowy stosowania i wykonywania wyroków TK, które zostały opublikowane we właściwym dzienniku urzędowym i weszły w życie, nawet jeśli w ich ocenie z przepisów prawa UE lub orzeczeń TSUE wynikają przeciwne treści normatywne. Przede wszystkim jednak organy państwowe nie są uprawnione do oceny treści i skutków prawnych wyroków TK w świetle regulacji obowiązującego na terytorium RP prawa międzynarodowego i unijnego oraz orzeczeń sądów (trybunałów) międzynarodowych i ponadnarodowych (w tym unijnych).

Zasada nadrzędności Konstytucji RP (art. 8 ust. 1) jest bowiem naczelną zasadą ustrojową, a wyłączne kompetencje orzecznicze TK są jej potwierdzeniem, konkretyzacją i koniecznym przedłużeniem. Z kolei zasada przestrzegania prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP) oraz zasady bezpośredniego stosowania i pierwszeństwa ratyfikowanych na mocy upoważnienia ustawowego umów międzynarodowych i aktów prawnych organizacji międzynarodowych (art. 91 ust. 1-3 Konstytucji RP) mają zastosowanie jedynie w granicach zgodnego z polskim porządkiem konstytucyjnym związania RP prawem międzynarodowym lub ponadnarodowym, niezależnie od oceny organów zewnętrznych względem RP w zakresie wykonywania przez Państwo Polskie zobowiązań międzynarodowych.

Bartosz Nieścior

Ewolucja pozycji marszałka seniora w polskim porządku prawnym

Wstęp

Zbigniew Girzyński, odnosząc się do kwestii usytuowania instytucji marszałka seniora w systemie ustrojowym, przyjętym w obecnie obowiązującej Konstytucji RP¹, stwierdza, iż jest to „funkcja epizodyczna i w dużej mierze czysto honorowa”, a jego rola ogranicza się do otwarcia pierwszego posiedzenia nowo wybranego Sejmu, przyjęcia ślubowania od posłów oraz przeprowadzenia wyborów Marszałka Sejmu². Tym cytatem autor tłumaczy brak szerszego zainteresowania badaczy instytucją marszałka seniora³.

Została ona wprowadzona do polskiej tradycji parlamentarnej w 1919 roku jako formalnoprawna regulacja służąca ukonstytuowaniu się Sejmu Ustawodawczego⁴ i utrzymana jest w zasadzie do dziś. Tym samym celom służyła ona w Sejmie Śląskim, istniejącym w latach 1922-1939. Status marszałka seniora, tak w przeszłości, jak i obecnie, nie był określony konstytucyjnie, ale przepisami o charakterze regulaminowym, a zmiany w nich dokonywane wynikały bardziej z przesłanek politycznych niż prawnych.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

² Z. Girzyński, *Ferdynand Radziwiłł marszałek senior Sejmu Ustawodawczego*, [w:] Z. Girzyński, J. Kłaczek, J. Żaryn (red.), *Fundamenty Niepodległej. Sejm Ustawodawczy (1919-1922)*, Wydawnictwo Adam Marszałek: Toruń 2020, s. 59.

³ Kwestię tę jako jedyny w szerszym zakresie podjął jak dotąd Grzegorz Maroń w: *Instytucja Marszałka Seniora Sejmu w polskim porządku prawnym*, „Polityka i Społeczeństwo” 2014, 2 (12), s. 5-24.

⁴ Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, Dz.Pr.P.P. 1919 nr 19 poz. 226 z późn. zm. – akt indywidualny (dalej: Uchwała z 20 lutego 1919 r.); Tymczasowy Regulamin Obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej uchwalony dnia 14 lutego 1919 r. Druk nr 1 (dalej: TROSURP 1919), https://www.sbc.org.pl/dlibra/publication/211166/edition/199408/content?format_id=2 [dostęp: 31.10.23].

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie ewolucji instytucji marszałka seniora z perspektywy źródeł prawa. Wykorzystano w tym zakresie metody badawcze właściwe dogmatyce prawa (analiza językowo-logiczna aktów prawnych zmierzających do ustalenia zawartych w nich norm zgodnie z wolą i intencją ustawodawcy), a także charakterystyczne dla podejścia empirycznego w prawodawstwie⁵. Badacz może dzięki temu uchwycić ilościowe fluktuacje badanych zjawisk wywołanych historyczną zmiennością regulacji prawnych.

W niniejszym opracowaniu zostaną w związku z powyższym przedstawione akty prawne, jakie regulowały instytucję marszałka seniora od 1919 roku do dziś. W podsumowaniu zawarto sformułowane spostrzeżenia i wnioski ogólne wynikające z przeprowadzonej analizy.

Instytucja marszałka seniora w okresie II Rzeczypospolitej

Geneza instytucji marszałka seniora związana jest, jak nadmieniano, z początkami Sejmu Ustawodawczego, który na pierwszym posiedzeniu zebrał się 10 lutego 1919 roku. Otworzył je, działając na podstawie Uchwały 20 lutego 1919 r., Naczelnik Państwa Józef Piłsudski, który na zakończenie swojego przemówienia powołał najstarszego z posłów, Ferdynanda Radziwiłła⁶, „do objęcia tymczasowego przewodnictwa”⁷. Pojęcie „senior” nie zostało wtedy użyte, ale jednoznacznie zostało zaznaczone przez stwierdzenie, iż „tymczasowe przewodnictwo” przysługuje najstarszemu metrykalnie posłowi. W kolejnym regulacjach kryterium to zostało zmodyfikowane.

⁵ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wyd. VII, Warszawa 2012, s. 31.

⁶ Por. m.in. *Ferdynand Fryderyk książę*, „Porta Polonica”, <https://www.porta-polonica.de/pl/lexikon/radziwill-ferdynand-fryderyk-ksiaze> [dostęp: 27.10.23]. Obszerna prezentacja sylwetki F. Radziwiłła patrz: Z. Girzyński, *Ferdynand Radziwiłł marszałek...*, dz. cyt., s. 61-76.

⁷ Przemówienie Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego na 1. posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego, 10 lutego 1919 roku, [w:] H. Mościcki, W. Dzwonkowski (red.), *Parlament Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1927*, Lucjan Żłotnicki: Warszawa 1928, s. 52; T. Rzepecki, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 1919 roku*, Wielkopolska Księgarnia Nakładowa: Poznań 1920, s. 54.

Po raz pierwszy pojęcie marszałka seniora pojawiło się w uchwalonym na 2. posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego Tymczasowym Regulaminie Obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej 1919. Zgodnie z jego art. 2 obrady sejmu otwierał „najstarszy wiekiem poseł narodowości polskiej (senior)”⁸. Do kryterium wiekowego dodane zostało narodowe.

W Sejmie Śląskim⁹, ustanowionym na mocy art. 13 ustawy konstytucyjnej z 15 lipca 1920 roku wprowadzającej statut organiczny Województwa Śląskiego¹⁰, instytucja marszałka seniora była początkowo stosowana *per analogiam*. Pierwsze jego posiedzenie, 10 października 1922 roku, otworzył premier Julian Nowak, przekazując prowadzenie dalszych obrad Janinie Omańkowskiej¹¹. Zastosowanie znalazły w tym zakresie regulacje zawarte w Tymczasowym Regulaminie Obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej 1919¹². Tymczasowy Regulamin Obrad Sejmu Śląskiego (dalej TROSSI) uchwalony został na jego drugim posiedzeniu, 13 października 1922 roku¹³. Znalazł się w nim *expressis verbis* termin „senior”,

⁸ Tymczasowy Regulamin Obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej 1919, art. 2 *in principio*.

⁹ Wybrany na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 25 lipca 1922 roku w przedmiocie ordynacji wyborczej do Sejmu Śląskiego (Dz.U. z 1922 r. Nr 59 poz.527), <https://polona.pl/preview/e8de9c0d-cdf2-459c-afcb-9c6524e81995> [dostęp: 28.10.23].

¹⁰ Ustawa Konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego, Dz.U. 1920 nr 73 poz. 497; [Konstanty] Wolny (adwokat) (obj.), *Autonomja Śląska: ustawa konstytucyjna Sejmu Ustawodawczego w Warszawie z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego*, Karol Miarka sp. z o.o.: Mikołów 1920; *Materiały do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 15 lipca 1920 r.: zawierającej statut organiczny Województwa Śląskiego* (Dz.U. R. P. nr. 73 poz. 497 z 1920 r., nr. 26 poz. 146 z 1921 r., nr. 69 poz. 449 z 1921 r., nr. 85 poz. 608 z 1921 r., nr. 46 poz. 388 art. 2 z 1922 r.), Mikołów 1932.

¹¹ Lat 63, dziennikarka z Królewskiej Huty (Chorzów), wybrana z listy Chrześcijańskiego Zjednoczenia Ludowego. *Skład osobowy Sejmu Śląskiego w dniu 1-szym grudnia 1922 roku*, Katowice 1923, s. 5-6; *Skład osobowy Sejmu Śląskiego*, Książnica Cieszyńska, rkp. z 1930 r., sygn. TR 037.036, k.1, https://www.sbc.org.pl/dlibra/show_content/publication/edition/190860?id=190860 [dostęp: 27.10.23].

¹² Sprawozdanie stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu Śląskiego z dnia 10 października 1922 roku, s. 3-4; <https://polona.pl/preview/e8de9c0d-cdf2-459c-afcb-9c6524e81995> [dostęp: 28.10.23].

¹³ *Tymczasowy Regulamin Obrad Sejmu Śląskiego*, Sejm Śląski: Katowice 1922.

scharakteryzowany – identycznie jak w Tymczasowym Regulaminie Obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej 1919 – jako „najstarszy wiekiem poseł narodowości polskiej”. Marszałek senior i wskazani przez niego tymczasowi sekretarze sprawowali swoje funkcje do wyboru Marszałka Sejmu Śląskiego i pozostałych członków prezydium¹⁴. Z uwagi na to, że TROŚŚI uchwalony został na drugim posiedzeniu, J. Omańkowska prowadziła także posiedzenie regulaminowe, a po przyjęciu regulaminu przewodniczyła wyborowi Marszałka Sejmu Śląskiego, którym został wybrany Konstanty Wolny¹⁵.

W powyżej zarysowanym kształcie ogólnym instytucja marszałka seniora funkcjonowała w okresie II Rzeczypospolitej zarówno w Sejmie RP, jak i w Sejmie Śląskim. Poniżej zostaną przedstawione istotniejsze zmiany i modyfikacje wprowadzane w kolejnych regulaminach obu tych izb.

Sejm RP

W Sejmie RP pierwszej kadencji (1922-1927) uchwalony został nowy regulamin¹⁶, ale stało się to dopiero 16 lutego 1923 roku¹⁷ (dalej: Regulamin Sejmu RP'23). Pierwsze posiedzenie Izby tej kadencji przeprowadzone zostało zatem w oparciu o przepisy Tymczasowego Regulaminu Obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej 1919. Otworzył je Naczelnik Państwa J. Piłsudski, który po wygłoszeniu przemówienia, przekazał przewodnictwo obrad Kazimierzowi Brownsfordowi¹⁸. Ten wskazał z grona najmłodszych posłów tymczasowych sekretarzy¹⁹. Ponieważ Marszałka Sejmu I kadencji, Macieja

¹⁴ TROŚŚI, art. 2 *in fine*.

¹⁵ Sprawozdanie stenograficzne z 2. posiedzenia Sejmu Śląskiego z dnia 13 października 1922 roku, *passim*, <https://polona.pl/preview/58a946f6-d800-4f04-a54e-bc47d4f76cd9> [dostęp: 28.10.23].

¹⁶ Regulamin obrad Sejmu uchwalony dnia 16 lutego 1923 r., „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2.

¹⁷ Sprawozdanie Stenograficzne z 16. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1923 r. (I Kadencja 1922-1927), <http://dlibra.umcs.lublin.pl/dlibra/publication/10944/edition/9716/content> [dostęp: 28.10.23].

¹⁸ Jego sylwetka patrz m.in.: H. Mościcki, W. Dzwonkowski (red.), *Parlament Rzeczypospolitej Polskiej...*, dz. cyt., s. 80-81.

¹⁹ Sprawozdanie Stenograficzne z 1. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 28 listopada 1922 r. (I Kadencja 1922-1927), s. 4 i n., <http://dlibra.umcs.lublin.pl/dlibra/publication/10891/edition/11567/content> [dostęp: 30.10.23].

Rataja, wybrano na drugim posiedzeniu, Brownsford przewodniczył także – do momentu wyboru tego ostatniego – także temu posiedzeniu²⁰.

Przyjęty wówczas Regulamin Sejmu'23 powierzał mocą art. 2 uprawnienie powołania marszałka seniora Prezydentowi RP. Wybierał go z grona „trzech najstarszym wiekiem posłów”. Ten następnie wyznaczał sekretarzy tymczasowych, składał ślubowanie na ręce Prezydenta i kierował wyborem Marszałka, któremu przekazywał dalsze prowadzenie obrad²¹. Od uchwalenia Regulaminu Sejmu'23 datuje się, utrzymana do dziś, zasada wskazywania przez Prezydenta na marszałka seniora nie najstarszego wiekiem posła, ale osoby z grona najstarszych posłów. Nie powrócono zatem więcej do kryterium narodowego. Swoją funkcję w reżimie Regulaminu Sejmu'23 pełnili w II kadencji (1927–1930) Jakub Bojko²² oraz w praktyce w III kadencji (1930–1935) Andrzej Lubomirski²³ i w IV kadencji (1935–1938) Lucjan Żeligowski²⁴. Uchwalony bowiem 16 grudnia 1930 roku nowy regulamin Sejmu w odniesieniu do funkcji marszałka seniora nie wprowadzał żadnych zmian²⁵.

