



KANCELARIA
SENATU

Nasza konstytucja.
Ustrój III RP
lat 2015–2022



WYDAWNICTWO
SENACKIE

Nasza konstytucja.
Ustrój III RP
lat 2015–2022

Redakcja naukowa

prof. dr hab. Marek Zubik
dr hab. Jan Podkowiak



WYDAWNICTWO
SENACKIE

WARSZAWA 2023

Przedruk materiałów Kancelarii Senatu w całości lub części
możliwy jest wyłącznie za zgodą Kancelarii Senatu. Cytowanie
oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest
z podaniem źródła.

Recenzenci

prof. dr hab. Andrzej Szmyt
dr hab. Grzegorz Kuca, prof. UJ

Redaktor merytoryczny

Ewa Sadowska

Redaktor techniczny

Jacek Pietrzak

Korekta

Lucyna Siedlecka

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2023

ISBN 978-83-67476-16-4

Wydawnictwo Senackie

Kancelaria Senatu
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Wydawniczy

Nakład 200 egz.

Wstęp

Problem państwa praworządnego t.j. państwa, które samo siebie wiąże ustawami, jest problemem systemu środków kontroli działalności państwa. Konstytucja (...) przyjęła wszystkie środki kontroli, które wydała ostatnia epoka dziejów zaczynająca się od chwili, gdy państwo absolutnie straciło grunt¹

W 2022 r. minęło ćwierć wieku obowiązywania Konstytucji RP uchwalonej 2 kwietnia 1997 r. Co najmniej już zatem jedno pokolenie Polaków żyje w państwie, gdzie ten akt normatywny jest „prawem podstawowym” Rzeczypospolitej. Tekst Konstytucji okazał się być bardzo stabilny. W całym tym okresie, choć wielokrotnie inicjowano zmianę ustawy zasadniczej, po raz pierwszy już w 1997 r., jedynie dwukrotnie doszło skutecznie do wejścia w życie ustawy o zmianie Konstytucji. Do tego można byłoby dodać, nieliczne wprawdzie, przypadki zredefiniowania jej pojęć w drodze działalności organów państwowych, w tym Trybunału Konstytucyjnego. Niestety stan tej względnej stabilizacji tekstu Konstytucji nie jest jednak świadectwem jednolitego przekonania co do tego, że właściwie reguluje ona życie państwa oraz adekwatnie odpowiada na jego potrzeby, w tym na zmiany cywilizacyjne.

Wejście w życie Konstytucji z 1997 r. kończyło okres kilkuletniego „prowizorium konstytucyjnego”. Zamykało okres doniosłych przemian w państwie. Od swoich początków nie miała ona jednak szczęścia do pełnej akceptacji u wszystkich głównych graczy sceny politycznej. Stan ten nie pozwolił, aby została uznana społecznie za element dobra wspólnego i cieszyła się należnym jej autorytetem wynikającym z bycia

¹ W.L. Jaworski, *Państwo praworządne*, [w:] *Nasza konstytucja*, Kraków 1922, s. 105.

jednym z symboli państwowości. Być może te okoliczności doprowadziły do tego, że organy władzy publicznej, choć z niej czerpią prawne podstawy swojego funkcjonowania, nie zdecydowały się na szersze uroczystości rocznicowe w 2022 r.

Zaproponowaliśmy naszym studentom, którzy interesują się prawem konstytucyjnym i działają m.in. w kole naukowym „Legislator”, istniejącym od kilkunastu lat na Uniwersytecie Warszawskim, aby przyjrzeć się faktycznemu ustrojowi Polski. Chcieliśmy odtworzyć bieżący stan organizmu państwa, jego rzeczywistą konstytucję (czego w tym wypadku nie można mylić z jakimkolwiek aktem normatywnym) – anatomii i fizjologii, pozostając przy tej metaforze biologicznej – taką, jaką ona jest w praktyce.

Zebrane w tym tomie prace stanowią próbę zmierzenia się młodych adeptów prawa zarówno z doświadczeniami polskiego konstytucjonalizmu ostatnich lat, którego byli do tej pory obserwatorami, jak i – w nie mniejszym stopniu – z trudnościami pracy naukowej. Dla znakomitej większości z nich publikacja ta stanowi bowiem pierwsze tak doniosłe twórcze i organizacyjne wyzwanie, któremu starali się sprostać.

Wszyscy Autorzy tekstów zamieszczonych w książce urodzili się w okresie demokratycznego bytu państwa polskiego, kiedy obowiązywała już Konstytucja z 1997 r. Cieszą się zatem przywilejem niepamięci czasów, gdy – jak to ujmuje jej wstęp – „podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane” w okresie choćby Polski Ludowej. Perspektywa redaktorów jest nieco inna. Jeden z nas doświadczył schyłkowego okresu PRL, z jego nachalną propagandą (choćby o budowie „w jedności i współdziałaniu wszystkich obywateli wielkości i pomyślności swej socjalistycznej Ojczyzny”² czy obsesyjnego przestrzegania przed „niemieckim rewanżyzmem”), oportunistycznymi postawami społecznymi, fasadowym znaczeniem przepisów o prawach człowieka deklarowanych w Konstytucji PRL, niewydolną, marnotrawną i nieinnowacyjną gospodarką centralnie planowaną, aż po dokonywanie mordów politycznych przez funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa. Był na tyle świadomy, by przyswoić sobie czas wiosny pierwszej „Solidarności” (1980–1981), przerwanej siłami wojska wprowadzającymi stan wojenny (1981), a po latach świadomie obserwował prace nad zawarciem umowy społecznej Okrągłego Stołu, która uruchomiła procesy zmian ustrojowych, społecznych i gospodarczych w Polsce.

2 Z depeszy gratulacyjnej najwyższych władz partyjnych i rządowych PRL po wyborze kard. K. Wojtyły na biskupa Rzymu.

W XX wieku Polska doświadczyła dwukrotnie niedemokratycznych form sprawowania w niej rządów. Raz dokonało się to przy początkowym przyzwoleniu społecznym, po buncie części wojska i „przewrocie majowym”, które przekształciły się w rządy autorytarne sanacji (1926–1939). Drugi raz, przez bez mała pół wieku, niedemokratyczny ustroj został jej narzucony przy wsparciu sąsiadującego z nią totalitarnego hegemonia (1944–1989). Należy zrobić wszystko, co możliwe, aby taki regres w rozwoju demokratycznego życia Rzeczypospolitej nie powtórzył się po raz kolejny. Zazwyczaj, gdy ma miejsce taki proces, refleksje społeczne z tym związane przychodzą najczęściej poniewczasie. Natomiast ci politycy, którzy przyczynili się do tego procesu społecznego odrzucenia demokratycznego ustroju państwa, niejednokrotnie potem obsesyjnie poszukują winnych zła społecznego wśród swoich adwersarzy, dopuszczonego przez nich samych, uderzając się w nie swoje piersi³. Niemniej jednak realne koszty niedemokratycznych rządów ponoszą obywatele.

Ćwierć wieku to spory odcinek czasu w życiu państwa. Okres III RP jest już dłuższy niż czas funkcjonowania odrodzonego państwa polskiego po Wielkiej Wojnie lat 1914–1918. Nie jest to też okres jednolity pod względem doświadczeń życia państwowego i stosowania w nim Konstytucji z 1997 r. Bardzo wyraźnie widać tu pęknięcie, jakie dokonało się – przy niemalym przyzwoleniu społecznym udzielonym partii rządzącej w kolejnych wyborach w 2015, 2019 i 2020 r. – w połowie drugiej dekady XXI wieku.

Okres życia politycznego Polski od 2015 r., który można byłoby ująć za pomocą hasła wyborczego głównej partii rządzącej jako „konstytucjonalizm dobrej zmiany”, odróżnia się coraz bardziej od poprzedzającego go okresu tworzenia podstaw demokratycznego państwa prawa. Oba okresy ujmuje co prawda – formalnie cały czas obowiązująca – ta sama Konstytucja z 1997 r. Życie państwowe zaczęło jednak podążać innymi nurtami, z czasem bardzo swobodnie traktując umowę społeczną, jaką jest ustawa zasadnicza. Bardzo znamienne, że odtworzyły się zjawiska społeczne oraz mechanizmy sprawowania władzy, które znane były z pomajowych rządów sanacji, jak i późniejszego okresu PRL. Tam, gdzie współczesne hasła propagandowe nieomalże pokrywają się z tymi, jakie były wykorzystywane przed 1989 r., przywoływaliliśmy je wprost. Zabieg ten pozwala niekiedy pełniej obnażyć gorsze cechy ludzkiej natury owładniętej niepohamowaną żądzą panowania.

3 Por. przemówienie powitalne papieża Franciszka na Wawelu, 27 lipca 2016 r.

Są one – jak się okazuje – trwałe, niezależnie od zmieniających się czasów i ustrojów.

Rządzący od 2015 r., u progu przejmowania władzy w Polsce, postawili diagnozę społeczną („Polska w ruinie”⁴), niekiedy trafną⁵. Niemniej zaproponowali kontrakt polityczny tylko swoim wyborcom („ojczyzna dojna”⁶) i to w formie jawnego klientelizmu⁷, bez patrzenia się na dobro ludzi („wirus jest w odwrocie, już nie trzeba się go bać”⁸) lub odpowiedzialności za kolejne pokolenia („trzeba w tej chwili palić wszystkim, poza oponami”⁹). Pojawił się nowy sposób budowania wspólnoty politycznej poprzez podział („najgorszy sort Polaków”¹⁰, „zakamuflowana

4 Zob. wywiad europośła A. Dudy z kwietnia 2015 r., <https://wpolityce.pl/polityka/242459-andrzej-duda-przez-8-lat-budowano-polske-z-dyktyle-ale-jezeli-udalo-sie-ja-odbudowac-z-ruin-po-ii-wojnie-swiatowej-to-da-sie-i-teraz-trzeba-tylko-dobrej-woli-i-uczciwej-wladzy> [dostęp: 10.03.2023].

5 Zob. wywiad B. Szydło z lipca 2015 r., <https://wiadomosci.dziennik.pl/opinie/artykuly/494925,beata-szydlo-dla-dgp-nie-mowimy-ze-polska-jest-w-ruinie-jest-tylko-zle-rzadzona.html> [dostęp: 10.03.2023].

6 Zob. wypowiedź prezydenta A. Dudy w Otwocku w marcu 2016 r., <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/ojczyzne-dojna-racz-nam-zwrocic-panie-burza-po-slowach-andrzej-dudy/x5hoe3> [dostęp: 10.03.2023].

7 Bardzo charakterystyczne jest, a w perspektywie troski o państwo równocześnie niebezpieczne, że współcześnie nawet ocena sytuacji gospodarczej Polski silnie determinowana jest u obywateli ich poparciem dla konkretnej opcji politycznej. Nie kształtuje się natomiast faktycznymi warunkami ekonomicznymi państwa. Osoby należące do elektoratu PiS aż w 60% uważają obecną sytuację gospodarczą Polski za dobrą, a 9% z nich za złą. Stanowi to całkowite odwrócenie proporcji dla osób chcących wziąć udział w wyborach, a należących do elektoratu pozostałych badanych partii politycznych. W skrajnym wypadku, w ramach elektoratu KO, jest to odpowiednio 3% (dobra) i 78% (zła). Zob. CBOS, Komunikat z badań nr 113/2022, *Nastroje społeczne w sierpniu*, wrzesień 2022, s. 7–8. Zgodnie z badaniami CBOS 57% respondentów źle oceniało wynik działalności rządu, a 56% jest niezadowolonych z funkcjonowania premiera. Ponadto 63% respondentów uważa, że polityka rządu nie rokuje poprawy sytuacji gospodarczej w kraju (CBOS, Komunikat z badań nr 121/2022, *Stosunek do rządu w pierwszej połowie września*, Warszawa 2022, s. 1 i n.). Natomiast jednocześnie ogólne poparcie rządu deklaruje 46% ankietowanych, a 30% wyborców ma chęć oddania głosu w wyborach na partie tworzące rząd (CBOS, Komunikat z badań nr 116/2022, *Preferencje partyjne w pierwszej połowie września*, Warszawa 2022, s. 3).

8 Zob. wypowiedź premiera M. Morawieckiego w Tomaszowie Lubelskim w lipcu 2020 r., <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/koronawirus-jest-w-odwrocie-slowa-premiera-wywolaly-kontrowersje/l3krrqn> [dostęp: 10.03.2023].

9 Zob. wypowiedź J. Kaczyńskiego w Nowym Targu we wrześniu 2022 r., <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,28865630,kaczynski-trzeba-palic-wszystkim-pozza-oponami-i-innymi-szkodliwymi.html> [dostęp: 10.03.2023].

10 Zob. wypowiedź J. Kaczyńskiego w wywiadzie Telewizji Republika „W Punkt”, https://www.youtube.com/watch?v=LCK_biZe_KU [dostęp: 10.03.2023].

opcja niemiecka”¹¹, „łże-elity”¹², „ojkofobia”¹³). Na nowe tory przekierowano politykę zagraniczną państwa („wstawanie z kolan”¹⁴). Zaproponowano odmienne rozumienie praworządności („bez żadnego trybu”¹⁵), znaczenia prawnych ram sprawowania władzy („imposybilizm”) czy charakteru służby publicznej („te pieniądze po prostu się nam należały”¹⁶). Spopularyzował się język debaty publicznej do tej pory uznawany za nieprzystający do osób kulturalnych („zdradzieckie mordy”¹⁷). Znalezione też niecodzienne sposoby rozwiązania kryzysu demograficznego (przestać „dawać w szyję”¹⁸) czy finansowania potrzeb państwa („wystarczy nie kraść”¹⁹).

Przywołane tu wszystkie pomysły na sanację życia państwowego III RP powinny być bacznie obserwowane. Przeniknęły do społeczeństwa w drodze nachalnej propagandy mediów publicznych przeprogramowanych z funkcji informacyjnej i dziennikarskiej na funkcję ideologiczną oraz partyjną. Pomysły te mogą wprowadzić do życia państwowego zło społeczne, które na długie lata zniszczy konieczne podstawy współdziałania wszystkich obywateli na rzecz dobra wspólnego. Jednocześnie są one jawnie sprzeczne z tym, do czego nawołuje wstęp

11 Zob. *Raport o stanie Rzeczypospolitej* przyjęty uchwałą Rady Politycznej Prawa i Sprawiedliwości w styczniu 2011, s. 35.

12 Zob. wypowiedź J. Kaczyńskiego podczas 10. posiedzenia Sejmu w dniu 17 lutego 2006 r., *Sprawozdanie stenograficzne z 10 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* w dniu 17 lutego 2006 r., Warszawa 2006, s. 267.

13 Zob. wypowiedź J. Kaczyńskiego w Olsztynie we wrześniu 2018 r., <https://www.rp.pl/polityka/art9624601-jaroslaw-kaczynski-w-olsztynie-niechec-dowlasnego-narodu-to-choroba-czesci-sedziow> [dostęp: 10.03.2023].

14 Zob. wywiad Ministra Spraw Zagranicznych W. Waszczykowskiego z listopada 2016 r., <https://www.rp.pl/polityka/art3141651-witold-waszczykowski-o-polskiej-polityce-zagranicznej-wstalismy-z-kolan> [dostęp: 10.03.2023].

15 Zob. wypowiedź J. Kaczyńskiego podczas 46. posiedzenia Sejmu w dniu 18 lipca 2017 r., *Sprawozdanie Stenograficzne z 46. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* w dniu 18 lipca 2017 r., Warszawa 2017, s. 165.

16 Zob. wypowiedź premier B. Szydło podczas 60. posiedzenia Sejmu w dniu 22 marca 2018 r., *Sprawozdanie Stenograficzne z 60. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* w dniu 22 marca 2018 r., Warszawa 2018, s. 282.

17 Zob. wypowiedź J. Kaczyńskiego podczas 46. posiedzenia Sejmu w dniu 18 lipca 2017 r., *Sprawozdanie Stenograficzne z 46. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* w dniu 18 lipca 2017 r., Warszawa 2017, s. 165.

18 Zob. wypowiedź J. Kaczyńskiego w Elku w listopadzie 2022 r., <https://www.rp.pl/polityka/art37361801-nic-nie-wie-o-kobietach-komentarze-po-slowach-kaczynskiego-o-alkoholizmie-kobiet> [dostęp: 10.03.2023].

19 Zob. wypowiedź premier B. Szydło w Jaworznie w czerwcu 2016 r., <https://wpolityce.pl/gospodarka/342411-premier-szydlo-rzad-realizuje-ambitny-i-odwazny-program-gospodarczy-wskazniki-pokazuja-ze-idiemy-dobra-droga-traktujemy-to-jako-początek-sukcesu> [dostęp: 10.03.2023].

do Konstytucji – stosowaniem jej dla dobra Rzeczypospolitej, dbaniem o godność człowieka i solidarność z innymi.

Jesteśmy przekonani, że sumienna i obiektywna analiza zjawisk, jakie mają miejsce w życiu państwa, oraz ich upublicznienie jest obowiązkiem nauki prawa, szczególnie konstytucyjnego. Dobrze bowiem służy rozwojowi życia obywatelskiego. Pozwala zaznajomić się każdemu chętnemu i aktywnemu członkowi wspólnoty politycznej z innym niż polityczny sposobem oceny życia państwa. Daje też szansę, by emocje – które są często wykorzystywane przez polityków w ramach mechanizmów socjotechniki do zawładnięcia umysłami wyborców – nie przysłoniły chłodnej oceny rozumu wszystkiego tego, co dotyczy aktualnego życia państwa.

dr hab. Jan Podkowiak
prof. dr hab. Marek Zubik

Warszawa, grudzień 2022 r.

Kultura polityczna. Szacunek do rozumu i władzy. Polski „gen bezrządu”¹

Polska Rzeczpospolita Ludowa:

(...)

5) *zabezpiecza stały wzrost dobrobytu, zdrowotności
i poziomu kulturalnego mas ludowych,*

6) *zapewnia wszechstronny rozwój kultury narodowej.*

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej
z dnia 22 lipca 1952 r.²

Wprowadzenie

„Polak mądr po szkodzie”³, na co zwraca uwagę wybitny polski poeta Jan Kochanowski. Zdawałoby się zatem, że po licznych perturbacjach czasu przemian ustrojowych końca XX wieku, a także w obliczu politycznych wyzwań, które napotkały Polaków już w XXI stuleciu, polski szacunek do demokracji będzie coraz bardziej ugruntowany. Szczególnie spodziewać się można było tego wskutek doświadczenia komunistycznego ciężaru PRL-u, który przygniatał polską obywatelskość przez parędziesiąt lat.

* Marek Piotr Kaczmarczyk – Uniwersytet Warszawski, prezes KNPK „Legislator”,
ORCID: 0000-0002-8436-7832

1 Tytuł nawiązuje do wypowiedzi wiceministra zdrowia Waldemara Kraski, który w reakcji na wprowadzanie kolejnych obostrzeń w innych państwach europejskich w związku z postępującą pandemią koronawirusa stwierdził, że „Polacy podchodzą do takich obostrzeń z dużą dozą ostrożności. Mamy w sobie gen sprzeciwu”, co miało oznaczać, że Polska nie zdecyduje się na obostrzenia wzorem innym państw. *Obostrzenia dla niezaszczepionych? Wiceminister: Nie, bo Polacy mają w sobie gen sprzeciwu*, <https://www.rp.pl/ochrona-zdrowia/art19-116121-obostrzenia-dla-niezaszczepionych-wiceminister-nie-bo-polacy-maja-w-sobie-gen-sprzeciwu> [dostęp: 10.03.2023].

2 Tekst pierwotny Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.

3 J. Kochanowski, *Pieśń V*, <https://wolnelektury.pl/katalog/lektura/piesni-ksiegi-wtore-piesn-v.html> [dostęp: 10.03.2023].

Jarżmo przemian okazało się być jednak nie do udźwignięcia, a pozorne wyjście z okowów realnego socjalizmu nie oznaczało wcale mentalnego uwolnienia od czasów „słusznie minionych”. Symptomatyczna jest w tym zakresie kultura polityczna, która w immanentny sposób związana jest z kondycją demokracji. To przecież te społeczeństwa, które charakteryzują się wysokim poziomem uczestniczącej kultury politycznej⁴, zainteresowane będą budową silnej i stabilnej demokracji. Nie odnosi się to przy tym wyłącznie do zainteresowania sprawami ustroju, ale również do chęci urzeczywistniania dobra wspólnego, a więc do wzajemnego zaufania, troski i satysfakcji z życia w określonej grupie społecznej⁵.

W 2021 r. poziom polskiej kultury politycznej oceniany był na 5,63 w 10-punktowej skali⁶. Nietrudno zatem zrozumieć, dlaczego w ostatnich latach demokracja konstytucyjna w Polsce pozostaje jedynie w kręgu zainteresowań tych, dla których dobro wspólne wszystkich obywateli stoi wyżej aniżeli „wspólne dobro” elity politycznej⁷. Nie jest, rzecz jasna, tak, że wpływ kultury politycznej obywateli na kulturę polityczną wywodzących się spośród nich elit to jedyny kierunek oddziaływania kultury politycznej na kondycję wspólnoty demokratycznej. W pracy postaram się wykazać, że w relacji tej zachodzi sprzężenie

4 Zob. G. Almond, S. Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Thousand Oaks 1963, *passim*. Autorzy proponują trzy modele kultury politycznej: zaściankowy, poddańczy i uczestniczący. Pierwszy z nich cechuje się szczególnie całkowitym brakiem zainteresowania systemem politycznym ze strony obywateli. W modelu poddańczym występuje zainteresowanie systemem politycznym, ale bez aktywnego w nim uczestnictwa. Model uczestniczący zaś charakteryzuje się czynnym zainteresowaniem i zaangażowaniem politycznym obywateli. Jest to przykładowa typologia kultur politycznych, stanowiąca najczęściej punkt odniesienia dla dalszych badań. Należy przy tym zauważyć, że modele kultury politycznej: zaściankowy, poddańczy i uczestniczący, są modelami „wzorcowymi”. Najczęściej mamy do czynienia z kulturami politycznymi, które łączą w sobie cechy określonych modeli, co również dostrzegają Autorzy.

5 Zob. R. Inglehart, *The Renaissance of Political Culture*, „The American Political Science Review” 1988, vol. 82, nr 4, s. 1215.

6 The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2021: The China challenge*, London 2021.

7 Różnice między dobrem wspólnym a wspólnym dobrem trafnie oddaje M. Piechowiak, wskazując, że „zmiana szyku wyrazów w przepisie art. 1 jest zmianą fundamentalną, jest rozstrzygnięciem interpretacyjnym, które w porównaniu z poprzednią formułą zawierającą kategorię »wspólne dobro«, radykalnie zmienia perspektywę aksjologiczną całej Konstytucji RP. Państwo pojęte zostaje jako środek służący rozwojowi jednostek i tworzonych przez nie wspólnot, a art. 1 przede wszystkim określa, jakie ma być państwo, a nie jak ma się zachowywać jednostka. Dobro członków wspólnoty politycznej staje się pierwszym celem państwa” – *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 1, Nb 58.

zwrotne, a reprezentanci mają częstokroć większy wpływ na reprezentowanych niż odwrotnie. Ma to niewątpliwy związek z polskim „genem bezrządu”⁸, a także ze współczesnym zwątpieniem w dotychczasowe fundamenty demokratyczne – rozum i zaufanie. Żeby zrozumieć jednak współczesną dezintegrację polskiego społeczeństwa i jego ucieczkę od wolności⁹, należy najpierw zwrócić uwagę na sam fenomen kultury politycznej, a także demokracji liberalnej, która, zdaniem niektórych¹⁰, miała być końcem historii, a którą określić można, wspomnianym już, mianem demokracji konstytucyjnej. Dopiero wtedy będzie można pojąć, dlaczego budowanie polskiej tożsamości nie zaowocowało konsolidacją reżimu demokratycznego i ugruntowaniem szacunku do demokracji i jej czołowych instytucji.

Kultura polityczna

Dziedzictwo narodowe poszczególnych wspólnot politycznych stanowi od dziesięcioleci przedmiot interdyscyplinarnych badań i analiz. Jest ono dyskutowane z perspektywy społecznej, politycznej, prawnej, psychologicznej czy wielu innych. Jednym z elementów tegoż dziedzictwa jest kultura polityczna, w której ogniskują się postawy społeczne odnoszące się zarówno do władzy, jak i do pozostałych członków wspólnoty politycznej, a także do wspólnoty jako takiej. W literaturze dostrzeżono, że każdy system polityczny funkcjonuje w określonym otoczeniu, które określić można mianem kultury politycznej¹¹. W otoczeniu tym formuluje się „wzorzec indywidualnych postaw i orientacji wobec polityki,

8 Przez „gen bezrządu” rozumiem tutaj polską tradycję oporu społecznego wobec władzy i stanowionego przez nią prawa. Tradycja ta budowana jest w Polsce już od wielu stuleci. Gwoli przykładu można jedynie wskazać prawo oporu szlacheckiego, postawy Polaków w poszczególnych zaborach, konspiracyjne działania przeciwko okupantowi wojennemu czy wreszcie nastawienie Polaków do władzy komunistycznej, czego skutkiem było budowanie społeczeństwa obywatelskiego w kontrze do dyrektyw aparatu władzy państwowej.

9 W kontekście słabości polskiej kultury politycznej należy szczególnie wskazać na „tendencję do rezygnacji z niezależności swego indywidualnego »ja« i wtopienie się w kogoś (...), aby na tej drodze uzyskać siłę, której brak odczuwa się samemu” – E. Fromm, *Ucieczka od wolności*, Kraków 2021, s. 139.

10 F. Fukuyama, *Koniec historii i ostatni człowiek*, Kraków 2017. Jednak warto zaznaczyć, że Autorowi nie chodziło tam o rzeczywiste i dosłowne zatrzymanie rozwoju dziejów, przez co tezy tej pracy bywają nadinterpretowane.

11 G. Almond, *Comparative Political Systems*, „The Journal of Politics” 1956, vol. 18, nr 3, s. 396.

które występują u członków systemu politycznego¹². Mając na uwadze, że wzorzec ten odnosi się zarówno do zainteresowania polityką, do jej wartościowania, jak i do odczuwania emocji z nią związanych¹³, należy wskazać, że w znaczący sposób kultura polityczna warunkuje możliwości i kierunek działania danego systemu politycznego. Ten niejako psychologiczny aspekt funkcjonowania systemu sprzyjać może realizacji jednych idei, drugim zaś może być zdecydowanie przeciwny. Co szczególnie ważne z perspektywy analizowanej tutaj polskiej kultury politycznej, zwraca się uwagę na związek fragmentarycznej kultury politycznej, podzielonego społeczeństwa, z totalitarnym potencjałem danego państwa, a więc z istnieniem środowiska niesprzyjającego konsolidacji demokratycznej¹⁴.

Należy zaznaczyć, że kultura polityczna, stanowiąc część kultury ogólnej, a więc zbioru efektów intencjonalnej działalności ludzkiej, nie tylko wpływa na kondycję danej wspólnoty politycznej, ale również jest temu wpływowi poddana, co określić można mianem sprzężenia zwrotnego. Ponadto kultura polityczna, jako element życia społecznego, stanowi dynamiczny zbiór wartości i zasad w normatywny sposób oddziałujących na życie polityczno-społeczne określonej wspólnoty. Kultura fragmentaryczna charakteryzuje się mniejszym potencjałem oddziaływania, a częstokroć również potencjałem oddziaływań niespójnych, zależnych najczęściej od ugrupowań partyjnych. Partie polityczne są bowiem szczególnym ogniwem w procesie socjalizacji politycznej, przez którą rozumieć można kształtowanie politycznej świadomości członków społeczeństwa, a w konsekwencji jego kultury politycznej¹⁵. W procesie dążenia do zdobycia władzy oraz jej utrzymania ugrupowania partyjne skłonne są do wykorzystywania rozmaitych narzędzi, z pomocą których osiągnąć mogą pożądane efekty, równocześnie wykorzystując panujące nastroje społeczne. Konstatacja ta pozwala nam

12 G. Almond, G. Bingham Powell, *Comparative politics: a developmental approach*, Boston 1966, s. 50 i n.

13 *Ibidem*.

14 Zob. H. Arendt, *Korzenie totalitaryzmu*, Warszawa 1993. Autorka wskazuje, że „izolacja może być wstępem do terroru, na pewno zaś stwarza dla niego najpodatniejszy grunt, a zawsze jest jego skutkiem. Jest to poniekąd izolacja pretotalitarna; jest naznaczona bezsilnością o tyle, o ile źródłem władzy są zawsze ludzie działający razem, »działający zgodnie« (Burke); ludzie odizolowani są z samej definicji bezsilni. Izolacja i bezsilność, czyli zasadnicza niezdolność do jakiegokolwiek działania, zawsze były cechami charakterystycznymi tyranii» – s. 510–511. Zob. także G. Almond, *Comparative Political Systems*, s. 408.

15 H. Arendt, *Korzenie...*, s. 64–72 oraz 120–127.

lepiej zrozumieć, dlaczego dezintegracja społeczna¹⁶ i brak wspólnej płaszczyzny porozumienia stały się doskonałą okazją do populistycznego przejścia opartego na wykoncyrowaniu wspólnego wroga.