Instytucja marszałka seniora została przejściowo – jak się miało okazać – zniesiona przepisami Regulaminu Sejmu z 5 października 1935 roku (dalej: Regulamin Sejmu'35)²⁶. Zgodnie z dyspozycją jego art. 2 pierwsze posiedzenie nowo wybranego Sejmu otwierał i przewodniczył mu, po uprzednim złożeniu ślubowania na ręce Prezydenta, powołany przez tego ostatniego

²⁰ G. Maroń, *Instytucja Marszałka Seniora Sejmu...*, dz. cyt., s. 7.

²¹ Regulamin Sejmu RP'23, s. 133.

²² Por.: *Jakub Bojko*, [w:] S. Łoza (red.), *Czy wiesz kto to jest?*, Wydawnictwo Głównej Księgarni Wojskowej: Warszawa 1938, s. 58–59; B. Kasperek, *Jakub Bojko 1857–1943*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Skłodowskiej-Curie: Lublin 1998, *passim*.

²³ Jego sylwetka patrz m.in.: Sz. Wilk, *Andrzej Lubomirski herbu Szreniawa*, <http://www.tvprzeworsk.com.pl/andrzej-lubomirski-herbu-szreniawa/> [dostęp: 28.10.23].

²⁴ Por. W. Marczyk, *General broni Lucjan Żeligowski*, „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1987, nr 4, s. 44–53; D. Fabisz, *General Lucjan Żeligowski 1865–1947. Działalność wojskowa i polityczna*, Warszawa 2007, *passim*.

²⁵ Regulamin obrad Sejmu uchwalony dnia 16 grudnia 1930 r. wraz ze zmianami uchwalonymi w dn. 23 października 1931 r. oraz Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 5–7, Sejm: Warszawa 1931, s. 5.

²⁶ Regulamin Sejmu z dnia 5 października 1935 r. z poprawkami uchwalonymi przez Sejm w dniu 29 listopada 1938 r. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Warszawa 1938, s. 1–2.

w sposób dowolny jeden z posłów, pełniący swoją funkcję do momentu wyboru Marszałka. Usunięcie z regulaminu terminu senior oznaczało także zniesienie relewantności kryterium wieku dla powierzenia funkcji przewodniczącego pierwszego posiedzenia nowo wybranej izby²⁷. Pierwsze posiedzenie Sejmu RP V kadencji, datowane na dzień 28 listopada 1938 roku, otworzył i przewodniczył mu do momentu wyboru Marszałka Wacława Makowskiego, gen. Stanisław Skwarczyński²⁸. Przepisy Regulaminu Sejmu '35 nie znalazły po II wojnie światowej kontynuacji.

Sejm Śląski

II Sejm Śląski, wybrany 11 maja 1930 roku (rozwiązany 25 września 1930 roku), ukonstytuował się w oparciu o przepisy TROSSI, gdyż nowy regulamin (dalej: RSSI'30) uchwalony został 25 czerwca 1930 roku²⁹. Pierwsze posiedzenie II Sejmu Śląskiego odbyło się 27 maja 1930 roku. Wskazany jako najstarszy wiekiem poseł Stefan Giebel, zrzekł się swojej funkcji na rzecz Wojciecha Korfantego³⁰ (57 lat), który przeprowadził wybory Marszałka. Został nim ponownie K. Wolny³¹.

Wspominany wcześniej RSSI'30 utrzymywał – inaczej niż było to w przypadku Sejmu RP – zasadę relewantności kryterium wieku dla powierzenia funkcji marszałka seniora. Zgodnie bowiem z dyspozycją jego art. 5 przewodnictwo pierwszego posiedzenia nowo wybranego Sejmu powierzano najstarszemu wiekiem posłowi (w razie jego zrzeczenia się kolejnemu ze względu na wiek). Pełnił on swoją funkcję do wyboru Marszałka. W oparciu o przywołany przepis godność Marszałka

²⁷ G. Maroń, *Instytucja Marszałka Seniora Sejmu...*, dz. cyt., s. 7-8.

²⁸ Sprawozdanie Stenograficzne z 1. Posiedzenia Sejmu RP V kadencji, s. 16.

²⁹ Regulamin Obrad Sejmu Śląskiego uchwalony przez II-gi Sejm Śląski dnia 17 czerwca 1930 r. i przez III-ci Sejm Śląski dnia 9 grudnia 1930 r. wraz ze zmianami, uchwalonemi w dniu 30 marca 1931 r., 1 marca 1932 r. i 13 kwietnia 1932 r., Katowice 1932.

³⁰ Por. S.A. Wisłocki, *Wojciecha Korfantego droga do niepodległości*, „Niepodległość i Pamięć” 2003 (19), s. 83-94; M. Skrzypek, *Wojciech Korfanty*, Wydawnictwo Sejmowe: Warszawa 2009, passim.

³¹ Sprawozdanie stenograficzne z 1. posiedzenia II Sejmu Śląskiego z dnia 27 maja 1930 roku, s. 4 i 8, <https://www.sbc.org.pl/dlibra/publication/639/edition/581?language=pl> [dostęp: 28.10.23].

III Sejmu Śląskiego powierzono na posiedzeniu 9 grudnia 1930 roku Teofilowi Różańskiemu (67 lat)³².

Chociaż IV Sejm Śląski funkcjonował pod „rządami” nowego regulaminu³³ (dalej: RSSI'36), to ukonstytuował się w oparciu o zmienione podczas pierwszego posiedzenia 24 września 1935 roku³⁴ przepisy poprzedniego. W RSSI'36 regulacje odnoszące się do instytucji marszałka seniora nie uległy jednak zmianie. Funkcję marszałka seniora pełnił na pierwszym posiedzeniu IV Sejmu Śląskiego poseł Franciszek Urbańczyk (lat 57). Przewodniczył on zmianom regulaminowym, które referował poseł Karol Grzesik, a następnie wyborem Marszałka. Na stanowisko to wybrano tego ostatniego³⁵. Ze względu na to, iż po II wojnie światowej Autonomia Śląska nie została przywrócona, kresu dobiegły także dzieje Sejmu Śląskiego.

Marszałek senior w latach 1947-1989

Reaktywacja instytucji marszałka seniora nastąpiła po II wojnie światowej, początkowo bez formalnej podstawy prawnej, ale z wyraźnym nawiązaniem do tradycji przedwojennych sprzed 1935 roku. Na pierwszym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego (SU) z 4 lutego 1947 roku, w oparciu o ustalenia poczynione *ad hoc*, Bolesław Bierut, jako prezydent ustępującej Krajowej Rady Narodowej, powołał na marszałka seniora najstarszego posła Franciszka Trąbalskiego³⁶, od którego przyjął ślubowanie. Ten wskazał tymczasowych sekretarzy, przy pomocy których odebrał ślubowanie od pozostałych posłów, a następnie

³² Sylwetka posła Różańskiego patrz: W. Marcoń, *Rolnicy w Sejmie Śląskim*, „Język. Religia. Tożsamość” 2016, nr 1, s. 156.

³³ Regulamin Sejmu Śląskiego uchwalony dnia 11 marca 1936 r. Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. Statut Organiczny Województwa Śląskiego, Urząd Województwa Śląskiego: Katowice 1936, s. 5.

³⁴ Sprawozdanie stenograficzne z 1. posiedzenia IV Sejmu Śląskiego z dnia 24 września 1935 roku, s. 7, <https://polona.pl/preview/f79e0448-b3ee-4ca5-b6d-5-f40538d3c8bc> [dostęp: 28.10.23].

³⁵ Sprawozdanie stenograficzne z 1. posiedzenia IV Sejmu Śląskiego z dnia 24 września 1935 roku, s. 4-10; Ogłoszenie Generalnego Komisarza Wyborczego z dnia 20 września 1935 r. w sprawie wyboru posłów do Sejmu Śląskiego, M.P. z 1935 r. Nr 216 poz. 243.

³⁶ *Archiwum danych o posłach*, <https://orka.sejm.gov.pl/ArchAll2.nsf> [dostęp: 28.10.23]. Szerzej patrz: Z. Kantyka, *Franciszek Trąbalski (1870-1964). Działacz ruchu socjalistycznego*, KTSK Katowice 1985, passim.

przeprowadził wybory Marszałka SU, którym wybrany został Władysław Kowalski³⁷.

Posunięcia te jednoznacznie nawiązywały do przedwojennych tradycji w tym zakresie. Zostały one formalnie potwierdzone w regulaminie SU z 25 czerwca 1948 roku³⁸ (dalej: Regulamin SU'47). Zgodnie z jego art. 1 ust. 1 pierwszemu posiedzeniu nowo wybranego Sejmu przewodniczył „senior” wskazany przez Prezydenta spośród trzech posłów najstarszych wiekiem. Przypisano mu identyczne czynności jak marszałkowi seniorowi SU.

Pewne zmiany w tym zakresie wprowadzone zostały podczas pierwszego posiedzenia Sejmu PRL I kadencji, 20 listopada 1952 roku. Z uwagi na zniesienie urzędu Prezydenta, marszałka seniora wskazała odtąd, aż do Sejmu PRL IX kadencji, Rada Państwa. Funkcję tę powierzono jednemu z trzech najstarszych posłów, Lucjanowi Rudnickiemu³⁹. Kierował on wyborem Marszałka, którym jednogłośnie został wybrany wybitny biolog, profesor Jan Dembowski⁴⁰. Istotną zmianą w porównaniu do wcześniejszych rozwiązań było to, że posłowie I kadencji składali ślubowanie nie na ręce marszałka seniora, ale Marszałka, i to dopiero po wyborze wicemarszałków, gdyż dopiero wtedy Sejm przyjął treść roty ślubowania⁴¹.

Sejm PRL I kadencji uchwalił nowy regulamin na swoim 2. posiedzeniu⁴², 21 listopada 1952 roku⁴³ (dalej: Regulamin Sejmu PRL'52). Jego przepisy dotyczące marszałka seniora znalazły więc zastosowanie podczas pierwszego posiedzenia Sejmu PRL II kadencji. Nowy regulamin został uchwalony na 2. posiedzeniu Sejmu PRL II kadencji, 1 marca 1957 roku⁴⁴ (dalej:

³⁷ *Archiwum danych o posłach*, <https://orka.sejm.gov.pl/ArchAll2.nsf> [dostęp: 28.10.23]; G. Maroń, *Instytucja Marszałka Seniora Sejmu...*, dz. cyt., s. 8.

³⁸ Regulamin Sejmu Ustawodawczego z dnia 25 czerwca 1948 r., „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2, s. 157.

³⁹ Urodzony w 1882 roku w Sulejowie miał w chwili objęcia funkcji marszałka seniora 70 lat. Swoją drogę aktywisty ruchu komunistycznego opisał w najbardziej znanym swoim utworze: *Stare i nowe*, PIW: Warszawa 1973.

⁴⁰ Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 20 listopada 1952 roku, Sejm: Warszawa 1952, s. 5.

⁴¹ Tamże, s. 11-114.

⁴² Sprawozdanie Stenograficzne z 2. Posiedzenia..., dz. cyt., s. 5-15.

⁴³ Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalony dnia 21 listopada 1952 r., „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 3, s. 155.

⁴⁴ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 marca 1957 r. Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, M.P. z 1957 r. Nr 19 poz. 145 z późn. zm.

Regulamin Sejmu PRL'57). Zgodnie z jego art. 1 ust. 1 funkcję marszałka seniora powierzano „jednemu z najstarszych posłów” (dalsza relatywizacja relewantności kryterium wieku) na podstawie uchwały Rady Państwa, a jego zadaniem było przeprowadzić wybory Marszałka. Do uprawnień marszałka seniora ponownie włączono przyjęcie ślubowania poselskiego i kierowanie wyborem Marszałka⁴⁵.

Regulamin Sejmu PRL'57 zmieniony został dopiero przez Sejm PRL IX kadencji, 17 lipca 1986 roku⁴⁶ (dalej: Regulamin Sejmu PRL'86). Pod „rządami” tego pierwszego funkcję marszałka seniora pełnili Bolesław Drobner (III-IV kadencja, wcześniej także w II kadencji), Jarosław Iwaszkiewicz (V-VII kadencja), Jerzy Ziętek (VIII kadencja) oraz Bogdan Suchodolski (IX kadencja)⁴⁷.

Regulamin Sejmu PRL'86 nie zmienił w sposób istotny statusu marszałka seniora. Zgodnie z jego art. 12 rolą marszałka seniora, wskazywanego uchwałą Rady Państwa „spośród najstarszych wiekiem posłów”, było: 1) otwarcie pierwszego posiedzenia nowo wybranego Sejmu; 2) przyjęcie ślubowania poselskiego przy pomocy tymczasowych sekretarzy powołanych „przez siebie spośród najmłodszych wiekiem posłów”; 3) przeprowadzenie wyborów Marszałka. Po wykonaniu swoich powinności przekazywał temu ostatniemu prowadzenie obrad.

Przepisy Regulaminu Sejmu PRL'86 znalazły zastosowanie po raz pierwszy do ukonstytuowania się Sejmu X kadencji, tzw. sejmu kontraktowego, wyłonionego w sposób uzgodniony przy Okrągłym Stole, w wyborach 4 i 18 czerwca 1989 roku. Pierwsze posiedzenie odbył on 4 lipca 1989 roku. Funkcję marszałka seniora Rada Państwa powierzyła Zbigniewowi Rudnickiemu. Przewodniczył on wyborowi Marszałka, którym wybrano Mikołaja Kozakiewicza. Przepisy Regulaminu Sejmu PRL'86, odnoszące się do marszałka seniora, uznać można za swoistą kwintesencję uregulowań tej instytucji w okresie jej istnienia,

⁴⁵ Regulamin Sejmu PRL'57, art. 16 ust. 2 *in fine*.

⁴⁶ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, M.P. z 1986 r. Nr 21 poz.151 z późn. zm.

⁴⁷ *Archivum danych o posłach*, <https://orka.sejm.gov.pl/ArchAll2.nsf> [dostęp: 28.10.23].

począwszy od 1919 roku, które posłużyły do rozwiązań w tym zakresie przyjętych po 1989 roku.