Próbując dokonać kategoryzacji polskiej kultury politycznej, z pewnością przyjąć można, że nie przystaje ona do modelu kultury uczestniczącej. Nie sposób bowiem dostrzec w polskim społeczeństwie woli sprawczej połączonej z potrzebą partycypacji obywatelskiej. Jak wskazują badania, 71% Polaków twierdzi, że zwykli ludzie nie mają wpływu na bieg spraw publicznych¹⁷. Rzecz ciekawa, że w roku 2016, a więc świeżo po zmianach na polskiej scenie politycznej, odnotowano najniższy odsetek Polaków wyrażających negatywne zdanie w zakresie możliwości wpływania na sprawy publiczne przez zwykłych obywateli (56%)¹⁸. Niemniej polskiemu modelowi kultury politycznej zdecydowanie bliżej do modelu poddańczego, w którym to pojedyncze jednostki są zainteresowane udziałem w życiu publicznym. Społeczeństwo zaś podporządkowuje się wyborom politycznym władzy, nie wyrażając ewentualnej dezaprobaty. Podejście takie charakteryzuje młode demokracje, co pozwala uznać, że polski model kultury politycznej przyporządkować można właśnie do tej kategorii¹⁹.

Rozważając definicję kultury politycznej, która – jak większość zjawisk społecznych – nie jest łatwa do jednoznacznego zdefiniowania, należy wziąć pod uwagę stosunek poszczególnych członków wspólnoty politycznej do procesów politycznych zachodzących w jej wnętrzu. Nie powinno toteż dziwić, że kultura polityczna jako część dziedzictwa społecznego składa się nie tylko z aktualnych postaw, twierdzeń i wierzeń, ale również z wszelkich sentymentów, resentymentów, uprzedzeń i tradycji, które społeczeństwo nosi ze sobą jako bagaż doświadczeń, z których część warta jest ponownego wykorzystania, część zaś stanowi przestrożę przed ponownym popełnieniem tych samych błędów. Mając to na uwadze, wskazać trzeba, że międzyludzki i społeczny wymiar

16 Choć może lepsze byłoby określenie „integracja zwolenników” w odniesieniu do tego, że partia rządząca integruje popierającą ją część społeczeństwa, najczęściej poszukując wspólnego wroga lub zagrożenia, przed którym należy się uchronić.

17 CBOS, Komunikat z badań nr 39/2022, *Spadek poczucia podmiotowości obywatelskiej*, Warszawa 2022. Tak wysoki poziom poczucia alienacji obywateli w stosunku do systemu politycznego wyklucza możliwość uznania polskiej kultury politycznej za kulturę uczestniczącą.

18 *Ibidem*.

19 Z uwagi na wskazany już modelowy charakter kategorii pojęciowych odnoszących się do typologii kultury politycznej w dalszej części tekstu posługiwać się będę dychotomią niski/wysoki poziom kultury politycznej.

kultury, szczególnie tej politycznej, determinują fundamentalne znaczenie zaufania. Bez niego bowiem nie sposób mówić o rzetelnej i otwartej partycypacji w sprawach publicznych. Zaufanie jest podstawowym elementem kapitału społecznego²⁰. Korelacja ta widoczna jest przede wszystkim w badaniach socjologicznych przedstawiających poziom akceptacji demokracji. Nie da się ukryć, że im wyższy poziom zaufania, tym większa akceptacja dla ustroju demokratycznego. Demokracje istnieją, ponieważ je wynaleźliśmy, ponieważ są w naszych umysłach; istnieją tylko w takim stopniu, w jakim potrafimy je utrzymać, dlatego tak kluczowa jest troska o osobowość demokratyczną – o zaszczerpanie w obywatelach szeroko pojętej republikańskiej cnoty. Skoro zaś demokracja opierać się powinna na partycypacji obywatelskiej, to czołowymi instytucjami społecznymi, którym należałoby poświęcić uwagę w przypadku analizy sukcesów i porażek demokracji, a nade wszystko jej paradoksów, są zaufanie oraz szacunek – tak do siebie samego, do własnego rozumu, jak i do rozumu publicznego.

Rzecz ciekawa, że w przypadku polskiego społeczeństwa utrzymuje się w miarę stała tendencja do wykazywania ostrożności w zaufaniu innym. Aż 77% Polaków jest zdania, że w relacjach z drugim człowiekiem należy być ostrożnym²¹. Nie lepiej rzecz się ma w polskim środowisku biznesowym, które z uwagi na naturę stosunków kontraktowych winno być bardziej zorientowane na postawy oparte na zaufaniu i szczerzej współpracy. Tylko 34% badanych twierdzi, że zaufanie w biznesie jest ważne²². Co ciekawe, nie inaczej jest, gdy respondentami są osoby związane z biznesem²³.

Nie jest jednak tak, że wyłącznie demokracja pozostaje ustrojem mającym szerokie odniesienie do natury człowieka. Nowy populizm, którego wzrost w ostatnim czasie obserwujemy, również ma uwarunkowania osobowościowe. Szczególną uwagę zwrócić należy na lęk i paranoję, które w pierwszej kolejności cechują przeciwników demokracji konstytucyjnej. Z tej postawy rodzi się resentyment, który jest po prostu skutkiem nieporadzenia sobie z wymaganiami systemu. Jasne powinno być bowiem to, że demokracja kształtowana jest również przez aspekt psychologiczny dotyczący jej zwolenników i przeciwników. Zachwyty demokracją konstytucyjną i apoteoza rządów prawa przeciwstawione zostają dążeniu

20 R. Putnam, *Demokracja w działaniu: tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków 1995, s. 265.

21 CBOS, Komunikat z badań nr 37/2022, *Zaufanie społeczne*, Warszawa 2022.

22 *Ibidem*.

23 A. Gordon, *Tunnel vision or the bigger picture? Global Integrity Report 2022*, London 2022.

do obrony określonego systemu wartości przed zmasowanym atakiem jego przeciwników oraz przekonaniu o prymacie woli Narodu nad prawem stanowionym. Wskutek powyższego dokonuje się jakościowa zmiana polityczna, której podstawowym elementem jest uwypuklenie sytuacji kryzysowej oraz opozycji dominującego dotychczas liberalnego wroga i stłamszonego suwerena²⁴.

Innym elementem kultury politycznej jest zadowolenie z życia. Wiąże się to bowiem z zadowoleniem z otaczającego świata, a więc także ze wspólnoty politycznej, w której żyjemy, i reżimu politycznego, wyznaczającego jej podstawowe ramy. Poziom ogólnego zadowolenia Polaków w roku 2021 był zdecydowanie niższy od tego, którym Polacy charakteryzowali się w roku 2020, a szczególnie od tego opisywanego w badaniach z roku 2019²⁵. Z pewnością znaczący wpływ na wyniki wspomnianych analiz miała pandemia koronawirusa, która oddziaływała na zadowolenie z życia Polaków. Rzecz ciekawa, że poziom zadowolenia z życia Polaków utrzymuje się w miarę stabilnie na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat²⁶. Jednak należy również zwrócić uwagę na badania dotyczące polskich nastrojów społecznych, z których rokrocznie wynika, że polskie zadowolenie z życia wyabstrahowane jest od ocen i prognoz dotyczących sytuacji publicznej, a więc zarówno kondycji demokratycznej polskiego ustroju, jak i kondycji ekonomicznej polskiej gospodarki²⁷.

24 A. Antoszewski, *Demokracja neoliberalna jako projekt polityczny*, [w:] *Zmierzch demokracji liberalnej?*, red. K.A. Wojtaszczyk, P. Stawarz, J. Wiśniewska-Grzelak, Warszawa 2018, s. 51–67.

25 CBOS, Komunikat z badań nr 8/2022, *Zadowolenie z życia*, Warszawa 2022.

26 Ciekawe jest, że w 2018 r. poziom zadowolenia z życia w Polsce oscylował nieco powyżej średniej unijnej. Zob. Eurostat, *Quality of life in 2018. How satisfied are people with their lives? Positive trend in subjective well-being*, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10207020/3-07112019-AP-EN.pdf/f4523b83-f16b-251c-2c44-60bd5c0e76d> [dostęp: 10.03.2023]. W 2022 r. po kryzysach ekonomicznych i społecznych wywołanych pandemią koronawirusa oraz wojną w Ukrainie ocena ogólnej sytuacji jest procentowo zbieżna w Polsce i Unii Europejskiej. 40% Polaków postrzega obecną sytuację jako dobrą, 58% zaś jako złą, co jest tożsame ze średnią unijną. Jednakowoż Polacy w porównaniu ze średnią unijną w większym stopniu spodziewają się pogorszenia warunków życiowych, aniżeli ich poprawy, w najbliższych 12 miesiącach. Zob. Komisja Europejska, *Standard Eurobarometer 97 – Summer 2022. Public opinion in the European Union*, Brussels 2022.

27 CBOS, Komunikat z badań nr 161/2021, *Nastroje społeczne w grudniu*, Warszawa 2021. Por. analogiczne komunikaty z innych okresów badawczych. Niezwykle ciekawe jest, że tendencja ta nie odbiega od średniej unijnej. Ocena ogólnej sytuacji krajowej, jak i szczegółowej sytuacji gospodarczej państwa, a także indywidualnych gospodarstw domowych jest podobna w Polsce i w Unii Europejskiej. Zob. Komisja Europejska, *Standard Eurobarometer...* Jednak należy mieć w tym przypadku na względzie także inne czynniki, które kształtują kulturę polityczną

Badania powyższe pokazują, że zadowolenie z życia Polaków nie jest mocno związane z sytuacją polityczną i gospodarczą. Kieruje nas to w stronę ponownego przyznania, że Polska charakteryzuje się niskim poziomem kultury politycznej.

Warto zwrócić również uwagę na nadzieje i obawy Polaków po wyborach prezydenckich i parlamentarnych w 2015 r., a więc po wyborach, które doprowadziły do przetasowania na polskiej scenie politycznej. U 34% ankietowanych dominującym uczuciem po zapoznaniu się z wynikami wyborów była nadzieja. Z kolei 31% badanych jako uczucie dominujące wskazało obawę²⁸. Pokazuje to pragnienie zmiany i równoczesną obawę przed jej zaistnieniem. Dziś, po 7 latach rządów Prawa i Sprawiedliwości, wiadomo, że obawa ugruntowała się w środowisku opozycyjnym, nadzieje zaś zostały wypełnione w środowisku partii rządzącej. Specyfika tej sytuacji jest jednak szczególna. Trudno bowiem racjonalizować związek utrzymującego się stabilnie poparcia dla władzy z jej działaniami, które stoją w oczywistej sprzeczności z porządkiem konstytucyjnym czy niekiedy nawet ze zdrowym rozsądkiem. Jedyną odpowiedzią na tę wariację kultury politycznej jest wdzięczność. Jak słusznie wskazuje Ewa Marciniak, „dominuje elektorat wdzięczności. A wdzięczność ma charakter transakcyjny. Można wyróżnić jej dwa rodzaje. Jeden można opisać na zasadzie: ty mi dajesz 500 plus, ja na ciebie głosuję. (...) Ale jest też drugi rodzaj wdzięczności, bardziej psychologiczny. Dotyczy wyborców, którzy poczuli się dowartościowani. Doceniają to, że rządzący zaakceptowali, kim są, że niewykształcone osoby nie są gorsze”²⁹.

Niski poziom polskiej kultury politycznej nie jest wyzwaniem ostatnich lat. Stanowi on pokłosie polskiej tożsamości. Jednakże ostatnie przeobrażenia kultury politycznej zaszyły na tyle daleko, że można uznać, że kultura polityczna w Polsce nie stanowi już płaszczyzny integracji, a budowa wspólnego horyzontu tożsamości politycznej została gwałtownie przerwana. Budowanie wspólnoty politycznej na podziale, wzajemnej wrogości i transakcjach wymiennych bazujących na zasobach publicznych oddala Polskę od konsolidacji demokracji. Pozostaje

danego społeczeństwa, np.: zaufanie, wiedzę ogólną czy poziom zaangażowania obywatelskiego i świadomości politycznej. Ponadto pamiętać trzeba o cechach charakterystycznych konkretnych sytuacji ekonomiczno-społecznych państw, których średnia unijna niestety nie oddaje.

28 CBOS, Komunikat z badań nr 159/2015, *Między nadzieją a obawą – reakcje na wyniki wyborów parlamentarnych*, Warszawa 2015.

29 Wywiad P. Nowosielskiej z E. Marciniak, *Elektorat wybaczący. Dlaczego Polacy pozwalają, aby PiS popełniał błędy?*, <https://www.gazetaprawna.pl/magazyn-na-weekend/artykuly/8349342,pis-popelnia-bledy-wyborcy-na-to-pozwalaja.html> [dostęp: 10.03.2023].

jednak pytanie, na ile „polski gen” mógł odnaleźć się w realiach demokracji i czy aby na pewno nie należy szukać winy również w samej konstrukcji zbudowanego reżimu politycznego.

Demokracja i jej paradoksy

„Demokracja jest z pewnością czymś w rodzaju szlachetnego wina, ale państwo prawa musi być chlebem powszednim, dostępnym dla każdego jak woda i powietrze”³⁰. Ta konstatacja niemieckiego filozofa prawa, Gustava Radbrucha, pozwala nam spojrzeć na otaczający nas reżim polityczny z dwóch perspektyw. Po pierwsze, z perspektywy demokratycznej. Po drugie zaś, z perspektywy państwa prawa. Rzecz ciekawa, że relacja demokracji i państwa prawnego nie jest oczywista. Z jednej strony, jak podnoszą Marek Zubik i Wojciech Sokolewicz, dokonując wykładni art. 2 Konstytucji RP, „przymiot demokratyczności, określając charakter państwa prawnego (i sprawiedliwego), poddaje przy tym demokrację (i sprawiedliwość!) rygorom prawa (zob. B. Jastrzębski, *Ustrojowe zasady...*, s. 140). Sytuacja ta nie rozładowuje do końca napięcia między formułami demokracji i państwa prawnego, ale je znacznie łągodzi (por. S. Wronkowska, [w:] *Podstawowe problemy...*, s. 16), dezaktualizując pogląd, jakoby między państwem prawnym i demokracją zachodziła nieprzezwyciężalna sprzeczność”³¹. Dla odmiany zaś Brian Tamanaha uważa, że „często uważa się, że rządy prawa, liberalizm i demokracja tworzą szczęśliwy triumwirat, ale ich relacje, szczególnie w odniesieniu do demokracji, naznaczone są antagonizmami. Najbardziej oczywistym i znanym tego przykładem są konstytucyjne ograniczenia w prawodawstwie, które mają antywiększościowe znaczenie. Jednak napięcie, które powstaje, gdy liberalizm i rządy prawa tworzą parę przeciwko demokracji, sięga głębiej i szerzej”³². Oba spojrzenia mają swoje racje. Przychylić się należy do poglądu polskich konstytucjonalistów, którzy dostrzegają współzależność demokracji i państwa prawnego. Działa to w obie strony. Państwo prawne naznaczone jest przymiotem demokratyczności, a demokracja ujęta zostaje w karby konstytucyjne, przez co staje się reżimem ludzkim, a nie wyłącznie buforem woli politycznej większości.