Marszałek senior w okresie III Rzeczypospolitej

Sejm kontraktowy, rozwiązany decyzją prezydenta Wojciecha Jaruzelskiego we wrześniu 1991 roku, zamyka dzieje Sejmu PRL, choć oficjalnie nazywany już był na podstawie tzw. noweli grudniowej⁴⁸ Sejmem RP. Sejm wybrany 27 września 1991 roku początkuje dzieje Sejmu III RP, choć jego ukonstytuowanie miało miejsce na podstawie Regulaminu Sejmu PRL'86. Funkcję marszałka seniora Prezydent powierzył Aleksandrowi Małachowskiemu, który przyjął ślubowanie od posłów oraz kierował wyborami Marszałka, którym został Wiesław Chrzanowski⁴⁹.

Nowy, do dziś obowiązujący regulamin Sejmu z 30 lipca 1992 roku⁵⁰ (Regulamin Sejmu RP'92), powtarza w zasadzie, choć w innym nieco układzie redakcyjnym, ustalenia odnoszące się do instytucji marszałka seniora zawarte w Regulaminie Sejmu PRL'86, ostatecznie ugruntowując tradycję jej usytuowania w polskim systemie parlamentarnym. Powoływany jest on, zgodnie z art. 1 ust. 1 Regulaminu Sejmu RP'92, przez Prezydenta RP „spośród najstarszych wiekiem posłów”. Marszałek senior uprawniony jest do następujących czynności: 1) otwarcia pierwszego posiedzenia nowo wybranego Sejmu (art. 1 ust. 1); 2) przeprowadzenia ślubowania poselskiego (art. 2 ust. 2 *in principio*); przeprowadzenia wyborów Marszałka przy pomocy powołanych przez siebie w tym celu, spośród najmłodszych wiekiem posłów, sekretarzy tymczasowych w liczbie niezbędnej do dokonania tych czynności (art. 2 ust. 2 *in fine* i art. 2 ust. 1); 3) przekazania przewodnictwa obrad nowo wybranemu Marszałkowi (art. 1 ust. 2).

⁴⁸ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1989 r. Nr 75 poz. 444.

⁴⁹ Aleksander Małachowski: wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu – 1. kadencja, 1. posiedzenie, 1. dzień (25.11.1991), <https://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf/idWWW?OpenView&RestricttoCategory=228> [dostęp: 29.10.23].

⁵⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 1992 r. Nr 26 poz. 185 poz. 990 (t.j.: Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 września 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 2022 poz. 990).

W reżimie Regulaminu RP'92 swoje funkcje sprawowali wszyscy dotychczasowi marszałkowie seniorzy, tj. wspomniany już A. Małachowski (II i IV kadencja), Józef Kaleta (III kadencja), Józef Zych (V i VII kadencja), Zbigniew Religa (VI kadencja), Kornel Morawiecki (VIII kadencja), Antoni Macierewicz (IX kadencja) oraz Marek Sawicki (X kadencja). Można w tej sytuacji mówić o dużej stabilizacji instytucji marszałka seniora, spełniającej istotną, ale ściśle limitowaną regulaminowo rolę w ukonstytuowaniu się nowo wybranego Sejmu.

Zakończenie

Instytucja marszałka seniora, będąca jednym z kluczowych ogniw procedury konstituowania się nowo wybranego Sejmu, uregulowana w Regulaminie Sejmu'92 ukształtowała się w procesie ewolucji zapoczątkowanej na SU w 1919 roku. Rola marszałka seniora nie uległa zmianie, ma ona charakter organizacyjny, a nie ustrojowy, co oznacza, iż jego zadaniem jest wykonanie przypisanych mu regulaminem czynności bez możliwości podejmowania czynności o skutkach ustrojowych. Recypując tradycję instytucji marszałka seniora, współczesny prawodawca wyznaczył mu w sposób enumeratywny następujące czynności: 1) otwarcie (po wykonaniu czynności wstępnych polegających np. na rozlokowaniu posłów na sali sejmowej) pierwszego posiedzenia Sejmu; 2) powołanie tymczasowych sekretarzy i przyjęcie przy ich pomocy ślubowania poselskiego; 3) przeprowadzenie wyborów Marszałka; 4) przekazanie prowadzenia posiedzenia nowo wybranemu Marszałkowi.

Marszałek senior zatem to funkcja czasowo ograniczona (od otwarcia pierwszego posiedzenia do wyboru Marszałka), epizodyczna (niepowtarzająca się w toku kadencji Sejmu) i merytorycznie określona (ograniczona do wyczerpującego katalogu czynności określonych w regulaminie). Wyczerpujące i zgodne z Regulaminem Sejmu wykonanie czynności przez marszałka seniora wyczerpuje kryteria ukonstytuowania się nowo wybranego Sejmu, określone w art. 100 Konstytucji RP. Wszelkie czynności nieregulaminowe, jakie w ramach swojej misji wykonałby marszałek senior (np. ogłoszenie bezterminowej przerwy w obradach), byłyby naruszeniem porządku konstytucyjnego, jako że marszałek senior nie jest organem konstytucyjnym.

Małgorzata Skawińska

Postępowanie arbitrażowe w polskim systemie prawnym¹

Wprowadzenie

Alternatywne sposoby rozwiązywania sporów w polskim systemie prawnym zyskują coraz większe zainteresowanie, a to z uwagi na rosnącą świadomość, że tradycyjne postępowanie sądowe nie zawsze jest najskuteczniejszym sposobem rozstrzygnięcia sporów. Na obserwowaną wzmoczoną uwagę skierowaną ku alternatywnym metodom rozwiązywania sporów wydaje się mieć wpływ wiele czynników. Po pierwsze, zwraca się uwagę na to, że tradycyjne postępowanie sądowe może być czasochłonne, kosztowne i nie zawsze prowadzi do satysfakcjonującego rozwiązania dla stron sporu². Mediacja i arbitraż jako wiodące metody tzw. ADR³ oferują szybsze i bardziej elastyczne rozwiązania, umożliwiające stronom większą kontrolę nad samym procesem, ale i wynikiem sporu. Po wtóre, dają one szansę na rzeczywiste rozwiązanie konfliktu i zachowanie relacji między

¹ W niniejszej publikacji postępowanie arbitrażowe lub arbitraż rozumiane jest *sensu stricto* jako postępowanie przed sądem polubownym uregulowane w części piątej kodeksu postępowania cywilnego. Podobnie T. Strumiłło, *Rodzaje postępowań arbitrażowych w polskim systemie prawnym*, [w:] W. Głodowski (red.), *Alternatywne metody rozwiązywania sporów w polskim systemie prawnym*, Poznań 2020, s. 25-26.

² O zaletach mediacji zob. m.in.: A. Kalisz, A. Zienkiewicz, *Mediacja w sprawach gospodarczych jako narzędzie wspierające sukces w biznesie*, Warszawa 2020, s. 14-16; W. Głodowski (red.), *Alternatywne metody rozwiązywania sporów w polskim systemie prawnym*, Poznań 2020, s. 11-12; C. Rogula, A. Zemke-Górecka, *PRZEDMOWA*, [w:] *Mediacja w praktyce mediatora i pełnomocnika*, C. Rogula, A. Zemke-Górecka (red.), Warszawa 2021.

³ Termin „alternatywne sposoby rozwiązywania sporów” pochodzi od angielskiego wyrażenia „*Alternative Dispute Resolution*”, w skrócie „ADR”. Warto zwrócić uwagę, że brak jest jednolitego poglądu co do zaliczania arbitrażu do ADR. Por. m.in. W. Głodowski, *Rodzaje alternatywnych metod rozwiązywania sporów w polskim systemie prawnym*, [w:] W. Głodowski (red.), *Alternatywne metody rozwiązywania sporów w polskim systemie prawnym*, Poznań 2020, s. 16.

stronami sporu. W tradycyjnym postępowaniu sądowym rywalizacja i konfrontacyjne postawy prowadzą niejednokrotnie do eskalacji konfliktu, podczas gdy alternatywne metody stawiają na współpracę i poszukiwanie trwałego i harmonijnego rozwiązania konfliktu. W mediacji mediator wspomaga strony w komunikacji i negocjacjach oraz w dążeniu do znalezienia satysfakcjonującego wszystkich zaangażowanych rozwiązania, zaś w przypadku arbitrażu niewątpliwą zaletą jest autonomia stron w wyborze niezależnego arbitra, któremu przyjdzie rozstrzygać spór w oparciu o zasady postępowania uzgodnione lub zaakceptowane przez strony⁴. Oba te podejścia promują, choć w różnym stopniu, autonomię stron, dialog i współdziałanie, w czym upatruje się szansę na skuteczne rozwiązanie sporu. Ponadto, nie sposób nie zgodzić się z E. Gmurzyńską, która wskazuje, że „zwiększające się poczucie indywidualnej autonomii powoduje, że ludzie chcą mieć bardziej rozległy wpływ na decyzje, które mają znaczenie dla ich życia, również w sprawach, które leżą w zakresie poradnictwa prawnego”⁵. Stosowanie metod ADR zdaje się spełniać założenie N. Christie, że rozwiązanie konfliktu powinno odbywać się przy udziale głównych zainteresowanych, umożliwiając im aktywny udział w procesie rozwiązywania własnych sporów⁶.

Wypada zauważyć, że oprócz mediacji i arbitrażu, w ramach alternatywnych metod rozwiązywania sporów istnieją również inne techniki, takie jak: facylitacja, koncyliacja, komisje pojednawcze czy rozjemcze oraz tzw. formy hybrydowe, czyli Med-Arb, Arb-Med, Arb-Med-Arb⁷. Choć niniejsza publikacja

⁴ Szerzej o zasadzie autonomii stron w postępowaniu arbitrażowym por. A.M. Arkuszewska, 2. *Zasady i postulaty postępowania arbitrażowego*, [w:] *Informatyzacja postępowania arbitrażowego*, Warszawa 2019, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369452313/29/arkuszewska-aneta-m-informatyzacja-postepowania-arbitrazowego?keyword=T.%20Strumi%C5%82%C5%82o,%20Rodzaje%20post%C4%99powa%C5%84%20arbitra%C5%BCowych&cm=SFIRST> (dostęp: 2023-10-24 22:22).

⁵ E. Gmurzyńska, *Rola prawników w alternatywnych metodach rozwiązywania sporów*, Warszawa 2014, s. 6.

⁶ N. Christie, *Conflicts as Property*, „The British Journal of Criminology”, Volume 17, Issue 1, 1977, s. 1-15, <https://academic.oup.com/bjc/article-abstract/17/1/1/411623?redirectedFrom=fulltext> (dostęp: 2023-10-26 16:30).

⁷ Jako przykład hybrydowych ADR M. Makiela wymienia: Klauzulę Arb-Med, Klauzulę Med-Arb, Klauzulę Arb-Med-Arb, *Last Offer Arbitration*, Med-Arb, Mini-Trial (minirozprawę), Summary Jury Trial (skróconą rozprawę przed ławą

poświęcona jest postępowaniu arbitrażowemu to z uwagi na ramy opracowania, ale i wagę, jaką nadaje się mu w polskim systemie prawnym, podkreślić należy, że niektóre z przywołanych metod hybrydowych pojawiły się już na horyzoncie, zmieniając rodzimy krajobraz ADR. Odpowiedzieć będzie sobie trzeba, jakie są ramy prawne dla alternatywnych metod rozwiązywania sporów na gruncie aktualnych przepisów oraz limity ich rozpowszechniania się w polskim systemie prawnym. Niniejszy artykuł stanowi próbę odpowiedzi na te pytania w odniesieniu do postępowania przed sądami polubownymi.

Miejsce arbitrażu w polskim porządku prawnym

Arbitraż określany jako sądownictwo polubowne jest alternatywą dla postępowania przed sądami powszechnymi, albowiem stanowi on „alternatywny sposób rozpoznawania i rozstrzygania sporów cywilnych przez organ, który nie jest sądem państwowym, a który swoje uprawnienia do rozstrzygania danego sporu wywodzi z umowy stron, eliminującej rozstrzygnięcie danego sporu przez sąd państwowy”⁸. W polskiej ustawie procesowej nie znajdziemy definicji arbitrażu, natomiast zawiera ją Konwencja europejska o międzynarodowym arbitrażu handlowym sporządzona w Genewie dnia 21 kwietnia 1961 r., ratyfikowana przez Polskę w dniu 13 lipca 1964 r. (dalej jako Konwencja Genewska). Zgodnie z art. I ust. 2 lit. b) Konwencji Genewskiej „arbitraż oznacza rozpoznawanie sporów tak przez arbitrów, mianowanych dla każdej oddzielnej sprawy (arbitraż *ad hoc*), jak i przez stałe instytucje arbitrażowe”⁹.

przysięgłych, *Private judging* (prywatnego sędziego). Por. M Makiela, *Zapis na sąd polubowny (klauzula arbitrażowa) i klauzule hybrydowe*, „Palestra” 11/2022, s. 7. W. Głodowski do wyżej wymienionych dodaje: neutral evaluation, Dispute Review Board, Dispute Review Advisor, neutral fact finding, med.-fact finding, early neutral evaluation, neutral/confidential listener, litigation management, corporate ombudsman, Multi-Steps ADR. Por. W Głodowski, op. cit., s. 17.

⁸ K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*. Wyd. 11, *Komentarz do Części Piątej. Sąd polubowny (arbitrażowy)*, Warszawa 2022, Legalis, Nb 1.

⁹ Konwencja europejska o międzynarodowym arbitrażu handlowym sporządzona w Genewie dnia 21 kwietnia 1961 r. (Dz.U. z 1964 r. nr 40, poz. 270).