30 G. Radbruch, *Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo*, [w:] G. Radbruch, *Filozofia prawa*, Warszawa 2009, s. 254.

31 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, Wstęp, art. 1–29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 2.

32 B. Tamanaha, *The Dark Side of the Relationship between the Rule of Law and Liberalism*, „NYU Journal of Law and Liberty” 2008, vol. 33, s. 516–547.

Należy również zaznaczyć, że demokratyzm państwa prawnego nie ma wyrażać się wyłącznie w przeprowadzaniu cyklicznych wyborów, co sprowadzałoby demokrację do jej strony formalnej, ale „materialny aspekt zasady demokratycznego państwa prawnego wymaga, aby prawo wyrażało wartości odpowiadające demokratycznemu charakterowi państwa”³³. Nie można, rzecz jasna, zapominać o zasadzie sprawiedliwości społecznej, która w polskim porządku prawnym dopełnia zasadę państwa prawnego. Nie bez racji pozostaje jednak amerykański badacz. Słusznie twierdzi on, że zespolenie wskazanych przez niego pojęć nie jest w praktyce tak efektywne, jak chcieliby tego teoretycy. Nie sposób przecież nie dostrzec różnic między tymi cechami liberalizmu, które dzieli on z określonymi modelami państwa prawnego, z jednej strony, i cechami konstytutywnymi demokracji z drugiej. Dlatego też warto zastanowić się nad wewnętrzną sprzecznością demokracji liberalnej i również tam poszukać odpowiedzi na nurtujące nas pytanie dotyczące słabości polskiej kultury politycznej, która przyczyniła się do odejścia od wartości demokratycznych.

Spojrzyć należy na kondycję demokracji oczami jej budowniczych, a więc wszystkich obywateli. Skoro bowiem poziom kultury politycznej i poziom konsolidacji demokracji są ze sobą immanentnie związane, to zależność ta ma charakter zwrotny. Budowa silnej demokracji dokonuje się przez silną kulturę polityczną. Ta zaś może zaistnieć wyłącznie w systemie niewynaturzonym. O to jednak trudno, gdyż sama demokracja charakteryzuje się licznymi paradoksami³⁴. Paradoksy te wynikają przede wszystkim z napięcia, które tworzy się między demokratycznymi założeniami systemu, które w dużej mierze opierają się na formalnych przesłankach, oraz naturą ludzką³⁵. Szczególną uwagę zwrócić by należało na stosunek do wiedzy i władzy, którym charakteryzują się współcześni Polacy. Istotą demokracji jest przecież partycypacja społeczna w trosce o dobro wspólne. Przyczyny tej partycypacji nie muszą mieć znaczenia. Znaczenie ma jednak jej charakter i racjonalność procesów stojących u podnóża tej partycypacji.

Podstawową instytucją demokratyczną są wybory powszechne. Udział w nich stanowi niejako obywatelski obowiązek, którego realizacja gwarantuje poprawność funkcjonowania mechanizmów demokratycznych. Jednakże, patrząc na to z perspektywy świadomości społecznej,

33 Wyrok TK z dnia 11 lipca 2012 r., K 8/10, OTK-A 2012, nr 7, poz. 78.

34 A. Antoszewski, *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2016.

35 M. Zubik, *O paradoksach i wrogach demokracji*, [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020, s. 94–104.

można by wątpić w znaczenie tej instytucji dla budowania silniejszej demokracji. Skoro bowiem skutek procedur demokratycznych dojść może do wyboru takich reprezentantów, dla których demokracja była tylko politycznym łupem i okazją do przewartościowania porządku polityczno-społecznego, to może powszechna partycypacja społeczna nie zdała swojego egzaminu. Jest to jeden ze wspomnianych paradoksów demokracji. Powodzenie rządów ludu (demokracji w sensie formalnym) zależy bowiem od nastawienia tego ludu, a szczególnie od racjonalności procesów decyzyjnych jego przedstawicieli (aspekt materialny demokracji). Brak szacunku dla wiedzy, władzy czy prawa pozwala podać w wątpliwość racjonalność procesów decyzyjnych, od których zależeć miała stabilność demokracji. Nie oznacza to bynajmniej, że należałoby odstąpić od partycypacji społecznej. Oznacza to wyłącznie, że potrzeba uczynić tę partycypację świadomą, w odniesieniu do skutków zarówno krótko-, jak i długoterminowych. W tym miejscu skupię się wyłącznie na politycznych i prawnych nastrojach Polaków.

Zacznijmy więc od szacunku dla prawa, które w demokracji wyznacza zarówno ramy działania władzy publicznej, jak i zachowania obywateli. Szacunek ten mierzyć należy zarówno z perspektywy rządzących, jak i rządzonych. Aby móc jednak w pełniejszy sposób zrozumieć istotę szacunku dla prawa, mając w pamięci opisywany wyżej fenomen kultury politycznej, należy zastanowić się nad polską kulturą prawną. Ta część kultury ogólnej niewątpliwie powiązana jest funkcjonalnie z kulturą polityczną. Na przestrzeni wieków społeczeństwa osiągnęły taki poziom rozwoju cywilizacyjnego, który doprowadził do konieczności regulacji pewnych sfer życia politycznego i społecznego zewnętrznymi normami. Tym samym cywilizacyjnym osiągnięciem stał się system prawny, który z uwagi na to, że stanowi intencjonalny wytwór działalności człowieka, musi zostać uznany za część kultury ogólnej. System norm prawnych w zderzeniu z innymi elementami życia społecznego uzupełniony został o kulturę prawną, która również jest częścią kultury politycznej, ale nie może być utożsamiona z prawem. Rzecz ciekawa, że nie tylko prawo kształtuje kulturę prawną, ale to przede wszystkim kultura prawna stanowi istotny czynnik wpływający na tworzenie i stosowanie dobrego prawa³⁶. Z uwagi na fakt, że zarówno kultura, jak i prawo stanowią terminy niedookreślone, trudno szukać jednolitej definicji kultury prawnej. Niemniej jednak wskazać należy rozumienie kultury prawnej jako części dobra wspólnego, na którą składają się: przekonania

36 W.J. Wołpiuk, *Prawo. Kultura prawna. Zaufanie do prawa*, Wrocław 2016, s. 12–47 oraz 123–157.

społeczne dotyczące jakości i celu prawa, stosunek społeczeństwa do porządku prawnego, a więc zarówno do norm prawnych, jak i do instytucji, a także zbiór zasad i wartości wskazujących na sposób realizacji dobra wspólnego za sprawą dobrego prawa³⁷. Takie ujęcie omawianego zjawiska pozwala dostrzec nie tylko normatywny charakter kultury prawnej, przez który rozumieć możemy to, że „określa ona i narzuca pewien porządek na możliwy chaos wzajemnych stosunków ludzkich”³⁸, ale również to, że kultura prawna to zarówno dziedzictwo określonej wspólnoty, które czerpie z szeroko pojętych osiągnięć konkretnej cywilizacji, jak i urzeczywistnianie tego dziedzictwa przez członków danej wspólnoty. Poziom polskiej kultury prawnej oraz jej relacja do prawa – i odwrotnie – pozwala lepiej zrozumieć, dlaczego „wrogie przejęcie”³⁹ porządku konstytucyjnego mogło w ogóle zaistnieć.

Nie ulega wątpliwości, że polski kryzys konstytucyjny ostatnich lat jest obrazem braku szacunku rządzących do fundamentalnych praw, które wyznaczać miały ramy ich działania. Ma to swój niebagatelny związek z szacunkiem do prawa wyrażanym przez rządzonych. Jak wskazuje Ewa Łętowska, „póki państwo [rozumiane jako władza – przyp. M.K.] samo nie zacznie prawa traktować poważniej, póki nie zadba o krzewienie warunków dla kultury nowoczesnego państwa prawa, nie może liczyć, że prawo będą szanowali obywatele, wierząc w jego siłę jego autorytetu, a nie tylko autorytet siły”⁴⁰. Skoro więc obowiązki władzy w zakresie szacunku dla prawa i próby zaszczepienia w społeczeństwie świadomości prawnej nie zostały spełnione, to nie powinno dziwić, że aż 43% Polaków nie miało nigdy do czynienia z tekstem Konstytucji. Rzecz ciekawa, że mimo powyższego 77% Polaków twierdzi, iż zawarte w Konstytucji przepisy i normy mają dla życia zwykłych obywateli duże znaczenie, a 50% Polaków dostrzega łamanie Konstytucji⁴¹.

W Polsce demokracja cieszy się szacunkiem ze strony Polaków. Nie poszukują oni alternatywnego ustroju. Równocześnie, co ma szczególne znaczenie i po raz kolejny ujawnia pewną sprzeczność w podejściu Polaków, szacunek do demokracji niekoniecznie łączyć się musi

37 S. Wronkowska, *O stanowieniu i ogłaszaniu prawa oraz o kulturze prawnej*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 4, s. 3–15.

38 R. Tokarczyk, *Współczesne kultury prawne*, Warszawa 2012, s. 55.

39 Pojęcia tego używa M. Wyrzykowski, „Wrogie przejęcie” porządku konstytucyjnego, <https://konstytucyjny.pl/wrogie-przejecie-porzadku-konstytucyjnego-miroslaw-wyrzykowski/> [dostęp: 10.03.2023].

40 E. Łętowska, *Szacunek dla prawa i jego wrogowie*, „Pismo. Magazyn opinii” 2018, nr 7.

41 CBOS, Komunikat z badań nr 49/2022, *Dwudziesta piąta rocznica Konstytucji RP*, Warszawa 2022.

z ustrojowym zadowoleniem⁴² oraz z szacunkiem dla prawa. Analizując pierwsze z nich, warto zwrócić uwagę na badania przeprowadzone w 2015 r., przed zmianami na polskiej scenie politycznej. W tymże badaniu 72% Polaków uznało, że funkcjonujący system polityczny wymaga wielu zmian. Rzecz ciekawa, że ponadprzeciętnie często odpowiedzi takiej, a szczególnie w radykalnej wersji, udzielały osoby, które deklarowały, że w nadchodzących wyborach głosować będą na Prawo i Sprawiedliwość i ugrupowania z tego kręgu polityczno-kulturowego⁴³. Pragnienie zmiany, o którym była już wcześniej mowa, zrealizowało się w okolicznościach wyznaczanych przez panującą kulturę polityczną, a także kulturę rozumu.

Czołowym składnikiem rozumu publicznego jest prawo. Badania wskazują, że 93% Polaków dopatruje się postaw patriotycznych w poszanowaniu i przestrzeganiu prawa⁴⁴. Jednakże świadomość prawna Polaków jest niewielka, a jej budowanie opiera się na korzystaniu z nie do końca sprawdzonych źródeł⁴⁵. Co więcej, trudno mówić o patriotyzmie prawniczym czy też patriotyzmie konstytucyjnym, skoro 55% Polaków negatywnie ocenia funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości⁴⁶, a poziom zaufania do wymiaru sprawiedliwości w Polsce jest zdecydowanie niższy od średniej unijnej⁴⁷. Zaznaczyć trzeba, że płyną z tego trzy podstawowe wnioski. Po pierwsze, przełamanie tendencji, zgodnie z którą poziom ocen negatywnych przewyższa poziom ocen pozytywnych, które nastąpiło w 2007 r., zostało zdecydowanie zaprzepaszczone. Po drugie, w odniesieniu do ocen działalności Sejmu⁴⁸, negatywne oceny

42 Warto wskazać, że ocena funkcjonowania demokracji w Polsce, z niewielkimi wyjątkami, była na przestrzeni nieomal 30 lat negatywna. Poziom pozytywnych ocen rzadko kiedy przekraczał próg 50%. W 2021 r. 52% respondentów było niezadowolonych z funkcjonowania demokracji w Polsce, jedynie zaś 38% ankietowanych było z niego zadowolonych, co stanowi zdecydowany spadek w perspektywie ostatnich lat – CBOS, Komunikat z badań nr 57/2021, *Stosunek do demokracji i ocena jej funkcjonowania*, Warszawa 2021.

43 CBOS, Komunikat z badań nr 107/2015, *Postulaty dotyczące zmian systemowych w Polsce*, Warszawa 2015.

44 CBOS, Komunikat z badań nr 105/2018, *Patriotyzm Polaków*, Warszawa 2018.

45 *Polacy wybierają fora internetowe zamiast prawnika – badania NRA*, <https://www.adwokatura.pl/z-zycia-nra/polacy-wybieraja-fora-internetowe-zamiast-prawnika-badania-nra/> [dostęp: 10.03.2023].

46 CBOS, Komunikat z badań nr 95/2022, *Spoleczne oceny wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2022.

47 Zaufanie do wymiaru sprawiedliwości i systemu prawnego w Polsce kształtuje się na poziomie 37%, średnia unijna wynosi zaś 52%. Poziom nieufności to odpowiednio 59% oraz 44%. Zob. Komisja Europejska, *Standard Eurobarometer...*

48 CBOS, Komunikat z badań nr 109/2022, *Oceny działalności parlamentu i prezydenta w drugiej połowie sierpnia*, Warszawa 2022.

wymiaru sprawiedliwości, w perspektywie kilkunastu lat, zazwyczaj nie osiągają poziomu negatywnych ocen funkcjonowania Sejmu. Oznacza to, że postulowanie przez polityków reform wymiaru sprawiedliwości z uwagi na brak zaufania społecznego w perspektywie jeszcze większej nieufności do instytucji reprezentacyjnej, mającej być kwintesencją demokratyczności, jest co najmniej hipokryzją⁴⁹. Po trzecie wreszcie, brak zaufania do wymiaru sprawiedliwości wpływa na postawy obywateli wobec prawa. Słusznie podkreśla Jan Woleński, że „im mniejszy prestiż wymiaru sprawiedliwości, tym mniej przestrzegania prawa”. Trafnie nadto dodaje, że „skutki tego są fatalne dla wszystkich, rządzących i rządzonych. Żadna władza po 1989 r. nie potrafiła zadbać o właściwy kształt świadomości prawnej społeczeństwa, a obecna jest pod tym względem wyjątkowa także z uwagi na przechwalanie się swoimi sukcesami, z reguły rzekomymi”⁵⁰.