Z punktu widzenia miejsca sądownictwa polubownego w porządku konstytucyjnym powszechnie akceptowany jest pogląd, że sądy polubowne w świetle obowiązującej Konstytucji RP nie są uprawnione do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, ale działając w oparciu o zgodną wolę stron, wydają orzeczenia, które mają walor zbliżony do wyroków sądu powszechnego¹⁰. Wymiar sprawiedliwości jest wyłączną domeną sądów państwowych, co znajduje swoje potwierdzenie w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP przywołanym *in extenso*: „Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”¹¹. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 października 1998 r.: „Jest to konsekwencją gwarantowanego przez konstytucję prawa do sądu (art. 45) i prawa do drogi sądowej (art. 77). Z kolei art. 177 konstytucji wprowadza zasadę domniemania właściwości sądów powszechnych (sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów)”¹². Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, nie mamy do czynienia z delegowaniem przez państwo uprawnienia do udzielania ochrony prawnej na sądy arbitrażowe, a wyłącznie z zezwoleniem na to, aby to strony autonomicznie podjęły decyzję o woli poddania sprawy kompetencji sądu polubownego¹³. W kwestii autonomii stron w kształtowaniu metody rozstrzygnięcia przyszłych lub już istniejących konfliktów wypowiedział się również Trybunał

¹⁰ Na temat zasadności włączenia ADR w system wymiaru sprawiedliwości zob. A. Jakubiak-Mirończuk, *Wstęp*, [w:] *Alternatywne a sądowe rozstrzyganie sporów sądowych*, Kraków-Warszawa 2008. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369180060/2?pit=2023-10-25&toHit=1&cm=URELATIONS> (dostęp: 2023-10-27 07:07); P. Pest, *Sąd polubowny a wymiar sprawiedliwości i prawo do sądu* (w:) *Prace Prawnicze*, M. Sadowski (red.), P. Szymaniec (red.), „Acta Erasmiana III”, s. 75-94, Wrocław 2012.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483).

¹² Wyrok TK z 6.10.1998 r., sygn. akt K 36/97, OTK 1998, nr 5, poz. 65. <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520132111?cm=DOCUMENT> (dostęp: 2023-10-25 09:02).

¹³ T. Ereciński, K. Weitz, *Rozdział I. Zagadnienia ogólne*, [w:] T. Ereciński, K. Weitz, *Sąd arbitrażowy*, Warszawa 2008. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369193742/4/erecinski-tadeusz-weitz-karol-sad-arbitrazowy?pit=2023-10-25&cm=URELATIONS> (dostęp: 2023-10-27 07:38).

Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 stycznia 2005 r., wskazując, iż autonomia ta „nie jest oczywiście absolutna, ustawodawca ma obowiązek wprowadzenia odpowiednich mechanizmów ochronnych, które nawet w tego typu szczególnych sytuacjach pozwalają na zachowanie niezbędnego minimum kontroli nad czynnościami stron, a w konsekwencji na uniknięcie rażącego naruszenia reguł sprawiedliwości proceduralnej”¹⁴. W tej perspektywie nie bez znaczenia pozostają szczegółowe regulacje ustawowe dotyczące warunków skutecznego poddania sporu pod rozstrzygnięcie sądu arbitrażowego, zasad i reguł postępowania polubownego, jak również zakresu kontroli wyroków sądów polubownych przez sądy państwowe.

Postępowanie arbitrażowe zostało uregulowane w art. 1154-1217 Kodeksu postępowania cywilnego (dalej jako: „k.p.c.”). Część zatytułowana „Sąd polubowny (arbitrażowy)” stanowi odrębną, piątą część w strukturze kodeksu obok czterech poprzedzających ją części poświęconych odpowiednio: postępowaniu rozpoznawczemu (Część I), postępowaniu zabezpieczającemu (Część II), postępowaniu egzekucyjnemu (Część III), postępowaniu z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego (Część IV). Wyodrębnienie przepisów do oddzielnej części kodeksu pozwala postawić tezę o istotnym znaczeniu postępowania arbitrażowego dla polskiego ustawodawcy, ale także roli arbitrażu we współczesnym systemie ochrony prawnej. Wewnętrzna systematyka przepisów Części V k.p.c. opiera się na chronologii postępowania arbitrażowego, poczynając od regulacji dotyczących zapisu na sąd polubowny (art. 1161-1168 k.p.c.), składu sądu polubownego (art. 1169-1179 k.p.c.), poprzez przepisy dotyczące właściwości sądu polubownego (art. 1180-1182 k.p.c.) i postępowania przed sądem polubownym (art. 1183-1193 k.p.c.), po regulacje z zakresu orzekania (art. 1194-1204 k.p.c.), zaskarżenia wyroku zapadłego w postępowaniu przed sądem polubownym (art. 1205-1211 k.p.c.), uznania i stwierdzenia wykonalności wyroku sądu polubownego lub ugody przed nim zawartej (art. 1212-1217 k.p.c.)¹⁵.

¹⁴ Wyrok TK z 26.01.2005 r., sygn. akt P 10/04, OTK-A 2005, nr 1, poz. 7. <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520237222?cm=DOCUMENT> (dostęp: 2023-10-27 07:56).

¹⁵ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.).

Charakterystyka postępowania przed sądem polubownym na gruncie kodeksu postępowania cywilnego

W polskim systemie prawnym granice zdatności arbitrażowej określa art. 1157 k.p.c., zgodnie z którym strony mogą poddać pod rozstrzygnięcie sądu polubownego spory o prawa majątkowe, z wyjątkiem spraw o alimenty oraz spory o prawa niemajątkowe, jeżeli mogą one być przedmiotem ugody sądowej. Tym samym nie powinno ulegać wątpliwości, że przed sądem polubownym nie mogą być rozpoznawane sprawy wyłączone z drogi sądowej.

Zgodnie z art. 1161 § 1 k.p.c. „Poddanie sporu pod rozstrzygnięcie sądu polubownego wymaga umowy stron, w której należy wskazać przedmiot sporu lub stosunek prawny, z którego spór wyniknął lub może wyniknąć (zapis na sąd polubowny)”. Umowa o arbitraż – według Konwencji Genewskiej – „oznacza klauzulę arbitrażową w umowie pisemnej lub osobną umowę o arbitraż (zapis na arbitraż) podpisane przez strony lub zawarte w wymianie listów, telegramów lub zawiadomień dalekopisem. W stosunkach między państwami, których ustawodawstwa nie wymagają formy pisemnej dla umowy o arbitraż, pojęcie to oznacza każdą umowę zawartą w formie dozwolonej przez te ustawodawstwa”¹⁶. W aktualnym brzmieniu polskiej ustawy procesowej możliwe jest dokonanie zapisu na sąd polubowny w formie pisemnej (art. 1161 § 1 k.p.c.) lub w formie elektronicznej (art. 1161 § 1 k.p.c. w zw. z art. 78¹ § 2 k.c.)¹⁷. Dopuszczalną alternatywą będzie również: zamieszczenie zapisu w wymienionych między stronami pismach lub oświadczeniach złożonych za pomocą środków porozumiewania się na odległość, które pozwalają utrwalić ich treść (art. 1161 § 2 zd. 1 k.p.c.), powołanie się w umowie na dokument zawierający postanowienie o poddaniu sporu pod rozstrzygnięcie sądowi polubownemu, ale również zamieszczenie zapisu na sąd polubowny w umowie (statucie) spółki handlowej dotyczącego

¹⁶ Art. I ust. 2 lit. a) Konwencji Europejskiej o międzynarodowym arbitrażu handlowym sporządzonej w Genewie dnia 21 kwietnia 1961 r. (Dz.U. z 1964 r. nr 40, poz. 270).

¹⁷ Oświadczenie woli złożone w formie elektronicznej jest równoważne z oświadczeniem woli złożonym w formie pisemnej. Por. art. 78¹ § 2 kodeksu cywilnego – Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.).

sporów ze stosunków spółki (art. 1163 § 1 k.p.c.) czy też w statucie spółdzielni lub stowarzyszenia (art. 1163 § 3 k.p.c.). Odrębnie polski ustawodawca potraktował spory z zakresu prawa pracy, przewidując, że sporządzenie zapisu na sąd polubowny w takich sprawach może nastąpić tylko po powstaniu sporu w formie pisemnej (art. 1164 k.p.c.)¹⁸. Dalsze restrykcje dotyczą zapisu na sąd polubowny w przypadku sporów związanych z umowami, których stroną jest konsument, albowiem poza warunkami typowymi dla sporów z zakresu prawa pracy „należy także wskazać pod rygorem nieważności, że stronom znane są skutki zapisu na sąd polubowny, w szczególności co do mocy prawnej wyroku sądu polubownego lub ugody przed nim zawartej na równi z wyrokiem sądu lub ugodą zawartą przed sądem po ich uznaniu przez sąd lub po stwierdzeniu przez sąd ich wykonalności”¹⁹.

Ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw ustawodawca wprowadził możliwość konwersji postępowania przed sądem powszechnym w postępowanie przed sądem arbitrażowym.²⁰ Tym samym stało się możliwe poddanie sporu, który już zawisł przed sądem powszechnym, pod rozstrzygnięcie sądu polubownego. W razie decyzji stron co do woli zawarcia zapisu na sąd polubowny i złożenia zgodnego wniosku o umorzenie postępowania, sąd umorzy postępowanie. Przesłanką pozytywną będzie podjęcie decyzji o poddaniu sporu pod rozstrzygnięcie sądu polubownego do momentu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, natomiast za negatywne przesłanki ustawodawca uznał sytuacje, w których: z treści zapisu i okoliczności sprawy wynikałoby, że byłoby to sprzeczne z prawem, zasadami współżycia społecznego lub zmierzałoby do obejścia prawa, albo zapis na sąd polubowny byłby nieważny lub bezskuteczny²¹.

¹⁸ Zob. art. 1164¹ § 1 i 2 Ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.).

¹⁹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.).

²⁰ Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 614).

²¹ M. Dziurda, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Praktyczny komentarz do nowelizacji z 2023 roku*, Warszawa 2023, art. 1161(1). <https://sip.lex.pl/#/commentary/587934274/731714/dziurda-marcin-kodeks-postepowania-cywilnego-praktyczny-komentarz-do-nowelizacji-z-2023-roku?cm=URELATIONS> (dostęp: 2023-10-27 14:21).

Przechodząc do krótkiej charakterystyki przebiegu postępowania przed sądami polubownymi, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na obowiązującą zasadę autonomii woli stron. Oznacza to, że strony, będąc dysponentami postępowania, mają pewną swobodę w ustalaniu zasad postępowania, co wyrażone zostało poprzez następującą wypowiedź ustawodawcy: „Jeżeli przepis ustawy nie stanowi inaczej, strony mogą uzgodnić zasady i sposób postępowania przed sądem polubownym”²². Mogą one zatem ustalić tryb postępowania już w zapisie na sąd polubowny lub zmieniać reguły postępowania arbitrażowego w czasie jego trwania, o ile strony będą się w stanie w tym zakresie porozumieć, a treść porozumienia nie będzie wykraczać poza ramy prawne wyznaczone bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa. Dotyczyć to będzie zasadniczo sądów polubownych *ad hoc*, albowiem w przypadku postępowań przed stałymi sądami arbitrażowymi zasady uregulowane są w regulaminach stałych sądów polubownych²³. Wspomniana autonomia wyraża się już na etapie rozpoczęcia arbitrażu, pozostawiając w rękach osób zainteresowanych decyzję co do tego, czy za datę wszczęcia postępowania uznać dzień doręczenia pozwanemu pozwu czy wezwania na arbitraż. Co więcej, strony mają możliwość uznania daty wniesienia wezwania na arbitraż za wiążącą w miejsce daty doręczenia²⁴. Strony mogą m.in. ustalić prawo właściwe, język lub języki, w których będzie prowadzone postępowanie (art. 1187 k.p.c.), a także to, że postępowanie przed sądem polubownym będzie obejmowało więcej niż jedną instancję (art. 1205 § 2 k.p.c.).

Podobnie jak przed sądami powszechnymi, stronami postępowania jest powód i pozwany. Z uwagi na przyznaną stronom autonomię co do określenia zasad i sposobu postępowania przed sądem polubownym, strony mogą dokonać ustalenia terminów wniesienia pozwu i odpowiedzi na pozew, zmiany pozwu albo

²² Zob. art. 1184 k.p.c. Ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.).

²³ R. Golań, *Rozdział III. Specyfika postępowania przed sądami polubownymi*, [w:] *Polubowne rozstrzygnięcie sporów*, Warszawa 2007. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369163806/89?pit=2023-10-25&tocHit=1&cm=URELATIONS> (dostęp: 2023-10-27 06:58).

²⁴ D. Horodyski, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie egzekucyjne. Międzynarodowe postępowanie cywilne. Sąd polubowny (arbitrażowy). Komentarz aktualizowany*, O.M. Piaskowska (red.), LEX/el. 2023, art. 1186.

odpowiedzi na pozew w toku postępowania, reguł wniesienia powództwa wzajemnego aż po uzgodnienie szczegółów dotyczących wykazu dokumentów, które powinny być dołączone do pozwu i odpowiedzi na pozew²⁵. Jeżeli powód nie wniesie pozwu, sąd polubowny umorzy postępowanie na podstawie art. 1190 § 1 k.p.c. Ustawodawca precyzuje, że brak złożenia przez pozwanego odpowiedzi na pozew nie może być uznane za przyznanie faktów przytoczonych w pozwie (art. 1190 § 2 zd. 2 k.p.c.), ale w przypadku niestawiennictwa na rozprawie lub nieprzedstawienia dokumentów, które strona obowiązana była przedłożyć, sąd polubowny może prowadzić postępowanie i wydać wyrok na podstawie zebranego materiału dowodowego (art. 1190 § 3 k.p.c.).

Zasada autonomii stron przejawia się również w zakresie decyzji o przeprowadzeniu rozprawy. Z zastrzeżeniem odrębnych zgodnych ustaleń stron, „sąd polubowny decyduje o tym, czy przeprowadzić rozprawę w celu przedstawienia przez strony twierdzeń lub dowodów na ich poparcie, czy też postępowanie będzie prowadzone na podstawie dokumentów i innych pism, bez wyznaczania rozprawy. Jeżeli strony nie uzgodniły, że postępowanie będzie prowadzone bez wyznaczania rozprawy, sąd polubowny jest obowiązany rozpoznać sprawę na rozprawie, gdy jedna ze stron tego zażąda”²⁶. Treść art. 1191 k.p.c. zawiera przykładowy katalog środków dowodowych, które mogą być wykorzystywane w postępowaniu przed sądem polubownym, o ile strony nie postanowią inaczej. W katalogu tym znalazły się: dowód z przesłuchania świadków, z dokumentów, oględzin (art. 1191 § 1 k.p.c.), wyznaczenie biegłego lub biegłych w celu zasięgnięcia ich opinii (art. 1191 § 2 pkt 2 k.p.c.). Niedopuszczalne jest natomiast zastosowanie przez sąd polubowny środków przymusu, co oznacza, że w przeciwieństwie do sądu powszechnego sąd polubowny nie jest uprawniony do nałożenia na świadka grzywny za nieusprawiedliwione niestawiennictwo czy też

²⁵ Zgodnie z art. 1188 k.p.c.: *W terminie uzgodnionym przez strony lub, jeżeli strony nie postanowiły inaczej, w terminie wyznaczonym przez sąd polubowny powód powinien wnieść pozew, a pozwany może złożyć odpowiedź na pozew. Do pozwu i odpowiedzi na pozew strony mogą dołączyć dokumenty, jakie uznają za stosowne.* Por. D. Horodyski, op. cit., art. 1188.

²⁶ Zob. art. 1189 k.p.c. Ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.).

nieuzasadnioną odmowę składania zeznań. Polski ustawodawca przewidział w art. 1192 § 1 k.p.c. możliwość zwrócenia się przez sąd polubowny „o przeprowadzenie dowodu lub wykonanie innej czynności, której sąd polubowny nie może wykonać, do sądu rejonowego, w którego okręgu dowód lub czynność powinna być przeprowadzona. W postępowaniu dowodowym przed sądem rejonowym mogą wziąć udział strony i arbitrzy z prawem zadawania pytań”²⁷. Wzorem procesu cywilnego wprowadzona została prekluzja zarzutów dotyczących uchybienia przepisom względnie wiążącym zasadom postępowania ustalonym przez strony (w tym regułom określonym regulaminem sądu arbitrażowego, jeżeli strony były nim związane). Oznacza to, że w razie niezgłoszenia zarzutu w odpowiednim terminie nie będzie możliwe późniejsze powoływanie się na takie uchybienia przed sądem polubownym, jak i w skardze o uchylenie wyroku sądu polubownego²⁸. Potwierdzeniem tej tezy jest wypowiedź Sądu Najwyższego, który w wyroku z dnia 24 września 1999 r. stwierdził, że w sytuacji, gdy strona nie zażądała wyłączenia arbitra w trakcie postępowania arbitrażowego, to nie będzie miała podstawy prawnej do zwalczania wyroku sądu polubownego za pomocą skargi o jego uchylenie²⁹.

Po rozpoznaniu sprawy sąd polubowny rozstrzyga spór według prawa właściwego dla danego stosunku, a gdy strony go do tego wyraźnie upoważniły – według ogólnych zasad prawa lub zasad słuszności³⁰. Tym samym poza postępowaniami, w których brać udział będą konsumenci, polski ustawodawca dopuszcza trzy możliwe podstawy rozstrzygnięcia sporów: prawo właściwe dla danego stosunku, ogólne zasady prawa i zasady słuszności³¹. Dwie ostatnie podstawy będą mogły mieć zastosowanie wyłącznie w przypadku upoważnienia sądu arbitrażowego przez strony do rozstrzygnięcia w oparciu o nie, poprzez zgodę wyrażoną w formie zapisu na sąd polubowny albo w późniejszym zgodnym oświadczeniu stron. W każdym z przypadków

²⁷ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.).

²⁸ Zob. art. 1193 k.p.c. Ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.).

²⁹ Wyrok SN z 24.9.1999 r., I CKN 141/98, Legalis nr 46004.

³⁰ Zob. art. 1194 § 1 Ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.).

³¹ K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, op. cit., Nb 1.

sąd arbitrażowy będzie zobowiązany do przestrzegania podstawowych zasad porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Prawem właściwym dla danego stosunku nie będzie zawsze prawo materialne miejsca postępowania przed sądem polubownym. Może to być prawo wybrane przez strony sporu, tj. prawo obowiązujące na terenie Polski lub prawo innego państwa. W przypadku, gdy strony mające siedzibę lub miejsce zamieszkania w różnych państwach nie wybiorą prawa właściwego dla danego stosunku, sąd polubowny będzie musiał ustalić, które prawo jest właściwe, na podstawie reguł kolizyjnych. W sprawach, w których podstawą rozstrzygnięcia sporów będą ogólne zasady prawa, sąd będzie musiał mieć na względzie uniwersalne (ponadnarodowe) fundamentalne w danych dziedzinach normy prawne przyjmowane powszechnie w cywilizowanych porządkach prawnych (np. zasada swobody umów, *pacta sunt servanta*, ochrony praw nabytych, *impossibile nulla obligatio est*, zasada ochrony zaufania itp.)³². W doktrynie wskazywane są ponadto zasady cząstkowe, w tym m.in.:

- „1) uznanie i ochronę osobowości każdego człowieka w równej mierze (na co składa się zdolność prawna i ochrona wartości niemajątkowych realizowana przez instytucję ochrony dóbr osobistych);
- 2) pełna i równa ochrona mienia podmiotów prawa cywilnego (czego wyrazem jest instytucja prawa własności);
- 3) zakaz nadużywania praw podmiotowych (zob. – klauzula generalna zasad współżycia społecznego wyrażona w art. 5 KC);
- 4) autonomia woli (tzw. swoboda umów – art. 353¹ KC);
- 5) ochrona zaufania podmiotu do składanych mu oświadczeń lub do innych prawnie doniosłych zachowań”³³.

Jak już wyżej wskazano, podstawą rozstrzygnięcia sporu przed sądem polubownym mogą być zasady słuszności, tj. *ex aequo et bono*, pod warunkiem, że strony wyraźnie upoważniły do tego sąd³⁴. Arbitrzy umocowani wolą stron do takiego procedowania

³² T. Szanciło (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Komentarz. Art. 506-1217*. Tom II, Warszawa 2019, Legalis, Nb 6.

³³ K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, op. cit., Nb 2.

³⁴ Zgodnie z art. 1194 § 3 k.p.c. *W przypadku sporów wynikających z umów, których stroną jest konsument, rozstrzygnięcie sporu według ogólnych zasad prawa lub zasad słuszności nie może prowadzić do pozbawienia konsumenta ochrony*

są uprawnieni do oceny sprawy według subiektywnie postrzeżonej słuszności i własnego poczucia sprawiedliwości³⁵. Wyraża się to w odstąpieniu od opierania rozstrzygnięcia na kwalifikacji stosunku prawnego zgodnie z obowiązującymi normami prawa materialnego. Dla oceny żądań pozwu arbiter nie sięga do konkretnej normy prawnej, aby z niej wyinterpretować wiążące strony skutki prawne, a opiera orzeczenie o własne poczucie sprawiedliwości i słuszności w konkretnej sprawie. Mogą to być reguły pozasystemowe, takie jak normy moralne czy zasady uczciwego obrotu. Nie ulega wątpliwości, że nie powinno to prowadzić do dowolności w ocenie sprawy. Oparcie orzeczenia na zasadach słuszności nie zwalnia bowiem arbitrów z obowiązku przeprowadzenia postępowania dowodowego i przeanalizowania zgromadzonego materiału dowodowego.

W świetle reguł kodeksowych orzeczenia sądu polubownego zapadają większością głosów³⁶. Polski ustawodawca dopuścił możliwość nieparzystych i parzystych składów, nie wprowadzając restrykcji, które znane są innym porządkom prawnym. Strony mają możliwość ustalić własne zasady głosowania, w tym przewidzieć wymóg jednomyślności albo przeważającego głosu przewodniczącego, co okazuje się praktycznym rozwiązaniem w przypadku parzystych składów. Istotne znaczenie ma tutaj art. 1195 § 4 k.p.c., zgodnie z którym „Jeżeli przy wydawaniu wyroku nie można osiągnąć wymaganej jednomyślności lub większości głosów co do rozstrzygnięcia o całości lub o części przedmiotu sporu, zapis na sąd polubowny w tym zakresie traci moc”³⁷. W sytuacji, gdy dojdzie do upadku postępowania przed sądem polubownym „powód, bez narażania się na zarzut

przynanej mu bezwzględnie wiążącymi przepisami prawa właściwego dla danego stosunku. Por. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.).

³⁵ Tak m.in. K. Panfil, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie egzekucyjne. Międzynarodowe postępowanie cywilne. Sąd polubowny (arbitrażowy). Komentarz aktualizowany*, O.M. Piaskowska (red.), LEX/el. 2023, art. 1194; T. Ereciński, [w:] J. Ciszewski, P. Grzegorzczak, K. Weitz, T. Ereciński, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom VI. Międzynarodowe postępowanie cywilne. Sąd polubowny (arbitrażowy)*, wyd. V, Warszawa 2017, art. 1194.

³⁶ Art. 1195 § 1 Ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.).

³⁷ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.).

z art. 1165 § 1 k.p.c. i związane z tym konsekwencje odrzucenia pozwu, może wystąpić z powództwem do sądu powszechnego³⁸.

Postępowanie przed sądem polubownym może zakończyć się wydaniem wyroku wstępnego, częściowego, końcowego, uzupełniającego albo ugoda³⁹. Wzorem procesu cywilnego, w postępowaniu przed sądem polubownym dopuszczalna jest możliwość złożenia wniosku o sprostowanie, wykładnię lub wydanie wyroku uzupełniającego.

Zaskarżenie wyroku sądu polubownego wydanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej następuje wskutek złożenia skargi o uchylenie wyroku sądu polubownego, która ma charakter kasatoryjny⁴⁰. Jej celem jest bowiem zmiana rozstrzygnięcia poprzez uchylenie wyroku sądu polubownego. Podstawy uchylenia wyroku sądu polubownego zostały enumeratywnie wskazane w art. 1206 k.p.c., obejmując sytuacje, które sąd powszechny będzie brał pod uwagę tylko na wniosek strony (art. 1206 § 1 k.p.c.) oraz podstawy, które będą brane pod uwagę z urzędu (art. 1206 § 2 k.p.c.)⁴¹. Sądem właściwym do wniesienia skargi o uchylenie wyroku sądu polubownego jest sąd apelacyjny, na obszarze którego znajduje się sąd, który byłby właściwy do rozpoznania sprawy, gdyby strony nie dokonały zapisu na sąd polubowny, a w braku tej podstawy – Sąd Apelacyjny w Warszawie. Skargę wnosi się w terminie dwóch miesięcy od dnia doręczenia wyroku lub jeżeli strona wniosła o uzupełnienie, sprostowanie

³⁸ K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, op. cit., Nb 1.

³⁹ Ibidem, Nb 8.

⁴⁰ P. Pruś, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom II. Art. 478-1217*, M. Manowska (red.), LEX/el. 2022, art. 1206. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587898963/696403/manowska-malgorzata-red-kodeks-postepowania-cywilnego-komentarz-aktualizowany-tom-ii-rt-478-1217?-cm=URELATIONS> (dostęp: 2023-10-27). Zob. również Postanowienie SN z 17.07.2020 r., V CSK 109/20, LEX nr 3207898.

⁴¹ Z uwagi na ramy niniejszej publikacji autorka ogranicza się wyłącznie do wskazania podstawy prawnej skargi o uchylenie wyroku sądu polubownego, tj. art. 1206 Ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.), natomiast odsyła do bogatej literatury na temat podstaw skargi, w tym m.in.: J. Gudowski, *art. 1206. [podstawy skargi]*, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Orzecznictwo. Piśmiennictwo. Tom V*, Warszawa 2023; A. Jakubecki, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom V. Art. 1096-1217*, T. Wiśniewski (red.), Warszawa 2021, art. 1206; O.M. Piaskowska, *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie egzekucyjne. Międzynarodowe postępowanie cywilne. Sąd polubowny (arbitrażowy). Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023; P. Pruś, op. cit., art. 1206.

lub wykładnię wyroku – w terminie dwóch miesięcy od dnia doręczenia przez sąd polubowny orzeczenia rozstrzygającego o tym wniosku (art. 1208 §1 k.p.c.). W przypadku, gdy podstawą skargi jest zarzut uzyskania wyroku za pomocą przestępstwa albo to, że podstawą wydania wyroku był dokument podrobiony lub przerobiony, termin do wniesienia skargi liczy się od dnia, w którym strona dowiedziała się o tej podstawie. Strona nie może jednak żądać uchylenia wyroku sądu polubownego po upływie pięciu lat od dnia doręczenia jej wyroku sądu polubownego (art. 1208 §2 k.p.c.). Do postępowania ze skargi o uchylenie wyroku sądu polubownego przepisy o apelacji stosuje się odpowiednio⁴².

W razie skutecznego wniesienia skargi zasadniczo możliwe są dwa rozstrzygnięcia sądu, tj. oddalenie skargi albo orzeczenie o uchyleniu wyroku w całości lub w części. Sąd powszechny nie jest uprawniony do zmiany orzeczenia sądu polubownego. Wyjątkowo skarga może być uwzględniona w części, jednakże strona może żądać uchylenia całego wyroku sądu arbitrażowego lub jego części⁴³. Uchylenie wyroku sądu polubownego, nie oznacza automatycznie uchylenia zapisu na sąd polubowny, chyba że taki skutek strony zgodnie przewidziały. Jest to kolejny przejaw zasady autonomii stron, do których należy decyzja czy zapis w takim przypadku wygasa, czy strony będą mogły ponownie poddać spór do rozpoznania sądowi arbitrażowemu⁴⁴.

Zgodnie z art. 1208 § 3 k.p.c. „od wyroku wydanego w postępowaniu ze skargi o uchylenie wyroku sądu polubownego przysługuje skarga kasacyjna. Można także żądać wznowienia postępowania zakończonych prawomocnym wyrokiem w przedmiocie uchylenia wyroku sądu polubownego oraz stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego wyroku wydanego w tym przedmiocie”⁴⁵.

Istotą sądownictwa polubownego jest to, że na mocy powszechnie obowiązujących przepisów orzeczenia sądów

⁴² Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.).