Powrócić trzeba do wspomnianego już badania odnoszącego się do ocen działalności Sejmu. Utrzymująca się, z drobnymi wyjątkami, ogromna nieufność do instytucji, która w założeniu reprezentować miała Naród i w jego imieniu podejmować decyzje polityczne, jednoznacznie prowadzić musi do pesymistycznej diagnozy polskiej demokracji. W takiej rzeczywistości nie sposób budować kulturę polityczną i prawną. Jednak taka rzeczywistość stała się owocem istniejącej już kultury. Proces budowania kultury politycznej i prawnej w Polsce jest osłabiany zarówno przez elity polityczne, jak i przez część pozostałych członków społeczeństwa. Jest to szczególnie niepokojące w odniesieniu do elit politycznych, których podstawowym zadaniem winno być „inspirowanie narodu i kierowanie nim ku odzyskaniu suwerenności, a społeczeństwa – ku upodmiotowieniu”⁵¹. Powoduje to powstanie swoistego impasu, z którego, bez wspólnego zaangażowania elit i obywateli, trudno będzie

49 Warto zaznaczyć, że polski poziom zaufania do parlamentu jest niższy niż średnia unijna. Wynosi on bowiem 28% (w UE – 34%), poziom nieufności zaś oscyluje w granicach 68% (w UE – 60%). Zob. Komisja Europejska, *Standard Eurobarometer...*

50 J. Woleński, *Skąd się bierze lekceważący stosunek Polaków do prawa*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1770342,1,skad-sie-bierze-lekcewazacy-stosunek-polakow-do-prawa.read> [dostęp: 10.03.2023].

51 A. Rosner, *Tradycje i rola polskiej inteligencji w tworzeniu idei społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Prawo a polityka*, red. M. Zubik, Warszawa 2007, s. 224. Choć Autorka odnosi swoje rozważania do grupy określanej jako „inteligencja”, co, rzecz jasna, nie może być utożsamione z elitami politycznymi, to jednak, w moim przekonaniu, rola elity politycznej w demokracji konstytucyjnej jest *mutatis mutandis* zbliżona. Jednak w praktyce, z uwagi na to, że powyższe terminy często się wykluczają, dążenie do budowania społeczeństwa obywatelskiego przez elity polityczne bywa rzadkością.

wyjść. Sprzeczność postaw Polaków, która wielokrotnie została tutaj ukazana, świadczy o tym, że podatność na manipulacje i obietnice wyborcze jest w Polsce szczególnie doniosła.

W poszukiwaniu rozumu

Demokracja zaczyna się od społecznej natury człowieka. Trzeba zatem pokrótce wspomnieć o koniecznych składnikach ludzkiej tożsamości, które są potrzebne do procesu tranzycji i konsolidacji demokratycznej. Istotne jest to, że zniekształcenie tych czynników i popadnięcie w apatię prowadzić mogą do rozwoju nowoczesnego populizmu. Kluczowymi cechami, jakimi powinien charakteryzować się dojrzały demokratą, są uspołecznienie, „mocny kręgosłup”, aktywność, krytycyzm, wrażliwość estetyczna i moralna oraz poczucie humoru⁵². Z jednej strony zatem musi on bronić wyznawanych przez siebie wartości, z drugiej zaś być otwartym na aksjologiczne podejście innych, jednakże w duchu konstruktywnej krytyki i wrażliwości. Upadek demokracji to skutek upadku kondycji społecznej człowieka. Antropologiczna przyczyna determinuje kształt i charakter ustroju. Dobry ustrój bowiem to relacja zwrotna dobra wspólnego i jednostki. W świetle tego należy zwrócić uwagę na panujący współcześnie pluralizm wartości. Warto zauważyć trzy elementy tego zjawiska. Po pierwsze, wielorakość aksjologiczna Konstytucji⁵³. Po drugie – co łączy się z poprzednim – fakt, że Konstytucja była wynikiem konsensusu i kompromisu. Szukanie horyzontu porozumienia jest koniecznym wyzwaniem osiągnięcia stabilności społecznej i pokoju społecznego. Po trzecie wreszcie, okoliczność, że świadomość polityczno-prawna obywateli związana jest z prowadzonym stylem życia. Pozostaje jednak pytanie, jak kształtuje się współczesne polskie społeczeństwo i jakim staje się polski ustrój polityczny w perspektywie tego, że 31% Polaków nie sprawdza wiarygodności informacji, które do nich docierają⁵⁴. To dopiero wierzchołek góry lodowej.

52 M. Ossowska, *Wzór demokracji: cnoty i wartości*, Lublin 1992.

53 Przez wielorakość aksjologiczną należy w tym przypadku rozumieć zbudowanie porządku konstytucyjnego na takiej puli wartości, której części składowe mogą być uznane za przynależne do rozmaitych zespołów preferencji, np. socjaldemokratycznych, narodowo-chrześcijańskich, liberalno-demokratycznych itp. Zob. P. Winczorek, *Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Problem aksjologii*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 4, s. 9–19.

54 Fundacja Digital Poland, *Dezynformacja oczami Polaków 2022*, Warszawa 2022.

Refleksja na temat przyszłości polskiej demokracji wiąże się nieuchronnie z refleksją odnoszącą się do perspektyw umocnienia polskiej kultury politycznej. Budowanie stabilnego ustroju demokratycznego niemożliwe jest bez silnego i świadomego społeczeństwa. Tak też jest i z prawem z uwagi na fakt, że ma ono naturę społeczną. Brak szacunku dla prawa czy też szacunek oparty wyłącznie na bezkrytycznym legalizmie wykluczają możliwość zbudowania silnego demokratycznego państwa prawnego. Nie bez racji przyjąć zatem można, że historycznie uwarunkowane okoliczności słabości polskiej kultury politycznej i prawnej były sprzyjające wobec rodzącego się kryzysu konstytucyjnego. Co więcej, są one równie sprzyjające dla rozwoju i pogłębiania tego kryzysu. Wskazuję więc w innym miejscu, że winę w znieważeniu Konstytucji ponosimy my wszyscy. Wszyscy ponadto odpowiedzialni jesteśmy za budowanie i kształtowanie świadomości i tożsamości konstytucyjnej⁵⁵. Nie jest to z pewnością sprawa prosta. Pojawia się toteż fundamentalne pytanie o zadania poszczególnych członków społeczeństwa, a szczególnie tych, których inteligencje predyspozycje winny kierować w stronę „działania dla dobra wspólnego, poczucia odpowiedzialności i hierarchii spraw ważnych dla kraju, budowania struktur społeczeństwa obywatelskiego (...), opierając się na postawie nowoczesnie rozumianej służby”⁵⁶.

W przypadku polskiego systemu edukacji pojawiają się sprzeczności, o których mowa była już powyżej. Z jednej strony system ten wypada przyzwoicie na tle innych państw Unii Europejskiej, co oddaje np. fakt, że procentowy udział w populacji osób z wykształceniem wyższym nie odbiega w Polsce od poziomu unijnego⁵⁷. Z drugiej zaś strony ilość w tym przypadku nie do końca przekłada się na jakość, a umasowienie tego etapu edukacji niekoniecznie musi przynosić dobre efekty. Być może słabość efektów nauczania zaczyna się już na wcześniejszych etapach edukacji, jednak tu, po raz kolejny, pojawia się sprzeczność, gdyż w 2018 r. polscy gimnazjaliści w międzynarodowym badaniu PISA znaleźli się w pierwszej dziesiątce na świecie⁵⁸.

55 M. Kaczmarczyk, *Po co nam Konstytucja? – refleksje o polskiej ustawie zasadniczej w 25-lecie jej uchwalenia*, „Młodzi o polityce” 2022, nr 8, s. 81–93.

56 A. Rosner, *Tradycje i rola polskiej inteligencji...*, s. 226.

57 Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Educational_attainment_visual_23-05-2022.png [dostęp: 10.03.2023].

58 *Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów. Wyniki badania PISA 2018 w Polsce*, red. M. Sitek, Warszawa 2019.

Mimo powyższego Polska znajduje się w czołówce państw unijnych o najmniejszej wiedzy naukowej⁵⁹. Nie są to dane obojętne dla poziomu kultury politycznej, a w konsekwencji dla stabilności systemu demokratycznego. Skoro bowiem 36% Polaków odrzuca koncepcję ewolucji, a 12% nie wie, czy ewolucja miała miejsce, to trudno spodziewać się solidnych podstaw do budowania zintegrowanej wspólnoty politycznej, gdy nawet podstawowa wiedza naukowa potrafi podzielić Polaków. Ponadto jeśli 28% Polaków wierzy, że pierwsi ludzie żyli razem z dinozaurami, to oczekiwanie od Polaków wiary w skuteczność abstrakcji prawnej może być nad wyraz nieroztropne. Podkreślić trzeba, że w porównaniu z wynikami innych państw-członków Unii Europejskiej obraz polskiego potencjału naukowego w społeczeństwie przedstawia się bardzo nieobiecująco. Odbiegając o kilka, a w niektórych kwestiach nawet o kilkanaście, punktów procentowych od średniej unijnej, zdajemy się podawać w wątpliwość materialne warunki funkcjonowania polskiej demokracji.

„Skąpstwo poznawcze”⁶⁰, które ściśle zakorzenione jest w naturze ludzkiej, w przełożeniu na kondycję ustroju przynieść raczej może podatność na populistyczne przeobrażenia niż na demokratyczną konsolidację. Wiąże się to również z zaufaniem. Jedynie połowa Polaków deklaruje zaufanie do publikowanych wyników badań naukowych, a 1/3 polskich obywateli twierdzi, że naukowcy działają na zlecenie dużych korporacji, przez co nie można wierzyć w publikowane wyniki prowadzonych przez nich badań⁶¹. Szacunek do rozumu w Polsce był szczególnie widoczny w dwóch przypadkach. Po pierwsze, w odpowiedzi na katastrofę smoleńską oraz, po drugie, w apogeum pandemii koronawirusa, głównie po powstaniu pierwszych szczepionek przeciwko temu wirusowi. W odniesieniu do pierwszej sprawy należy wskazać, że w 2020 r., czyli 10 lat po katastrofie prezydenckiego samolotu pod Smoleńskiem, po przeprowadzonych badaniach eksperckich, 34% Polaków wierzy, że Lech Kaczyński mógł ponieść śmierć w wyniku zamachu, przy czym dostrzec można w tym zakresie tendencję wzrostową⁶². W odniesieniu do drugiej sprawy należy wskazać, że na przełomie sierpnia i września 2021 r. co szósty Polak uważał, że koronawirus to mit stworzony przez potężne siły, a wirus

59 Komisja Europejska, *Special Eurobarometer 516. European citizens' knowledge and attitudes towards science and technology*, Brussels 2021.

60 M. Zubik, *O paradoksach...*, s. 98.

61 Fundacja Digital Poland, *Dezinformacja...*

62 CBOS, Komunikat z badań nr 48/2020, *10 rocznica katastrofy pod Smoleńskiem*, Warszawa 2020.

tak naprawdę nie istnieje⁶³. Z całą stanowczością trzeba zaznaczyć, że nie są to badania obojętne dla kondycji wspólnoty politycznej. Zarówno katastrofa smoleńska, jak i pandemia koronawirusa w bardzo doniosły sposób wpłynęły na podziały w polskim społeczeństwie. Widać więc, że góra lodowa, która stoi przed polskim państwem prawnym, jest niezwykle solidna, a budowana jest ona przez wielowiekową tradycję nieufności, niezaangażowania i powszechnego „rozumu ludowego”. Pozostaje jednak pytanie, czy w obszarze zainteresowania tych, którzy powołani zostali do kierowania dobrem wspólnym, jest ukształtowanie świadomego i zintegrowanego społeczeństwa, czy też bezkształtnej masy, którą łatwiej będzie kierować ku autorytatywnie wyznaczonemu celowi.

Powracając do opisu polskiej kultury nieufności, warto wskazać, że szczególną nieufnością cechują się wyborcy Prawa i Sprawiedliwości i ugrupowań o zbliżonym profilu⁶⁴. Można na to spoglądać nie tylko z perspektywy konserwatywnych wartości, które niekoniecznie muszą mieć coś wspólnego z nieufnością prowadzącą do wrogości, ale również z perspektywy władzy i jej zamiarów wobec obywateli. „Ten nawyk donoszenia na Polskę za granicę. W Polsce jest taka fatalna tradycja zdrady narodowej. I to jest właśnie nawiązywanie do tego. To jest w genach niektórych ludzi, tego najgorszego sortu Polaków. Ten najgorszy sort właśnie w tej chwili jest niesłuchanie aktywny, bo czuje się zagrożony”⁶⁵. Słowa Jarosława Kaczyńskiego wypowiedziane niedługo po objęciu władzy w wyborach w roku 2015 nacechowane są tradycyjną retoryką populistyczną. W takim klimacie nie można łudzić się, że budowa spójnej, silnej i zaangażowanej kultury politycznej stanowić będzie obiekt zainteresowania aparatu władzy. Można by jednak uznać, że pozostaje oddolny sposób budowania kultury politycznej i prawnej. Już powyżej wskazano, że potencjał polskiego społeczeństwa jest w tym zakresie niski, a ten i tak tłamszony jest przez elity polityczne.

Zwróćmy raz jeszcze, dla przykładu, uwagę na komponenty kultury prawnej. Z jednej strony polska kultura prawna osadzona jest w szeroko pojętej europejskiej kulturze prawa stanowionego, opartej

63 YouGov, *The Globalism Project – All countries*, <https://docs.cdn.yougov.com/5pth7rkugw/YouGov%20Cambridge%20-%20Globalism%202021%20-%20OMGLOB131%20CONSPIRACY%20THEORIES.pdf> [dostęp: 10.03.2023].

64 K. Maj, K. Skarżyńska, *Spoleczeństwo wobec epidemii. Raport z badań*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/04/Badanie-spoleczenstwo-wobec-epidemii-fin.pdf> [dostęp: 10.03.2023].

65 Słowa J. Kaczyńskiego za: <https://tvn24.pl/polska/jaroslaw-kaczynski-w-tv-republika-gen-zdrady-najgorszy-sort-polakow-ra602334-3320596> [dostęp: 10.03.2023].

na dziedzictwie filozofii greckiej, rzymskiego republikanizmu oraz aksjologii judeochrześcijańskiej. Z drugiej zaś urzeczywistnianie dziedzictwa prawnego, którym dysponujemy w ostatnich latach, przestało być celem władzy politycznej. Co więcej, dziedzictwo to poczęło być negowane, czego przykładem jest wypowiedź Jarosława Kaczyńskiego, który, wspominając swoją wizytę w Wiedniu, wskazał, że „zobaczyłem tam różne rzeczy, których tutaj nie będę opisywał. To mi zupełnie wystarczyło, żeby zobaczyć, że jestem w innej strefie kulturowej”⁶⁶. Takie środowisko nie sprzyja i nie może sprzyjać powstawaniu dobrego prawa opartego na kulturze prawnej i dążącego do wzbudzenia zaufania społecznego.