⁴³ T. Szanciło (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Art. 506-1217. Tom II, Komentarz do art. 1207*, Warszawa 2019, Legalis, Nb 6.

⁴⁴ Tak też P. Pruś, op. cit., art. 1211.

⁴⁵ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.).

polubownych zostały zrównane z wyrokami sądów państwowych⁴⁶. Warunkiem uzyskania przez wyrok sądu polubownego (lub ugodę przed nim zawartą) mocy prawnej na równi z wyrokiem sądu powszechnego (lub ugodą zawartą przed sądem) jest jego uznanie albo stwierdzenie wykonalności przez sąd powszechny⁴⁷. Może to nastąpić wyłącznie na wniosek strony, który powinien zostać skierowany do sądu apelacyjnego, na obszarze którego znajduje się sąd, który byłby właściwy do rozpoznania sprawy, gdyby strony nie dokonały zapisu na sąd polubowny, a w braku tej podstawy – do Sądu Apelacyjnego w Warszawie⁴⁸. Przesłanki uznania i stwierdzenia wykonalności wyroku sądu polubownego zostały szczegółowo uregulowane w Tytule VIII⁴⁹. W przypadku wyroku sądu polubownego lub ugody przed nim zawartej, nadających się do wykonania w drodze egzekucji, sąd stwierdza wykonalność poprzez nadanie im klauzuli wykonalności, natomiast w przypadku uznania przez sąd wyroku sądu polubownego lub ugody przed nim zawartej, które nie nadają się do wykonania w drodze egzekucji, sąd orzeka postanowieniem⁵⁰. Wyrok sądu polubownego lub ugoda przed nim zawarta, których wykonalność została stwierdzona, są tytułami wykonawczymi.

Ingerencja sądów powszechnych w działalność sądów polubownych przejawia się znacząco na etapie uznawania albo stwierdzania wykonalności wyroku sądu polubownego lub

⁴⁶ A. Jakubiak-Mirończuk, 4.7. *Sądownictwo polubowne*, [w:] *Alternatywne a sądowe rozstrzyganie sporów sądowych*, Kraków-Warszawa 2008. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369180060/179272?pit=2023-10-25&tocHit=1&cm=URELATIONS> (dostęp: 2023-10-27 07:29).

⁴⁷ Więcej o zasadzie mocy wiążącej prawomocnych orzeczeń por. Wyrok SN z 13.04.2012 r., sygn. akt I CSK 416/11, OSNC 2012, nr 10, poz. 121.

⁴⁸ Zgodnie z art. 1213 § 1 k.p.c. *O uznaniu albo stwierdzeniu wykonalności wyroku sądu polubownego lub ugody przed tym sądem zawartej sąd orzeka na wniosek strony. Do wniosku strona jest obowiązana załączyć oryginał lub poświadczony przez sąd polubowny odpis jego wyroku lub ugody przed nim zawartej, jak również oryginał zapisu na sąd polubowny lub urzędowo poświadczony jego odpis. Jeżeli wyrok sądu polubownego lub ugoda przed nim zawarta albo zapis na sąd polubowny nie są sporządzone w języku polskim, strona jest obowiązana dołączyć uwierzytelniony ich przekład na język polski.* Zob. również art. 1213¹ k.p.c.

⁴⁹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.).

⁵⁰ Tak w art. 1214 k.p.c. – Zob. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.).

ugody przed nim zawartej. W treści art. 1214 § 3 k.p.c. przywołanego *in extenso*, wymieniono trzy przesłanki negatywne uzasadniające odmowę uznania albo stwierdzenia wykonalności wyroku sądu polubownego:

„1) według przepisów ustawy spór nie może być poddany pod rozstrzygnięcie sądu polubownego;

2) uznanie lub wykonanie wyroku sądu polubownego lub ugody przed nim zawartej byłoby sprzeczne z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej (klauszula porządku publicznego);

3) wyrok sądu polubownego lub ugoda przed nim zawarta pozbawia konsumenta ochrony przyznanej mu bezwzględnie wiążącymi przepisami prawa właściwego dla umowy, której stroną jest konsument, a gdy prawem właściwym dla tej umowy jest prawo wybrane przez strony – ochrony przyznanej konsumentowi bezwzględnie wiążącymi przepisami prawa, które byłoby właściwe w braku wyboru prawa”⁵¹.

Postanowienie sądu apelacyjnego w przedmiocie uznania albo stwierdzenia wykonalności wyroku sądu polubownego wydanego w Rzeczypospolitej Polskiej lub ugody przed nim zawartej jest zaskarżalne i przysługuje na nie zażalenie do innego składu tego sądu⁵².

Podsumowanie

Polski wymiar sprawiedliwości boryka się z kryzysem, który charakteryzuje przede wszystkim znaczne obciążenie sądów powszechnych. Każdego roku do polskich sądów trafia kilkanaście milionów spraw, co sprawia, że sędziowie mają trudności w radzeniu sobie z tym ogromnym napływem⁵³. W kontekście

⁵¹ Tak m.in. w Postanowieniu SA w Krakowie z 28.02.2019 r., I AGo 30/18, LEX nr 2705098. <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/522798794/1/i-a-go-30-18-przeslanki-negatywne-uzasadniajace-odmowe-uznania-albo-stwierdzenia-wykonalnosci..?cm=URELATIONS> (dostęp: 2023-10-27 15:08). Zob. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.).

⁵² Por. art. 1214 § 4 Ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.).

⁵³ Zgodnie z informacją na stronach ministerstwa sprawiedliwości w 2021 roku wpłynęło ponad 14 mln spraw. Zob. <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/sady-pracuja-szybciej>.

aktualnych wyzwań polskiego wymiaru sprawiedliwości można by dostrzec potencjał dla alternatywnych metod rozwiązywania sporów. Niestety, pomimo tego, że sądownictwo polubowne nie jest *novum* w polskim systemie i jako alternatywny sposób rozwiązywania sporów może pochwalić się długą historią i ugruntowaną pozycją, to w Polsce nie obserwujemy charakterystycznej dla innych jurysdykcji ekspansji arbitrażu. Źródła takiego stanu rzeczy nie należy upatrywać wyłącznie w stanie polskiego prawa arbitrażowego, którego trzon stanowią przepisy prawne piątej części k.p.c. poddane analizie w niniejszym artykule. Jeszcze raz wymaga podkreślenia fakt, że w przypadku oddania sprawy pod rozstrzygnięcie stałego sądu polubownego, to regulamin instytucji arbitrażowej jest w dużej mierze źródłem norm, z których dekodowane są zasady takiego postępowania. Ale i zapisy regulaminów nie wydają się być wyłącznym problemem. Na brak atrakcyjności polskich instytucji arbitrażowych wpływa szereg kwestii pozaprawnych, których omówienie wykracza poza ramy niniejszej publikacji⁵⁴. Jak wydaje się, szansą na rewitalizację działalności polskiego arbitrażu mogłoby być rozwój i promocja form hybrydowych, tj. arbitrażu łączonego z innymi metodami alternatywnych metod rozwiązywania sporów, w tym w szczególności z mediacją. Istnieje bowiem potrzeba dostosowania się do zmieniających się potrzeb i oczekiwań stron sporu celem dostarczania bardziej elastycznych i spersonalizowanych rozwiązań. Kierunkiem takim mogłoby być otwarcie się na mieszane formy ADR, które pozwalają na wykorzystanie zalet zarówno mediacji, jak i arbitrażu. Zastosowanie wielostopniowego podejścia, np. w formie Med-Arb czy Arb-Med – obecnych w przestrzeni międzynarodowej – może przyczynić się do skuteczniejszego zaspokajania potrzeb stron w zakresie rozwiązywania konfliktów i osiągnięcia bardziej satysfakcjonujących rezultatów. Arbitraż i mediacja stanowią bez wątpienia cenne narzędzia w procesie rozwiązywania sporów, a stosowane łącznie mogą stać się efektywną alternatywą dla procesów sądowych.

⁵⁴ O bolączkach polskiego arbitrażu bardzo trafnie wypowiedział się P. Nowaczyk, *Wyzwania dla polskiego arbitrażu* na łamach e-Palestry, dostępnej pod adresem: <https://palestra.pl/pl/e-palestra/69/2023/wyzwania-dla-polskiego-arbitrazu> (dostęp: 2023-10-29 18:15).

Andrzej Madera

Praktyka ustrojowa w zakresie ochrony prawnej dóbr osobistych prawa cywilnego realizowana na podstawie przepisów Konstytucji RP z 1997 r.

Od chwili uchwalenia obecnie obowiązującej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.¹ podstawą do ochrony dóbr osobistych stały się jej następujące przepisy: a) art. 38, który zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia; b) art. 39, który zakazuje eksperymentów naukowych (w tym medycznych) na człowieku bez jego zgody; c) art. 40 zakazujący tortur, okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania, karania oraz stosowania kar cielesnych; d) art. 41 zapewniający nietykalność osobistą i wolność osobistą; e) art. 47 przyznający każdemu prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o własnym życiu osobistym; f) art. 49 zapewniający wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się; g) art. 50 zapewniający nienaruszalność mieszkania; h) art. 51 ust. 1 gwarantujący, że nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby; i) art. 52 gwarantujący wolność poruszania się po terytorium RP.

Należy odnotować, że w polskim prawie cywilnym już od lat pięćdziesiątych XX wieku istniały przepisy umożliwiające ochronę dóbr osobistych. Odwołanie do ochrony tych wartości na poziomie ustawy zasadniczej zamieszczone zostało dopiero w przepisach Konstytucji z 1997 r. Celem niniejszego opracowania jest więc próba odpowiedzi na pytanie, czy ukształtowanie konstrukcji dóbr osobistych na poziomie przepisów konstytucji wpłynęło na rozwój tej instytucji po 1997 r., a jeśli tak, to w jaki sposób miało ono znaczenie dla sposobu interpretacji stosownych przepisów prawa cywilnego.

¹ Dz.U. nr 78, poz. 483.

Aby odpowiedzieć na tak postawione pytanie, w pierwszej kolejności warto w krótkim zarysie przedstawić historyczny rozwój koncepcji ochrony dóbr osobistych w Polsce i skonfrontować to z rozwojem tego rodzaju instytucji prawnej w innym systemie prawnym. Na użytek niniejszego opracowania porównanie zostanie dokonane w odniesieniu do prawa niemieckiego, gdzie od początku ochrona dóbr osobistych oparta została na przepisach konstytucji.

W ustawodawstwie II Rzeczypospolitej nie doszło do unormowania ochrony dóbr osobistych, z wyjątkiem ochrony prawa do wizerunku zawartego w ustawie o prawie autorskim z 1926 r. Dopiero w art. 24 dekretu z 29.8.1945 r. – Prawo osobowe² wprowadzono po raz pierwszy ochronę prawną nazwiska i pseudonimu, a w art. 29 dekretu z 25.9.1945 r.³ – Prawo małżeńskie uregulowano po raz pierwszy możliwość przyznania w wyroku rozwodowym małżonkowi niewinnemu od małżonka winnego zadośćuczynienia za krzywdę moralną. Kolejnym etapem poszerzenia zakresu ochrony dóbr osobistych było wprowadzenie w art. 54 § 3 dekretu z 22.1.1946 r. – Prawo rodzinne⁴ możliwości przyznania matce dziecka zadośćuczynienia za krzywdę moralną od pozamałżeńskiego ojca dziecka, jeżeli przyrzekł on wcześniej małżeństwo matce dziecka. Warto zauważyć tu, że wskazane wyżej regulacje prawne w dużej mierze oparte były na dorobku polskiej doktryny prawa cywilnego stworzonym jeszcze w okresie dwudziestolecia międzywojennego⁵.

O uregulowaniu kompleksowej ochrony dóbr osobistych jako takich można mówić w Polsce dopiero od daty uchwalenia przepisów ustawy z 18 lipca 1950 r. Przepisy ogólne prawa cywilnego⁶, którego art. 11 stanowił, że osoba, której dobro osobiste zostało naruszone bezprawnymi działaniami, może żądać ochrony prawnej, a w szczególności może żądać zaniechania tych działań. Dotyczy to zwłaszcza naruszenia czci, używania cudzego nazwiska czy pseudonimu albo korzystania z cudzego

² Dz.U. nr 40, poz. 223.

³ Dz.U. nr 48, poz. 270.

⁴ Dz.U. nr 6, poz. 52 ze zm.

⁵ Na ten temat szeroko J. Chaciński, *Prawa podmiotowe a ochrona dóbr osobistych*, Lublin 2004, s. 96 i n.

⁶ Dz.U. nr 34, poz. 311.

wizerunku⁷. Tę konstrukcję prawną z drobnymi zmianami powtórzył obowiązujący do dzisiaj, uchwalony 23 kwietnia 1964 r.⁸ Kodeks cywilny. Podstawę ochrony dóbr osobistych w obecnie obowiązującym polskim Kodeksie cywilnym stanowią art. 23⁹, 24¹⁰, 43¹¹ oraz 448¹².

Jak już wyżej wskazano, cechą charakterystyczną prawa polskiego jest to, że podstawa prawna do ochrony dóbr osobistych znalazła swe umocowanie w ustawie zasadniczej dopiero w chwili uchwalenia obecnie obowiązującej Konstytucji z 1997 r. Warto zauważyć, że w innych państwach, odmiennie niż w Polsce, punktem wyjścia do rozwoju koncepcji dóbr osobistych czy też podobnie pojmowanych „praw osobistości” (tzw. *personal right*) były przepisy konstytucji tych państw. Dla przykładu na gruncie prawa niemieckiego cywilnoprawna ochrona elementów ludzkiej tożsamości wyprowadzana została z treści Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec¹³, która weszła w życie w 1949 r., oraz z niemieckiego kodeksu cywilnego

⁷ Zob. S. Grzybowski, *Roszczenia z art. 11 przepisów ogólnych prawa cywilnego i projekt kodeksu cywilnego PRL*, PiP 1957, nr 2, s. 315.

⁸ Ustawa Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r., Dz.U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.

⁹ Art. 23. Dobra osobiste człowieka, jak w szczególności zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska, pozostają pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach”.

¹⁰ Art. 24. § 1. Ten, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. W razie dokonanego naruszenia może on także żądać, ażeby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków, w szczególności ażeby złożyła oświadczenie odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie. Na zasadach przewidzianych w kodeksie może on również żądać zadośćuczynienia pieniężnego lub zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny.

§ 2. Jeżeli wskutek naruszenia dobra osobistego została wyrządzona szkoda majątkowa, poszkodowany może żądać jej naprawienia na zasadach ogólnych.

§ 3. Przepisy powyższe nie uchybiają uprawnieniom przewidzianym w innych przepisach, w szczególności w prawie autorskim oraz w prawie wynalazczym.

¹¹ Art. 43. Przepisy o ochronie dóbr osobistych osób fizycznych stosuje się odpowiednio do osób prawnych.

¹² Art. 448. W razie naruszenia dobra osobistego sąd może przyznać temu, czyje dobro osobiste zostało naruszone, odpowiednią sumę tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę.

¹³ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland of 23.05.1949, Bundesgesetzblatt 1949, pp. 1 et seq.

(Bürgerliches Gesetzbuch – BGB)¹⁴. Niemiecka konstytucja z 23 maja 1949 r. zawierała katalog praw podstawowych jednostki, których podstawą była godność istoty ludzkiej. Do ochrony tak rozumianych praw podstawowych zobowiązane zostały władze publiczne (art. 1 ust. 3 niemieckiej konstytucji z 1949 r.). Konstytucja ta zapewniała także gwarancje dotyczące swobodnego rozwoju osobowości (art. 2 ust. 1), poufności listów, poczty i telekomunikacji (art. 10) oraz nienaruszalności mieszkania (art. 13). W niemieckiej ustawie zasadniczej wymienione zostały więc podstawowe prawa człowieka i obywatela, a wśród nich nienaruszalna godność człowieka oraz prawo do swobodnego rozwoju osobowości. W oparciu o przepisy konstytucji z 1949 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny (Bundesverfassungsgericht) oraz Federalny Trybunał Sprawiedliwości (Bundesgerichtshof) wydały kilka przełomowych orzeczeń, które ukształtowały funkcjonujący obecnie model ochrony praw osobistych w Niemczech. Jak widać więc, w prawie niemieckim na bazie ogólnych przepisów konstytucyjnych gwarantujących prawa podstawowe, których celem była ochrona godności ludzkiej, oraz przepisów gwarantujących swobodny rozwój osobowości niemieckie orzecznictwo sądowe doprowadziło do ukształtowania się koncepcji ochrony dóbr osobistych.

Przechodząc do analizy konstrukcji dóbr osobistych w polskim systemie prawnym, zauważyć należy w pierwszej kolejności, że w przepisach prawa polskiego brak jest ich normatywnej definicji. Wymienione wyżej przepisy Konstytucji z 1997 r. czy też art. 23 Kodeksu cywilnego wymieniają jedyne przykładowe wartości, jakimi są: życie, zdrowie, nietykalność cielesna, życie prywatne, życie rodzinne, cześć i dobre imię, wolność, mir domowy, twórczość naukowa, artystyczna czy racjonalizatorska. Definicje pojęcia „dobra osobistego” formułują natomiast przedstawiciele doktryny prawa. Zgodnie z poglądem A. Szpunara „dobra osobiste są wartościami niemajątkowymi, wiążącymi się z osobowością człowieka, uznawanymi powszechnie w danym społeczeństwie”¹⁵. S. Grzybowski określa dobra osobiste jako „niemajątkowe, indywidualne wartości świata uczuć, stanu

¹⁴ Bürgerliches Gesetzbuch, z dnia 18 sierpnia 1896 obowiązujący od 1 stycznia 1900 r.

¹⁵ Por. A. Szpunar, *Ochrona dóbr osobistych*, Warszawa 1979, s. 104.

życia psychicznego określonej osoby”¹⁶. J. Panowicz-Lipska uznaje, iż dobrami osobistymi są „niemajątkowe wartości, jakie dla każdego człowieka przedstawiają jego fizyczna i psychiczna integralność oraz przejawy jego twórczej działalności”¹⁷. Zdaniem Z. Radwańskiego to „uznane przez system prawny wartości (tj. wysoko cenione stany rzeczy) obejmujące fizyczną i psychiczną integralność człowieka, jego indywidualność oraz godność i pozycję w społeczeństwie, stanowiące przesłankę samorealizacji osoby ludzkiej”¹⁸. Według A. Wojciechowskiej „dobra osobiste są wartościami odzwierciedlającymi więź osoby z nią samą; są przejawem samoświadomości lub inaczej, świadomości wartości, jaką jednostka ludzka przedstawia sama dla siebie”¹⁹.

Wartości z katalogu dóbr osobistych zaliczane są obecnie do katalogu podstawowych wolności i praw jednostki. Zakorzenie nie ochrony dóbr osobistych w przepisach Konstytucji z 1997 r. miało taki skutek, że od tego momentu nie powinno być już wątpliwości, że wartości te powinny być postrzegane jako wolności konstytucyjne²⁰, mają one bowiem charakter przyrodzony, istnieją niezależnie od woli ustawodawcy²¹. Umocowanie konstrukcji ochrony dóbr osobistych w Konstytucji ma taki skutek, że obecnie nie ma już wątpliwości co do tego, że akty prawne, które deklarują istnienie dóbr osobistych, nie kreują ich, lecz jedynie gwarantują ich ochronę i tworzą określone instrumenty

¹⁶ Por. S. Grzybowski, *Ochrona dóbr osobistych według przepisów ogólnych prawa cywilnego*, Warszawa, 1957, s. 78.

¹⁷ Por. J. Panowicz-Lipska, *Majątkowa ochrona dóbr osobistych*, Warszawa 1975, s. 29.

¹⁸ Por. Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 1995, s. 135.

¹⁹ Por. A. Wojciechowska, *Czy autorskie dobra osobiste są dobrami osobistymi prawa cywilnego?*, KPP 1994, z. 4, s. 373.

²⁰ Prawo (uprawnienie) definiuje się jako wzorzec określonego zachowania się. Prawo (uprawnienie) jest konsekwencją istnienia określonej, co najmniej dwustronnej relacji zobowiązaniowej, na mocy której jedna ze stron ma prawo domagać się określonego zachowania zgodnie z treścią normy ustawowej. Z uprawnieniem tym skorelowany jest obowiązek określonego zachowania. Inaczej określając, prawo jest to roszczenie do świadczenia ustalonego w akcie normatywnym. Korzystając ze swego prawa, jednostka musi wskazać akt normatywny, z którego wywodzi swe prawo, nie ma ono charakteru przyrodzonego i niezbywalnego. Por. szerzej na ten temat K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 15-16; J. Sobczak, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 56.

²¹ J. Ciapała, *Wolność a uprawnienie...*, s. 76.

prawne w celu realizacji tejże ochrony prawnej. Instrumentem takim jest m.in konstrukcja podmiotowych praw osobistych przewidzianych przepisami Kodeksu cywilnego pozwalająca dochodzić określonych roszczeń w przypadku naruszenia dóbr osobistych jednostki. Art. 47 Konstytucji i inne wskazane wyżej przepisy Konstytucji gwarantujące jednostce ochronę określonych wartości interpretować należy jako nałożony na państwo obowiązek podjęcia działań w celu zabezpieczenia tychże wartości przed ingerencjami ze strony osób trzecich. W piśmiennictwie wskazano, że tego rodzaju konstrukcja wzmacnia ochronę prawną określonych dóbr prawnych. „W klasycznym ujęciu wolności organy państwa miałyby jedynie obowiązek nieingerowania w prywatność jednostki. Natomiast w sytuacji ukształtowania prywatności jako prawa organy państwa mają ponadto obowiązek podejmowania pozytywnych działań mających na celu ochronę tego dobra”²². W doktrynie prawa wyrazicielem tego rodzaju idei wydaje się być M. Safjan, który odnosząc się do koncepcji monistycznej i pluralistycznej dóbr osobistych, stwierdził, że źródłem dóbr osobistych człowieka jest jego godność. W związku z tym, właśnie poprzez odniesienie się do niej, uzasadniać należy rozszerzanie zakresu ochrony art. 23 k.c. o nowe dobra osobiste. Zdaniem tego autora owo odniesienie do godności ludzkiej jako źródła dóbr osobistych pozwala zauważyć elementy wspólne dla wszystkich dóbr osobistych oraz konstruować ogólne prawo osobistości w prawie cywilnym. Zdaniem tego autora tak rozumiane jednolite prawo osobistości stanowi źródło dla podmiotowych praw osobistych, którym odpowiadają dostatecznie skonkretyzowane dobra osobiste²³.

Obecnie obowiązująca Konstytucja oraz Kodeks cywilny milczą co do tego, czy pod pojęciem dobra osobistego rozumieć należy pewien zbiór wartości, któremu odpowiada ogólne prawo osobiste podmiotowe czy też poszczególne wartości, którym przypisane są poszczególne prawa podmiotowe. W polskiej doktrynie prawa oraz w orzecznictwie sądowym przeważa jednak zapatrywanie, że ochronie dóbr osobistych służą odrębne prawa

²² Z. Zawadzka, *Wolność prasy a ochrona prywatności osób wykonujących działalność publiczną. Problem rozstrzygnięcia konfliktu zasad*. Lex 2016, Rozdział I, s. 5.

²³ M. Safjan, *Refleksje wokół konstytucyjnych uwarunkowań rozwoju ochrony dóbr osobistych*, KPP 2002, z. 1, s. 245.

osobistości (wielość praw chroniących wielość dóbr)²⁴. Przyjmuje się, że prawa podmiotowe osobiste, służące ochronie dóbr osobistych, są prawami bezwzględными (skutecznymi *erga omnes*). Naruszenie tych praw bezwzględnych może rodzić prawa względne (roszczenia). Dobra osobiste mają charakter niemajątkowy, niemniej jednak naruszenie dóbr osobistych może oddziaływać w sposób pośredni na sferę majątkową²⁵.

Istniejące obecnie umocowanie konstrukcji dóbr osobistych w Konstytucji ma także taki efekt, iż powoduje to nieco inne postrzeganie ich funkcji i treści, niż miało to miejsce w przeszłości. Zmianę sposobu postrzegania istoty dóbr osobistych jako jedna z pierwszych w doktrynie prawa cywilnego postulowała A. Wojciechowska. Autorka ta twierdziła, że dobra osobiste jako pewne wartości są indyferentne wobec określeń majątkowy – niemajątkowy, to że niektóre z nich zyskują status majątkowych, a inne nie, wynika z uwarunkowań społecznych²⁶. Wskazała ona, że sposób postrzegania regulacji art. 23 k.c. wypływał m.in. z tego, że Kodeks cywilny powstawał w latach wzmożonej propagandy socjalistycznej, która miała na celu „wyzwolić instytucję dóbr osobistych spod jarzma interesów majątkowych”²⁷. Obecna regulacja prawna, która ochronę dóbr osobistych zakorzenia w przepisach Konstytucji mających na celu w pierwszym rzędzie afirmację godności ludzkiej, pozwala postrzegać opisywane konstrukcje prawne w nowym świetle.

W prawie polskim toczy się dyskusja dotycząca tego, na ile prawa i wolności konstytucyjne mogą być stosowane

²⁴ Por. J. Panowicz-Lipska, *Majątkowa ochrona dóbr osobistych*, Warszawa 1975, s. 6 i n.; M. Pazdan, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 1, s. 1150.

²⁵ Por. S. Grzybowski: *Ochrona dóbr osobistych według przepisów ogólnych prawa cywilnego*, Warszawa, 1957; A. Kopff, *Koncepcja praw do intymności i do prywatności życia osobistego (zagadnienia konstrukcyjne)*, SC nr 20, 1972, s. 3 i n.; *Ochrona sfery życia prywatnego w świetle doktryny i orzecznictwa*, „Zeszyty Naukowe UJ”, Prace Prawnicze nr 100, 1982, s. 39 i n.; *Prawo cywilne a prawo dóbr niematerialnych*, „Zeszyty Naukowe UJ”, nr 5, 1975, s. 9 i n.; Z. Rudziński: *Koncepcja praw podmiotowych osobistych*, RPEiS nr 2, 1988; S. Radnicki, *Prawo do grobu, zagadnienia cywilistyczne*, Kraków 1999; M. Safjan, *Prawo do prywatności osób publicznych*, w: *Prace z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, Wyd. C.H. Beck, 2000; A. Szpunar, *Zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową*, Bydgoszcz 1999; tenże: *Kilka uwag o ochronie praw osobistych*, PS nr 1, 2003, s. 28 i n.

²⁶ A. Wojciechowska, *Czy autorskie dobra osobiste są dobrami osobistymi prawa cywilnego?*, KPP 1994, s. 376.

²⁷ Ibidem.

bezpośrednio pomiędzy podmiotami prawa cywilnego (tj. horyzontalnie), oraz czy przepisy Konstytucji mogą być samodzielną podstawą roszczeń z tytułu naruszenia dóbr osobistych prawa cywilnego²⁸. Przeciwnicy bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji stwierdzają, że przepisy Konstytucji nie wskazują środków ochrony dóbr osobistych²⁹, w związku z czym Konstytucja nie uznaje horyzontalnego obowiązywania praw i wolności³⁰, ponadto celem regulacji konstytucyjnych jest ochrona jednostki przed ingerencją państwa, a nie regulowanie relacji między podmiotami prawa prywatnego. Inny pogląd wyrażają zwolennicy horyzontalnego działania Konstytucji, wskazują oni na treść art. 31 ust. 2, zd. 1 Konstytucji, zgodnie z którym każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Zdaniem zwolenników horyzontalnego działania Konstytucji zapewnia ona ochronę praw człowieka przed wszelkiego rodzaju naruszeniami, także tymi pochodzącymi od innych podmiotów prywatnych. Za tym argumentem przemawia także treść art. 30 zd. 1 Konstytucji, który stanowi, że przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Obowiązek poszanowania tej godności spoczywa także na podmiotach prywatnych. Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji w odniesieniu do ochrony dóbr osobistych znalazła wyraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego³¹. Jako rozwiązanie pośrednie potraktować należy tzw. koncepcję subsydiarnego stosowania norm konstytucyjnych w stosunkach pomiędzy podmiotami prawa cywilnego. Zwolennicy tej koncepcji

²⁸ Por. na ten temat *M. Saffjan, Refleksje wokół konstytucyjnych uwarunkowań rozwoju ochrony dóbr osobistych*, KPP 2002, nr 1, s. 225. Por. też E. Łętowska, *Wpływ Konstytucji na prawo cywilne*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa* (red. M. Wyrzykowski), Warszawa 2001, s. 125 i n.; J. Limbach, „*Promieniowanie*” *Konstytucji na prawo cywilne*, KPP 1999, nr 3, s. 405 i n.; B. Wierzbicki, *Stosowanie przepisów konstytucji przez sądy*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Leopolda Steckiego*, Toruń 1997, s. 583 („przy różnych możliwościach rozumienia tekstu prawnego należy wybrać takie rozumienie, które pozwoli uznać dany akt normatywny za zgodny z konstytucją”).