Symptomatyczna jest w tym zakresie również polityka historyczna. Tak definiuje ją Aleksander Smolar: „polityka historyczna jest w istocie wyrazem woli świadomego oddziaływania przez czynniki polityczne na pamięć i tożsamość zbiorową”⁶⁷. Narzędzia polityki historycznej są rozmaite. Nawet jeśli ona sama przeszła bezsprzeczną transformację materialną, forma wciąż pozostaje kwestią polityczną. A. Smolar wyróżnia następujące modele polityki historycznej: polityka podboju, polityka zimnej wojny domowej, polityka trwałego zróżnicowania i pokojowego współżycia oraz polityka ograniczonego demokratycznego konsensusu. Bez zagłębiania się w szczegóły powyższych modeli warto zwrócić uwagę na ten najbardziej szkodliwy. Szkodliwość ta dotyczy zarówno kondycji wspólnoty politycznej, jak i szeroko pojętego jej środowiska oraz jej relacji z tymże. Narzucanie własnej wizji historii jest domeną polityki podboju. Jako kilka najdonioślejszych przykładów ostatnich lat wystarczy wskazać kreowanie „własnych” bohaterów, jak w przypadku doceniania tylko nielicznych członków NSZZ „Solidarność”, nowelizację ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej czy też finansowe gratyfikacje dla tych muzeów, których wizja historii wpisuje się w narrację obozu władzy.

Równocześnie, odchodząc nieco od historii, ale pozostając przy politycznych manipulacjach innymi dziedzinami wiedzy i innymi fundamentami rozumu, należy wskazać krytyczne odniesienie władzy do wolności słowa i wolności artystycznego wyrazu. Próba ograniczenia obywatelowi dostępu do wiedzy, sztuki, a więc do źródeł rozumu

66 Jarosław Kaczyński mówił o wizycie w Wiedniu. Zareagowała Kluzik-Rostkowska, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2022-09-08/jaroslaw-kaczyński-mówił-o-wizycie-w-wiedniu-zareagowała-kluzik-rostkowska/> [dostęp: 10.03.2023].

67 A. Smolar, *Władza i geografia pamięci*, [w:] *Pamięć jako przedmiot władzy*, red. P. Kosiewski, Warszawa 2008, s. 55.

i samopoznania, to, po pierwsze, początek kreowania społeczeństwa apatycznego i podporządkowanego charyzmatycznemu przywódcy. Po drugie, to tworzenie złudnej atmosfery niebezpieczeństwa, z której wyratować może tylko władza. Po trzecie wreszcie, to celowy zabieg dezintegracji społecznej i tworzenia fałszywych podziałów. Jeśli zaś żadna ze stron – ani rządzący, ani przezeń rządzeni – nie dąży do budowy społeczeństwa spójnego i aktywnego, to nie sposób szukać motoru przemian w obszarach rozmyślnych idei czy teorii. Jeszcze trudniej dążyć do ugruntowania wysokiego poziomu kultury politycznej, jeśli rozumowy fundament demokracji podawany jest w wątpliwość także przez elity polityczne, co może oznaczać aprobatę dla takiego stanu rzeczy w społeczeństwie.

W świetle przytoczonych wcześniej badań nie powinna budzić zdziwienia wypowiedź wicerecznika partii rządzącej z 2020 r. Komentując klucz obsadzania stanowisk w spółkach Skarbu Państwa, Radosław Fogiel przyznał, że „z podobnym problemem mierzyliśmy się, kiedy sprawowaliśmy władzę w latach 2005–2007. Wtedy poszliśmy w kierunku bardzo eksperckim, właśnie otwartych konkursów, jeśli chodzi o rady nadzorcze. Trafiali tam eksperci z rynku, trafiały osoby z tytułami naukowymi, z SGH, z innych uczelni. No i problem okazał się taki, że ich sposób myślenia o gospodarce, o zarządzaniu, był zupełnie sprzeczny z tym, co Prawo i Sprawiedliwość ma w swoim programie”⁶⁸. Przekłada się to na sposób działania instytucji publicznych, co sprzęgnięte jest z brakiem zaufania obywateli do tych instytucji, które uznaje się za kluczowe dla istnienia zdrowej demokracji – przede wszystkim parlamentu jako areny demokratycznej debaty przedstawicieli społeczeństwa i sądownictwa jako sprawiedliwościowej korektury efektów tej debaty. Z jednej strony bowiem rozciąga się społeczna nieufność, o której była już mowa, z drugiej zaś pogłębianie tej nieufności przez władze i ich postępowanie⁶⁹. Rozbite, nieufne i apatyczne społeczeństwo to solidny potencjał do uśmiercenia demokracji.

68 Rozmowa z R. Fogiem w RMF FM, <https://www.youtube.com/watch?v=tEhUb1y-uKmw> [dostęp: 10.03.2023].

69 M. Zubik, *Prawowitość procedur sejmowych. Fair play reasumpcji głosowania*, „Przegląd Konstytucyjny” 2022, nr 1, s. 111–137. Co prawda Autor opisuje wyłącznie procedury sejmowe odnoszące się do reasumpcji głosowania, jednakże konstatacja dotycząca pozycji sprawiedliwości proceduralnej w działaniach obozu władzy może zostać odniesiona nie tylko do tego skrawka działalności parlamentu, ale do działań partii rządzącej *par excellence*. Znacząca jest przestroga Autora, który wskazuje na zbliżającą się nienawiść, która może być skutkiem znieważenia dobra wspólnego w interesie partyjnym.

Alternatywą dla dominujących koncepcji demokracji, rozumianej jako reżim polityczny zasadzający się na cyklicznych wyborach, jest demokracja partycypacyjna. Łączy się to z deliberatywnym postrzeganiem państwa prawnego, które pozwala zaangażować społeczeństwo na każdym etapie funkcjonowania wspólnoty konstytucyjnej, a nie tylko w cyklicznych procedurach wyborczych. W modelu tym legitymacja prawa ma charakter dyskursywny. W procedurę stanowienia prawa zaangażowana jest wspólnota polityczna, która kieruje się racjonalnością komunikacyjną. W racjonalności tej toczona jest konstruktywna wymiana poglądów społecznych, która prowadzi nie tylko do powstania określonego aktu prawnego, ale również do społecznej i indywidualnej samorefleksji, a w konsekwencji do spotęgowania społecznego i konstytucyjnego samorozumienia⁷⁰, dzięki czemu społeczeństwo staje się świadome swojej tożsamości. Z pewnością zaangażowanie, czy też dążenie do zaangażowania, poszczególnych członków społeczeństwa, a także grup społecznych na to społeczeństwo się składających, mogłoby doprowadzić do rozkwitu kultury politycznej. Jednakże należy być świadomym istotnej bariery, która znajduje się już na wejściu analizowanej koncepcji. Demokracja rozumiana jako debata, która służy zarówno poszukiwaniu prawdy, jak i porozumieniu i współdziałaniu, jest możliwa jedynie przy poszanowaniu podmiotowości uczestników dyskursu. Wątpliwości pojawiają się więc już na etapie możliwości zaistnienia wzajemnego szacunku wśród uczestników dyskursu o odmiennych wyobrażeniach społecznych czy odmiennych wyobrażeniach konstytucyjnych. Ponadto deliberatywny dyskurs konstytucyjny musiałby być szczery, a przedstawiane w nim propozycje powinny być zrozumiałe, słuszne i intersubiektywnie akceptowalne. Jasne jest, że takie założenia są kontrfaktyczne, zwłaszcza w perspektywie wyżej analizowanej kulturowej ograniczoności. Jednakże próba zbliżenia się do ideału mogłaby w dłuższej perspektywie uwolnić wspólnotę polityczną od zagrożenia zamknięciem w bańce nihilizmu konstytucyjnego. Przyzwolenie bowiem na taki nihilizm bierze się z braku ugruntowanej tożsamości zbiorowej. Ta zaś nie może zostać zbudowana bez silnych tożsamości jednostkowych. Silnych jednak poczuciem konstytucyjnej wspólnoty, a nie siłą woli politycznej⁷¹.

70 R. Wonicki, *Trzy modele demokratycznego państwa prawa*, „Civitas” 2007, nr 10, s. 94–120.

71 Zob. A. Demczuk, *Tożsamość człowieka jako punkt wyjścia dla rozumienia tożsamości konstytucyjnej. Wybrane koncepcje filozoficzne i psychologiczne*, [w:] *Interdyscyplinarny wymiar tożsamości konstytucyjnej*, red. M. Florczak-Wątor, M. Krzemiński, Kraków 2022, s. 31–54. Por. *Tożsamość konstytucyjna*

Podsumowanie

Lata niedemokratycznych doświadczeń, багаż różnorodności kultury politycznej, mariaż oświeceniowego umiłowania Rozumu i postępującego obnażania braku szacunku do wiedzy i władzy czy wreszcie polski „gen bezrządu” – to tylko nieliczne okoliczności, które warunkują współczesną kondycję polskiej demokracji konstytucyjnej. Perspektywy jej rozwoju, a więc i perspektywy budowania polskiej tradycji konstytucyjnej stanęły w ostatnim czasie pod wielkim znakiem zapytania. Przy tej okazji warto zastanowić się nad tym, czy aby polska demokracja nie została zbudowana na zbyt nietrwałym fundamencie. Najślabszym ogniwem i równocześnie największym zagrożeniem dla demokracji pozostaje człowiek⁷². Skoro zaś człowiek ten, w polskim przypadku, nad zaufanie przedkłada nieufność, nad dobro wspólne – partykularny interes, a nad rzetelnie i sumiennie prowadzoną politykę – sprawne, choć czasem nawet i bezprawne, zarządzanie państwem, to żaden z formalnych zabezpieczników ustroju nie będzie w stanie go uchronić przed upadkiem, nie mówiąc już o doskonaleniu tego ustroju⁷³. Dokonując podsumowania poczynionych tutaj refleksji, powrócę do myśli polskiego poety, którą rozpocząłem tę krótką analizę polskiej kultury politycznej. Mimo nadziei płynącej ze wspomnianego porzekadła trzeba zwrócić uwagę na jego dopełnienie. Tak bowiem swoje dzieło kończy J. Kochanowski: „nową przypowieść Polak sobie kupi, że i przed szkodą, i po szkodzie głupi”⁷⁴.

w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej, red. A. Wróbel, M. Ziółkowski, Warszawa 2021.

72 M. Zubik, *O paradoksach...*, s. 103.

73 Zob. A. Bień-Kacała, *Czy demokracja może jeszcze obronić się sama w Polsce?*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10, s. 374–391. Autorka podnosi, że „zakorzenie wartości demokratycznych i liberalnych nie było i nie jest na tyle silne, aby nie dopuścić do degradacji demokracji. Można wyrażać obawę także co do tego, że nie jest też na tyle silne, aby skierować system na właściwe tory”. Nadto Autorka konkluduje, że „wybory przeprowadzone w konstytucyjnych ramach mogą być niewystarczające, gdy społeczeństwo nie żyje według reguł demokratycznych, a jedynie częściowo deklarujemy przywiązanie do nich” – s. 388.

74 J. Kochanowski, *Pieśń V*.

Abstrakt

Kultura polityczna. Szacunek do rozumu i władzy. Polski „gen bezrządu”

W ostatnich latach demokracja liberalna w Polsce pozostaje jedynie w kręgu zainteresowań tych, dla których dobro wspólne wszystkich obywateli stoi wyżej aniżeli wspólne dobro wykreowane przez elity polityczne. Nie jest, rzecz jasna, tak, że wpływ kultury politycznej obywateli na kulturę polityczną elit to jedyny kierunek oddziaływania kultury politycznej na kondycję wspólnoty demokratycznej. Niniejsza praca stara się odnaleźć odpowiedź na pytania dotyczące zależności między naturą człowieka i kondycją ustroju demokratycznego. W pracy tej analizowane są podstawowe składniki kultury politycznej, zarówno z perspektywy teorii, jak i polskiej praktyki ustrojowej. Analiza oparta na badaniach społecznych pozwala uznać, że praca ta stanowi studium kondycji polskiej demokracji przeprowadzone nie tylko od strony formy ustrojowej, ale również jego materii, na którą przede wszystkim składa się człowiek ze swą społeczną naturą. Autor stara się dostrzec przyczyny odwrotu od demokracji w Polsce, a także wskazać nadzieje i zagrożenia, które stoją przed polską demokracją.

Słowa kluczowe: demokracja, konstytucjonalizm, kultura polityczna, zaufanie społeczne, rozum publiczny.

Abstract

A Political Culture. Respect for Reason and Authority. The Polish “Gene of Disorder”

In recent years, liberal democracy in Poland remains only in the sphere of interest of those for whom the common good of all citizens is more important than the common good created by the political elite. Obviously, it is not the case that the influence of the political culture of citizens on the political culture of the elites is the only direction of the influence of political culture on the condition of a democratic community. This work tries to find answers to questions concerning the relationship between the human nature and the condition of the democratic system. In this work, the basic components of political culture

are analyzed, both from the perspective of theory and Polish political practice. The analysis based on social research allows to conclude that this work is a study of the condition of Polish democracy, carried out not only from the perspective of the systemic form, but also its matter, which is primarily a human being with his social nature. The author tries to see the reasons for the retreat from democratization in Poland, as well as to point out the hopes and threats facing Polish democracy.

Key words: democracy, constitutionalism, political culture, public confidence, public reason.

Bibliografia

Akty normatywne

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (tekst pierwotny Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.).

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 11 lipca 2012 r., K 8/10, OTK-A 2012, nr 7, poz. 78.

Literatura

Almond Gabriel, *Comparative Political Systems*, „The Journal of Politics” 1956, vol. 18, nr 3.

Almond Gabriel, Powell Bingham G., *Comparative politics: a developmental approach*, Boston 1966.

Almond Gabriel, Verba Sidney, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Thousand Oaks 1963.

Antoszewski Andrzej, *Demokracja nieliberalna jako projekt polityczny*, [w:] *Zmierzch demokracji liberalnej?*, red. K.A. Wojtaszczyk, P. Stawarz, J. Wiśniewska-Grzelak, Warszawa 2018.

Antoszewski Andrzej, *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2016.

Arendt Hannah, *Korzenie totalitaryzmu*, Warszawa 1993.

Bień-Kacała Agnieszka, *Czy demokracja może jeszcze obronić się sama w Polsce?*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10.