²⁹ A. Szpunar, *Zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową*, Bydgoszcz 1999, s. 113.

³⁰ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 389.

³¹ Zob. J. Chaciński, *Prawa podmiotowe...*, s. 159 i cytowany tam wyrok TK z 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97, Orzecznictwo TK 1998, s. 205 oraz wyrok TK z dnia 27 stycznia 1999 r., sygn. akt K. 1/98; por także A. Kordasiewicz, *Cywilnoprawna ochrona prawa do prywatności*, KPP 2000, z. 1, s. 26.

twierdzą, że jeżeli poprzez prawo obywatelskie proklamuje się ochronę jakiejś wartości, to powinna być ona chroniona także w stosunkach pomiędzy podmiotami prawa cywilnego. Jednak należy mieć na uwadze, że stosunki pomiędzy podmiotami prawa cywilnego regulowane są narzędziami dostosowanymi do jego materii. Dlatego też bezpośrednie stosowanie praw obywatelskich horyzontalnie może mieć charakter tylko subsydiarny, gdy zastosowanie innych norm prawnych nie gwarantuje poszanowania wartości chronionych prawem obywatelskim³².

Zakorzenie ochrony dóbr osobistych w Konstytucji nie uchroniło jednak tej konstrukcji prawnej przed istotnymi problemami związanymi z jej praktycznym zastosowaniem. Jak stwierdziła T. Grzeszak: „Następuje destabilizacja systemu praw osobistych, ponieważ podważone zostały fundamenty myślenia prawniczego o dobrach osobistych, a w szczególności zanegowano dotychczasowe rozumienie ich osobistego charakteru”³³. Główny zarzut, który podnosi się obecnie w odniesieniu do tej materii, to brak spójności orzecznictwa sądowego w kwestii interpretacji tego, kiedy mamy do czynienia z objętym ochroną prawną dobrem osobistym. Tego rodzaju sytuacja powoduje nieakceptowalną niepewność prawa w tym obszarze. Wskazane tu rozbieżności interpretacyjne sprowadzają się m.in. do tego, że wielu autorów, oraz orzecznictwo sądowe, opierając się na tym, że katalog dóbr osobistych jest otwarty, jest zdania, że ochrona dóbr osobistych obejmuje wszelkie cenne wartości, w tym np. komfort psychiczny człowieka, a ich naruszenie związane jest z psychicznym cierpieniem jednostki³⁴.

³² Z. Kędzia, *Konstytucyjna koncepcja praw, wolności i obowiązków człowieka i obywatela*, [w:] *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, Poznań 1990, s. 30.

³³ T. Grzeszak, *Dobro osobiste jako dobro zindywidualizowane*, „Przegląd Sądowy” 2018, nr 4, s. 40; por także T. Grzeszak, *Dobro osobiste jako dobro zindywidualizowane* [w:] *Experientia docet. Księga jubileuszowa ofiarowana Pani Profesor Elżbiecie Traple*, red. T. Targosz, P. Podrecki, P. Kostański, Warszawa 2017, s. 896.

³⁴ Podobnie wyrok S.A. w Warszawie z dnia 31 marca 2016 r., sygn. akt I A Ca 971/15, POSP; wyrok S.A. w Krakowie z dnia 22 grudnia 2016 r., sygn. akt I A Ca 1080/16, Legalis nr 1564477; wyrok S.O. w Krakowie z dnia 22 grudnia 2018 r., sygn. akt I C 2007/13, niepubl.; wyrok SO w Warszawie z dnia 24 lipca 2019 r., sygn. akt II C 598/17, niepubl.; wyrok SA w Białymstoku z dnia 30 września 2015 r., sygn. akt I A Ca 403/15, Legalis nr 1352336. Szerzej na ten temat por. K. Kurosz, *Samorealizacja osoby ludzkiej jako element definicji dóbr osobistych*

„Sądy, które utożsamiają naruszenie uczuć człowieka z naruszeniem dóbr osobistych, dokonują selekcji dóbr osobistych, biorąc pod uwagę znaczenie danego interesu dla człowieka i rozmiar doznanego uszczerbku (cierpienia fizycznego lub psychicznego). Aspekty konstrukcyjne, techniczno-prawne są spychane czasem na drugi plan. Nie są rozważane dalekosiężne skutki powoływania do życia tak rozumianych dóbr osobistych. To doprowadziło do ukształtowania się kontrowersyjnej linii orzeczniczej (...)”³⁵. Jak zauważyła T. Grzeszak, analizując treść rozstrzygnięć sądowych dotyczących ochrony dóbr osobistych, można zauważyć, że spora grupa orzeczeń przy definiowaniu nowych dóbr osobistych jako kluczowe znaczenie przyjmuje „powszechne uznanie” określonej wartości za ceną w świadomości społecznej zamiast pojęcie dobra osobistego ograniczać jedynie do pojęć związanych z ochroną zindywidualizowanego osobistego interesu³⁶. W tych orzeczeniach kryterium „wartości naruszonego dobra” oraz stopnia dyskomfortu powoda ma kluczowe znaczenie. Dla tego rodzaju sposobu postrzegania dóbr osobistych podstawowe znaczenie odgrywają argumenty aksjologiczne dotyczące danej wartości, która ma być chroniona. Wynika ona moim zdaniem między innymi z usytuowania objętych ochroną dóbr osobistych wartości aktami prawa znajdującymi się na szczycie hierarchii źródeł prawa (Konstytucja i ratyfikowane umowy międzynarodowe). Przykładem tego rodzaju podejścia, gdzie kluczowe znaczenie miały wartości chronionego dobra przy jednoczesnym pominięciu potrzeby indywidualizacji naruszonego dobra, są wyroki dotyczące ochrony tożsamości narodowej: wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 2 sierpnia 2019 r.³⁷ oraz Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 31 marca 2016 r.³⁸.

Zbigniewa Radwańskiego. *Uwagi na tle ochrony dóbr osobistych w świetle koncepcji psychologicznej Abrahama Masłowa*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, 2016, nr 3, s. 499 i n.; K. Osajda, *Zadośćuczynienie za doznanie przez bliskiego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku*, „Państwo i Prawo”, 2016, nr 1, s. 77.

³⁵ T. Grzeszak, *Dobro osobiste...*, s. 18.

³⁶ Por. T. Grzeszak, *Dobro osobiste...*, s. 888.

³⁷ Wyrok S.A. w Krakowie z 2.08.2019 r., sygn. akt I ACa 768/18, [http://orzeczenia.krakow.sa.gov.pl/details/\\$N/15200000000503_I_ACa_000768_2018_Uz_2019-08-02_001](http://orzeczenia.krakow.sa.gov.pl/details/$N/15200000000503_I_ACa_000768_2018_Uz_2019-08-02_001)

³⁸ Wyrok S.A. w Warszawie z 31.03.2016 r., sygn. akt I ACa 971/15, [http://orzeczenia.waw.sa.gov.pl/details/\\$N/15450000000503_I_ACa_000971_2015_Uz_2016-03-31_001](http://orzeczenia.waw.sa.gov.pl/details/$N/15450000000503_I_ACa_000971_2015_Uz_2016-03-31_001)

Należy jednak zaznaczyć, co podkreślono w literaturze przedmiotu, że fakt iż określona wartość chroniona jest przepisami Konstytucji oraz aktami prawa międzynarodowego, np. Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, nie oznacza, że jest to jednoznaczne z tym, że wartość ta jest dobrem osobistym chronionym przepisami prawa cywilnego³⁹. „Nie każde prawo człowieka, choćby znajdowało uzasadnienie w Konstytucji RP, czy aktach prawa międzynarodowego, będzie dobrem osobistym, mającym swoisty charakter prawny”⁴⁰. Jako uzasadnienie tego stanowiska wskazuje się, że z istoty konstrukcji dóbr osobistych wynika, że chronią one poszczególne, zindywidualizowane interesy osobiste jednostek, nie zaś kolektywne interesy całych grup lub całego społeczeństwa⁴¹. Zaprezentowane tu dwa przeciwne stanowiska dotyczące sposobu postrzegania dóbr osobistych nazwać można mianem koncepcji zindywidualizowania dóbr osobistych oraz koncepcją dóbr osobistych jako wartości⁴². W mojej opinii, swoiste odejście części orzecznictwa sądowego od potrzeby indywidualizacji dobra osobistego wyjaśnić można przez odwołanie się do koncepcji interpretacji tzw. „zasad prawa”, które wyprowadzić można m.in z treści obecnie obowiązującej Konstytucji. L. Leszczyński wskazał, że przez „zasadę prawa” rozumie się rodzaj normy prawnej wyróżniającej się od innych zwykłych norm prawnych ponadprzeciętną doniosłością aksjologiczną, funkcjonalną i hierarchiczną. Zasady prawa chronią wartości prawne usytuowane na szczycie aksjologicznej hierarchii prawodawcy, wartości podstawowe dla całego systemu prawnego lub co najmniej jednej gałęzi czy działu prawa⁴³. „We współczesnym orzecznictwie sądowym istnieje silne dążenie do rozszerzania zakresu ochrony niemajątkowych praw osobistych i obejmowania ochroną nowych

³⁹ Jak słusznie zauważa T. Grzeszak: „Jeszcze w 1948 r. dla F. Zolla prawa osobiste były prawami człowieka, z których niektóre są chronione w Polsce deliktowo; por. F. Zoll, *Prawo cywilne w zarysie*, Kraków 1948, s. 128.

⁴⁰ Wyrok SN z dnia 24 października 2015 r., sygn. akt V CSK 741/14, Legalis nr 1358761.

⁴¹ Por. wyrok SA w Warszawie z dnia 31.03.2016 r., sygn. akt I Aca 971/15, Legalis nr 1461122.

⁴² Por. G. Tylec, *Ochrona uczuć religijnych w prawie cywilnym*, Lublin 2022, s. 84 i n.

⁴³ L. Leszczyński, G. Maroń, *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, [w:] „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*” 2013, nr 1, s. 81, 82; por. także S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.

wartości. (...) tego rodzaju potrzeba społeczna może być zaspokojona albo przez zmianę wykładni art. 23 k.c. w kierunku swego rodzaju «klauzuli generalnej» lub przez ingerencję ustawodawcy, która tego rodzaju potrzebę społeczną do ochrony nowych wartości niemajątkowych zrealizuje⁴⁴. Można twierdzić więc, że zwolennicy koncepcji „dóbr osobistych jako wartości” traktują art. 23 k.c. nie tyle jako klauzulę generalną, ile raczej jako jedną z tzw. zasad prawa cywilnego podlegającą ogólnym zasadom wykładni. Jak słusznie zauważono w literaturze „sądy wydające wyroki zgodnie z koncepcją «dóbr osobistych jako wartości», z pominięciem wymogu indywidualizacji dobra osobistego, postrzegają art. 23 k.c. jako przepis wyrażający jedną z tzw. zasad prawa podlegającą ogólnym zasadom wykładni”. Interpretując więc aktualne orzecznictwo sądowe w zakresie dóbr osobistych, wydaje się, że sądy do ochrony dóbr osobistych podchodzą nie tyle jak do interpretacji klauzuli generalnej, ale bardziej jako do interpretacji „zasady prawa” jaką jest ochrona dóbr osobistych. Cechą charakterystyczną bowiem dokonywanej przez sądy interpretacji „zasady prawa”, jest to, że „wartości moralne, polityczne, ekonomiczne czy wartości o innej niż prawna proveniencji stanowią instrumentarium, przy pomocy którego interpretator jest w stanie zmodyfikować (zawęzić, rozszerzyć) zakres znaczeniowy zasady, wyłaniający się po wykładni językowej czy systemowej (...)”⁴⁵.

W podsumowaniu stwierdzić więc należy, że umocowanie ochrony dóbr osobistych w przepisach Konstytucji z 1997 r. pozwoliło sądom interpretować art. 23 k.c. w duchu „zasady prawa”. Tego rodzaju podejście, jak wskazano w piśmiennictwie⁴⁶, pozwoliło zwolennikom koncepcji „dóbr osobistych jako wartości” porzucić potrzebę indywidualizacji chronionego interesu na rzecz innych, w ich ocenie cenniejszych wartości, jak: społeczne następstwa, spójność całego systemu prawa, czy pozaprawnej aksjologii. Przeprowadzona tu interpretacja, której celem było ukazanie wpływu regulacji konstytucyjnej na praktykę stosowania prawa w obszarze dóbr osobistych, uzasadnia wnioski, że zaistniałe w tym obszarze istotne rozbieżności interpretacyjne i brak pewności prawa powinny skłonić ustawodawcę do rozwiązania tego problemu.

⁴⁴ G. Tylec, *Ochrona uczuć...*, s. 101.

⁴⁵ L. Leszczyński, G. Maroń, *Pojęcie i treść zasad...*, s. 85.

⁴⁶ G. Tylec, *Ochrona uczuć...*, s. 101.