Demczuk Adam, *Tożsamość człowieka jako punkt wyjścia dla rozumienia tożsamości konstytucyjnej. Wybrane koncepcje filozoficzne i psychologiczne*, [w:] *Interdyscyplinarny wymiar tożsamości konstytucyjnej*, red. M. Florczak-Wątor, M. Krzemiński, Kraków 2022.

Fromm Erich, *Ucieczka od wolności*, Kraków 2021.

Fukuyama Francis, *Koniec historii i ostatni człowiek*, Kraków 2017.

Fundacja Digital Poland, *Dezinformacja oczami Polaków 2022*, Warszawa 2022.

Gordon Andrew, *Tunnel vision or the bigger picture? Global Integrity Report 2022*, London 2022.

Inglehart Ronald, *The Renaissance of Political Culture*, „The American Political Science Review” 1988, vol. 82, nr 4.

- Kaczmarczyk Marek, *Po co nam Konstytucja? – refleksje o polskiej ustawie zasadniczej w 25-lecie jej uchwalenia*, „Młodzi o polityce” 2022, nr 8.
- Kochanowski Jan, *Pieśń V*, <https://wolnelektury.pl/katalog/lektura/piesni-ksiegi-wto-re-piesn-v.html>.
- Komisja Europejska, *Special Eurobarometer 516. European citizens’ knowledge and attitudes towards science and technology*, Brussels 2021.
- Komisja Europejska, *Standard Eurobarometer 97 – Summer 2022. Public opinion in the European Union*, Brussels 2022.
- Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, Wstęp, art. 1–29, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Łętowska Ewa, *Szacunek dla prawa i jego wrogowie*, „Pismo. Magazyn opinii” 2018, nr 7.
- Ossowska Maria, *Wzór demokracji: cnoty i wartości*, Lublin 1992.
- Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów. Wyniki badania PISA 2018 w Polsce, red. M. Sitek, Warszawa 2019.
- Putnam Robert, *Demokracja w działaniu: tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków 1995.
- Radbruch Gustav, *Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo*, [w:] G. Radbruch, *Filozofia prawa*, Warszawa 2009.
- Rosner Anna, *Tradycje i rola polskiej inteligencji w tworzeniu idei społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Prawo a polityka*, red. M. Zubik, Warszawa 2007.
- Smolar Aleksander, *Władza i geografia pamięci*, [w:] *Pamięć jako przedmiot władzy*, red. P. Kosiewski, Warszawa 2008.
- Tamanaha Brian, *The Dark Side of the Relationship between the Rule of Law and Liberalism*, „NYU Journal of Law and Liberty” 2008, vol. 33.
- The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2021: The China challenge*, London 2021.
- Tokarczyk Roman, *Współczesne kultury prawne*, Warszawa 2012.
- Winczorek Piotr, *Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Problem aksjologii*, „Przeгляд Sejmowy” 1996, nr 4.
- Wołpiuk Waldemar J., *Prawo. Kultura prawna. Zaufanie do prawa*, Wrocław 2016.
- Wonicki R., *Trzy modele demokratycznego państwa prawa*, „Civitas” 2007, nr 10.
- Wronkowska Sławomira, *O stanowieniu i ogłaszaniu prawa oraz o kulturze prawnej*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 4.
- Tożsamość konstytucyjna w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, red. A. Wróbel, M. Ziółkowski, Warszawa 2021.
- Zubik Marek, *O paradoksach i wrogach demokracji*, [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020.
- Zubik Marek, *Prawowitość procedur sejmowych. Fair play reasumpcji głosowania*, „Przeгляд Konstytucyjny” 2022, nr 1.

Źródła internetowe

Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Educational_attainment_visual_23-05-2022.png.

- Eurostat, *Quality of life in 2018. How satisfied are people with their lives? Positive trend in subjective well-being*, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10207020/3-07112019-AP-EN.pdf/f4523b83-f16b-251c-2c44-60bd5c0de76d>.
- Jarosław Kaczyński mówił o wizycie w Wiedniu. Zareagowała Kluzik-Rostkowska, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2022-09-08/jaroslaw-kaczynski-mowilo-wizycie-w-wiedniu-zareagowala-kluzik-rostkowska/>.
- Kaczyński mówi o „najgorszym sortcie Polaków”. „W tej chwili obnażył się w sposób absolutny”, <https://tvn24.pl/polska/jaroslaw-kaczynski-w-tv-republika-gen-zdrady-najgorszy-sort-polakow-ra602334-3320596>.
- Maj Konrad, Skarżyńska Krystyna, *Społeczeństwo wobec epidemii. Raport z badań*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/04/Badanie-spoleczenstwo-wobec-epidemii-fin.pdf>.
- Obostrzenia dla niezaszczepionych? Wiceminister: Nie, bo Polacy mają w sobie gen sprzeciwu, <https://www.rp.pl/ochrona-zdrowia/art19116121-obostrzenia-dla-niezaszczepionych-wiceminister-nie-bo-polacy-maja-w-sobie-gen-sprzeciwu>.
- Polacy wybierają fora internetowe zamiast prawnika – badania NRA, <https://www.adwokatura.pl/z-zycia-nra/polacy-wybijaja-fora-internetowe-zamiast-prawnika-badania-nra/>.
- Rozmowa z R. Foglem w RMF FM, <https://www.youtube.com/watch?v=tEhUbyuKmw>.
- Woleński Jan, *Skąd się bierze lekceważący stosunek Polaków do prawa*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1770342,1,skad-sie-bierze-lekcewazacy-stosunek-polakow-do-prawa.read>.
- Wyrzykowski Mirosław, „Wrogie przejęcie” porządku konstytucyjnego, <https://konstytucyjny.pl/wrogie-przejecie-porzadku-konstytucyjnego-miroslaw-wyrzykowski/>.
- Wywiad P. Nowosielskiej z E. Marciniak, *Elektorat wybaczący. Dlaczego Polacy pozwalają, aby PiS popełniał błędy?*, <https://www.gazetaprawna.pl/magazyn-na-weekend/artykuly/8349342,pis-popolnia-bledy-wyborcy-na-to-pozwalaja.html>.
- YouGov, *The Globalism Project – All countries*, <https://docs.cdn.yougov.com/5pth7rkugw/YouGov%20Cambridge%20-%20Globalism%202021%20-%20OMGLOB131%20CONSPIRACY%20THEORIES.pdf>.

Inne źródła

- CBOS, Komunikat z badań nr 107/2015, *Postulaty dotyczące zmian systemowych w Polsce*, Warszawa 2015.
- CBOS, Komunikat z badań nr 159/2015, *Między nadzieją a obawą – reakcje na wyniki wyborów parlamentarnych*, Warszawa 2015.
- CBOS, Komunikat z badań nr 105/2018, *Patriotyzm Polaków*, Warszawa 2018.
- CBOS, Komunikat z badań nr 48/2020, *10 rocznica katastrofy pod Smoleńskiem*, Warszawa 2020.
- CBOS, Komunikat z badań nr 57/2021, *Stosunek do demokracji i ocena jej funkcjonowania*, Warszawa 2021.
- CBOS, Komunikat z badań nr 161/2021, *Nastroje społeczne w grudniu*, Warszawa 2021.
- CBOS, Komunikat z badań nr 8/2022, *Zadowolenie z życia*, Warszawa 2022.
- CBOS, Komunikat z badań nr 37/2022, *Zaufanie społeczne*, Warszawa 2022.
- CBOS, Komunikat z badań nr 39/2022, *Spadek poczucia podmiotowości obywatelskiej*, Warszawa 2022.

CBOS, Komunikat z badań nr 49/2022, *Dwudziesta piąta rocznica Konstytucji RP*, Warszawa 2022.

CBOS, Komunikat z badań nr 95/2022, *Spoleczne oceny wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2022.

CBOS, Komunikat z badań nr 109/2022, *Oceny działalności parlamentu i prezydenta w drugiej połowie sierpnia*, Warszawa 2022.

Wykładnia ustawy zasadniczej niezgodna z Konstytucją

Wcielając w życie wiekopomne (...) zasady programowe, władza ludowa – dzięki ofiarnym i twórczym wysiłkom polskiego ludu pracującego, w walce z zaciekłym oporem rozbitków starego ustroju kapitalistyczno-obszarniczego – dokonała wielkich przeobrażeń społecznych¹

W 2022 r. przypadła 25. rocznica uchwalenia i początku obowiązywania Konstytucji². Jubileusz ten skłania do refleksji nad kształtem polskiej ustawy zasadniczej, jej przyszłością i ewentualnymi kierunkami zmian. Konstytucja jest jednym z elementów dobra wspólnego, który zawiera istotne z punktu widzenia ustrojodawcy wartości konstytucyjne, określa ustrój polityczny państwa i status jednostki³. Stosowanie Konstytucji wymaga każdorazowego dokonywania prawidłowej wykładni, tak jak w przypadku każdego innego aktu normatywnego. Interpretacja tekstu Konstytucji opiera się na modelu wykładni deklaratoryjnej, która zakłada odtworzenie sensu przepisów ustawy zasadniczej. W sytuacji gdy wykładnia tekstu prawnego prowadzi do rozbieżnych wyników interpretacyjnych, interpretator musi skorzystać z dyrektyw preferencji. Skutkuje to wyborem tego rozwiązania, które zgodnie z zasadą *absurda sunt vitanda* nie może prowadzić do absurdu⁴. W dogmatyce prawa konstytucyjnego został przyjęty swoisty model interpretacji Konstytucji.

* Piotr Frączek – Uniwersytet Warszawski, ORCID: 0000-0003-1499-0546

1 Fragment preambuły do Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (tekst pierwotny Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.).

2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

3 M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021, s. 37–38.

4 M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017, s. 287–302; zob. także E. Łętowska, *Kilka uwag o praktyce wykładni*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2002, nr 1, s. 28.

Jego podstawowym założeniem jest uznanie, że interpretator Konstytucji przy sformułowaniu decyzji interpretacyjnej ma mniejszy zakres swobody interpretacyjnej. Wynika to z założenia, że:

- 1) źródło metod wykładni wynika z dorobku doktryny prawa konstytucyjnego oraz wieloletniej praktyki organów stosujących prawo, w szczególności Trybunału Konstytucyjnego⁵;
- 2) wykładnia Konstytucji zakłada uwzględnienie wymiaru lingwistycznego oraz pozalingwistycznego, często rozumianego jako „duch Konstytucji”;
- 3) wynik wykładni musi być dokonany za pomocą metod wykładni, znanych w prawoznawstwie, ale także uwzględniający koncepcję pojęć zastanych Stefana Rozmaryna⁶ oraz pojęć autonomicznych, możliwych do interpretacji wyłącznie w znaczeniu nadanym przez Konstytucję;
- 4) koniecznym elementem jest uwzględnienie praktyki organów stosujących prawo. Element ten jest wyprowadzony z zasady legalizmu⁷. Dyrektywa ta, co prawda, nie jest absolutna. Ma charakter domniemania z uwagi na to, że praktyka organów państwa może stać się przedmiotem kontroli sądów. Ortopraksja nie powinna być brana pod uwagę, jeśli jest *prima facie* niezgodna z Konstytucją.

W latach 2015–2022 w wykładni polskiej ustawy zasadniczej doszło do odejścia od podstawowych założeń interpretacji Konstytucji wyznaczonych przez dorobek nauki prawa na rzecz procesu interpretacji ustawy zasadniczej opartego na „odwróceniu” czy też abuzywnym odczytaniu treści norm konstytucyjnych. Problem ten stał się przedmiotem zainteresowania wielu przedstawicieli doktryny. Tytułem przykładu, zdaniem Mirosława Wyrzykowskiego, mowa o „wrogim przejęciu” porządku konstytucyjnego⁸ czy też „wojnie przeciwko Konstytucji”⁹.

5 Uchwała TK z dnia 7 marca 1995 r., W 9/94, OTK 1995, poz. 20; wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141; wyrok TK z dnia 19 lipca 2011 r., K 11/10, OTK-A 2011, nr 6, poz. 60; wyrok TK z dnia 15 lipca 2013 r., K 7/12, OTK-A 2013, nr 6, poz. 76.

6 S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1967, s. 115.

7 M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, s. 15–30.

8 M. Wyrzykowski, *Wrogie przejęcie porządku konstytucyjnego*, [w:] *Wyzwania dla ochrony i konkurencji rynku. Książka jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skocznemu*, red. M. Namysłowska, M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka, A. Piszcz, Warszawa 2017, s. 831–841.

9 Prof. Wyrzykowski: *Obrońcy konstytucji nie są bezsilni. Mają przewagę nad prostactwem niszczenia*, <https://oko.press/prof-wyrzykowski-obroncy-konstytucji-nie-sa-bezsilni-maja-przewage-nad-prostactwem-niszczenia/> [dostęp: 10.03.2023].

Ryszard Piotrowski nazwał ten fenomen mianem „konstytucjonalizmu dobrej zmiany”¹⁰. Z kolei Jerzy Zajadło określił omawiane zjawisko jako „wykładnia wroga wobec Konstytucji”¹¹. Wskazuje, że przewrotna retoryka polityczna o zabarwieniu populistycznym doprowadza do skrajnej instrumentalizacji procesu wykładni w celu uzyskania prymatu polityki nad prawem, w tym także nad Konstytucją. Również Michał Ziółkowski zwraca uwagę na ten problem, osadzając go w kontekście odejścia od wartości liberalnego konstytucjonalizmu na rzecz populizmu konstytucyjnego¹².

Cechą wspólną zjawisk opisanych przez przywoływanych autorów, niezależnie od przyjętego przez nich nazewnictwa, jest dokonywanie wykładni ustawy zasadniczej niezgodnej z założeniem przyjętym w Konstytucji. Sprowadza się ona do zaprzeczenia dotychczasowym regułom wykładni ustawy zasadniczej wypracowanym przez orzecznictwo, przedstawicieli nauki prawa oraz praktykę organów państwa. Zjawisko to dokonuje się poprzez cztery podstawowe działania: zawłaszczanie pojęć, wybiórcze stosowanie Konstytucji, przeinaczanie sensu ustawy zasadniczej oraz prymat bieżącej walki politycznej nad Konstytucją.

Zawłaszczanie pojęć

Uchwalenie Konstytucji skutkuje przyjęciem siatki pojęciowej, którą operuje ustawa zasadnicza. Tak przyjęte założenie jest konsekwencją tego, że ustrojodawca ma kompetencje do stworzenia podstawowych zasad i wartości tożsamy dla ogółu społeczeństwa. Przy ich tworzeniu sięga po ukształtowane i utrwalone już znaczenia wynikające z dorobku kultury prawnej i uwarunkowań gospodarczych, społecznych oraz historycznych. Nieodłączną częścią tego założenia jest przyjęcie, że ustawa zasadnicza nie definiuje najczęściej używanych terminów. Pojęcia te mają charakter samoistny. Z tego względu w dogmatyce prawa konstytucyjnego pojawiła się koncepcja pojęć zastanych. W Polsce została

10 R. Piotrowski, *Konstytucjonalizm „dobrej zmiany”*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10, s. 351–374.

11 J. Zajadło, *Wykładnia wroga wobec Konstytucji*, „Przegląd Konstytucyjny” 2018, nr 1. Zob. także tenże, *Interpretatio constitutionis hostilis*, [w:] E. Łętowska, J. Zajadło, *O wygaszaniu państwa prawa*, Sopot 2020, s. 104–112.

12 M. Ziółkowski, *Mozaika tożsamości konstytucyjnych*, [w:] *Tożsamość konstytucyjna w wybranych państwach Unii Europejskiej*, red. M. Ziółkowski, A. Wróbel, Warszawa 2021, s. 11–45.

rozwinięta przez wspomnianego już S. Rozmaryna, który stwierdził, że „ustawodawca konstytucyjny może i musi również operować takimi pojęciami prawnymi, które oznaczają pewne wykształcone już poprzednio instytucje”¹³. Tak sformułowane założenie oparte jest na domniemaniu, że skoro ustrojodawca nie wprowadził odmiennego rozumienia pojęcia, to musi być ono używane w dotychczasowym brzmieniu. W orzecznictwie TK koncepcja tzw. pojęć zastanych była wielokrotnie przedmiotem rozważań. W toku wieloletniej praktyki orzeczniczej odwołanie się do pojęć zastanych stało się pomocne przy interpretowaniu tekstu ustawy zasadniczej. W jego wyniku za pojęcia zastane TK uznał w szczególności takie terminy jak: „ustawa”¹⁴, „powszechnie obowiązujące prawo”¹⁵, „zasada decentralizacji”¹⁶ czy „czytanie ustawy”¹⁷. Na tym tle w piśmiennictwie prawa konstytucyjnego został zarysowany model uznawania danego terminu za pojęcie zastane. Jako pojęcia zastane określa się takie terminy, które łącznie spełniają następujące kryteria: niewyczerpujące zdefiniowanie pojęcia w Konstytucji, występowanie w okresie przed uchwaleniem ustawy zasadniczej oraz ugruntowanie i jednolite rozumienie w drodze praktyki organów państwa¹⁸.

Odwołanie się do pojęcia zastanego umożliwia wyjście w procesie wykładni pojęć poza obręb Konstytucji w celu ustalenia prawidłowego znaczenia terminu. Tym samym sięgnięcie do tej koncepcji stanowi dopuszczalny zakres interpretowania ustawy zasadniczej. Umożliwia to uznanie Konstytucji za ustawę nadrzędną dla „całego systemu prawa i fundamentu ochrony wolności i praw człowieka”¹⁹. W innym wypadku interpretacja Konstytucji wychodząca poza zakres pojęcia zastanego

13 S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, s. 115.

14 Wyrok TK z dnia 21 listopada 1994 r., K 6/94, OTK 1994, nr 2, poz. 39. Zob. również J. Oniszczyk, *Źródła prawa w nowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2001, s. 49–51.

15 Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141.

16 Wyrok TK z dnia 25 listopada 2002 r., K 34/01, OTK-A 2002, nr 6, poz. 84.

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

18 K. Riedl, *Koncepcja pojęć zastanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 5, s. 83–98. Szerzej o pojęciach zastanych R. Piotrowski, *Pojęcia zastane w Konstytucji RP. Dylematy teorii i praktyki*, [w:] *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, red. T. Giaro, Warszawa 2016, s. 21–50. Odmiennie M. Ziółkowski, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Studium z prawa konstytucyjnego*, Warszawa 2021, s. 198–199, który proponuje dla ustalenia sensu pojęć zastanych podział na: konstytucyjne pojęcia zastane, ustawowe pojęcia zastane oraz ustawowe pojęcia zastane podlegające procesowi konstytucjonalizacji.

19 Zdanie odrębne sędziego TK M. Zubika do wyroku TK z dnia 7 listopada 2013 r., K 31/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 121.

stwarza zagrożenie dla prawidłowego wyniku wykładni. Na tym tle w toku procesu interpretacji tekstu Konstytucji może pojawić się problem nie tyle znalezienia odpowiadającej interpretatorowi wykładni przepisu poprzez naruszenie koncepcji pojęć zastanych, ile pominięcia samej koncepcji, w sytuacji gdy interpretator nadaje odmienne znaczenie konstytucyjnym pojęciom zastanym.

Najbardziej wyrazistym przykładem takiego działania jest „nowe” rozumienie pojęcia „władzy zwierzchniej” (suwerena) zawartego w art. 4 Konstytucji. Stwierdzenie, że „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”, pojawiło się wraz z wejściem w życie noweli grudniowej w 1989 r.²⁰ i obowiązuje również na gruncie Konstytucji z 1997 r. Na podstawie literalnego brzmienia preambuły do Konstytucji bezsprzecznie przyjmuje się, że Naród to wszyscy obywatele Rzeczypospolitej. Chociaż samo pojęcie „suweren” nie jest wyrażone wprost w Konstytucji, to jednak w doktrynie prawa konstytucyjnego jest uznawane za synonim Narodu²¹.

Takiej samej wykładni art. 4 Konstytucji dokonywał Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z dnia 31 maja 2004 r. stwierdził, że: „art. 4 Konstytucji formułuje zasadę zwierzchnictwa Narodu, której treścią jest uznanie woli Narodu jako jedyne źródła władzy i sposobu legitymizowania sprawowania władzy. Oznacza ona, że źródłem władzy w Rzeczypospolitej Polskiej nie może być jednostka, grupa społeczna ani organizacja”²².

Wśród polityków obozu Zjednoczonej Prawicy pojawił się odmienny pogląd na zakres podmiotowy pojęcia suwerena. Jest ono węższe i obejmuje wyłącznie osoby, które oddały głos na to ugrupowanie²³. Stanowisko na ten temat zostało wyrażone przez Prezesa PiS Jarosława Kaczyńskiego: „w demokratycznych wyborach powszechnych 25 października 2015 r. suweren władzy, głosując tak, a nie inaczej, powierzył owo zadanie Prawu i Sprawiedliwości (...), nie rządzący obecnie krajem pozostają władzą zwierzchnią, ale naród, prawdziwy suweren państwa

20 Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444).

21 Przykładowo *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 4, s. 176–229.

22 Wyrok TK z dnia 31 maja 2004 r., K 15/04, OTK-A 2004, nr 5, poz. 47.

23 Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 października 2015 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 października 2015 r. (Dz.U. poz. 1731). Liczba uprawnionych do głosowania wyniosła 30 629 150 obywateli, natomiast na Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość oddano 5 711 687 głosów, co stanowi 18,6% wszystkich uprawnionych do oddania głosu.

polskiego”²⁴. Podobne stanowisko wyraził inny członek tego ugrupowania, wiceminister Patryk Jaki w rządzie Beaty Szydło. Stwierdził on podczas prac nad nowelizacją ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w grudniu 2015 r., że: „PiS ma legitymizację społeczeństwa, a to suweren jest najważniejszy (...). Nie może być tak, że wola ludu-suwerena będzie deptana”²⁵. W kolejnych latach tego rodzaju odwołanie do suwerena stało się sposobem wielokrotnego uzasadniania naruszeń ustawy zasadniczej.

Z przywołanych wypowiedzi wynikają dwa wnioski. Po pierwsze, politycy partii politycznej tylko własnych wyborców uznają za suwerena. Po drugie, ich poparcie w wyborach parlamentarnych umożliwia wszelkie reformy, nawet te, które są wątpliwe pod względem zgodności z Konstytucją. Zabieg ten polega na zawłaszczaniu pojęcia Narodu i sensu wyborów w celu realizacji własnych celów politycznych. Nadaje on nowe znaczenie terminom już ukształtowanym, co zgodnie z koncepcją tzw. pojęć zastanych może być dokonywane wyłącznie przez ustrojodawcę. W innym wypadku jest to niezgodne z trybem zmiany Konstytucji.

Przed takim zjawiskiem przestrzegał papież Pius XI w encyklice *Mit brennender Sorge* skierowanej w 1937 r. do narodu niemieckiego. Papież przestrzegał, że wypieranie się treści jednolicie rozumianych i zastępowanie ich nowymi skutkuje niezgodnością z normami moralnymi²⁶. Problem ten ujął w pełni tytuł jednego z rozdziałów encykliki: „Unikać przekręcania świętych słów i pojęć”²⁷. W przypadku państwa opartego na ustawie zasadniczej zagrożeniem dla jego trwania jest posługiwanie się przekręconymi lub fałszywymi znaczeniami pojęć zawartych w tej ustawie. Stanowisko to pozostaje nadal aktualne²⁸.

24 Cyt. za: B. Kudra, *Suweren, czyli kto jest kim w dyskursie publicznym – z perspektywy konceptualnej*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Linguistica” 2017, nr 2, s. 126–139.

25 „Suweren”. *Mityczny twór, któremu służy PiS*, <https://wiadomosci.dziennik.pl/opinie/artykuly/538883,suweren-temat-roku-tematroku-2016-glosowanie.html> [dostęp: 10.03.2023].

26 „Wiara polega na tym, że uznaje się za prawdziwe to, co Bóg objawił i przez Kościół podaje: »jest poręką tych dóbr (...), dowodem tych rzeczywistości, których nie widzimy«. Radosna i droga każdemu dumna ufność w przyszłość swego narodu oznacza coś zupełnie innego niż wiara w znaczeniu religijnym. Wygrywać jedno przeciwko drugiemu, chcieć zastąpić jedno drugim, i z tego powodu chcieć być przez prawdziwego chrześcijanina uznanym za »wierzącego«, to nic innego jak pusta gra słów albo świadome zacieranie granic, albo też coś gorszego”.

27 Papież Pius XI, *Encyklika o położeniu Kościoła w Rzeszy niemieckiej* „*Mit brennender Sorge*”, [w:] *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, red. ks. M. Radwan SCJ, o. L. Dyczewski OFM Conv., A. Stanowski, cz. 1, Rzym–Lublin 1987, s. 105–125.

28 M. Zubik, *W poszukiwaniu istoty demokratycznego państwa konstytucyjnego*, [w:] *Państwo konstytucyjne*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2018, s. 21–48.

Wybiórcze stosowanie Konstytucji

Równie niebezpieczne dla demokratycznego państwa prawnego w stosowaniu Konstytucji jest jej naruszanie – przy jednoczesnym twierdzeniu, że jest to dopuszczalny sposób interpretacji i, co więcej, na tym polega jej przestrzeganie. Wskutek tego działania wynik wykładni przepisów Konstytucji jest dopasowywany do bieżących potrzeb politycznych.

Tytułem przykładu wiosną 2017 r. Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro zapowiedział dokończenie reformy wymiaru sprawiedliwości, w szczególności przebudowanie Krajowej Rady Sądownictwa. W jednym z wywiadów stwierdził, że: „z całą pewnością są w Polsce środowiska, które chciałyby storpedować reformę sądownictwa i chcą nas skłonić, byśmy stworzyli pozory zmian. Abyśmy pudrowali coś, co na puder się nie nadaje. Bo my chcemy wprowadzić cięcie i operację po to, aby uzdrowić chory organizm”²⁹. Głównym celem reformy było ponoć „zdemokratyzowanie” sposobu wyboru sędziów do KRS.

Zgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji w Radzie zasiada 15 sędziów. Podniesiona przez Ministra Sprawiedliwości „wątpliwość” dotyczyła konstytucyjności wyboru sędziów w procedurze określonej w ustawie o KRS³⁰. We wniosku złożonym do Trybunału Konstytucyjnego Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny uznał, że: „przepisy ustawy o KRS nierówno traktują sędziów sądów rejonowych i okręgowych względem sędziów sądów apelacyjnych (...). Wybory oparte na nierównościach uniemożliwiły uzyskanie właściwej, opartej na zasadzie równości, reprezentacji sądów powszechnych w KRS”³¹.

W wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r. Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko wnioskodawcy³². Warty odnotowania jest fakt, że w składzie sędziowskim zasiedli wyłącznie sędziowie wybrani przez Sejm VIII kadencji, powołani częściowo w sposób niezgodny

29 Ziobro o reformie: *Chcę, byśmy pudrowali coś, co na puder się nie nadaje*, <https://www.wprost.pl/reforma-sadownictwa-2017/10049672/ziobro-o-reformie-chca-bysmy-pudrowali-cos-co-na-puder-sie-nie-nadaje.html> [dostęp: 10.03.2023].

30 Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 269).

31 Wniosek Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania konstytucyjności ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa z dnia 11 kwietnia 2017 r., nr PK VIII TK 39.2017, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K 5/17> [dostęp: 10.03.2023].

32 Wyrok TK z dnia 20 czerwca 2017 r., K 5/17, OTK-A 2017, nr 1, poz. 48. Tezy tego wyroku zostały powtórzone w wyroku TK z dnia 25 marca 2019 r., K 12/18, OTK-A 2019, nr 1, poz. 17.

z Konstytucją³³. Trybunał doszedł do wniosku, że nie podziela dotychczasowej linii orzeczniczej³⁴, uznającej, że sędziowie są wybierani przez sędziów. Stwierdził, że: „jednak nie można się zgodzić z twierdzeniem, że piastunem czynnego prawa wyborczego muszą tu być wyłącznie gremia sędziowskie. (...) Z tego względu należy stwierdzić, że w granicach swobody ustawodawczej kwestia ta może być w różny sposób uregulowana”.

Z uzasadnienia wyroku wynika, że interpretacja Konstytucji opierała się w sposób selektywny wyłącznie na części przepisów odnoszących się do wyboru członków KRS z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji. Trybunał, interpretując ustawę zasadniczą, pominął dyrektywę wykładni mówiącą, że proces rozumienia tekstu prawnego nie ma charakteru liniowego. Inaczej rzecz ujmując, rolę interpretatora tekstu nie jest wyłącznie wykładnia danego przepisu. Konieczne jest odwołanie do całości tekstu³⁵. Uznając prawidłowość takiego rozumowania, można dojść do wniosku, że skoro nie jest to określone w przepisie regulującym skład KRS, to sposób wyboru sędziów można uregulować dowolnie. Interpretacja tego przepisu oparta na wybiórczej wykładni może doprowadzić do wniosku, że sędziów do KRS ma prawo wybierać jakikolwiek organ państwowy, w tym Minister Sprawiedliwości czy Rada Ministrów bądź losowo wybrany poseł³⁶.

Taki sposób wykładni Konstytucji wystąpił w jednej z opinii prawnych dotyczących uchwalenia nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa w 2017 r.: „Z porównania kształtu językowego art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji i art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji jasno wynika, że ustrojodawca w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji świadomie nie posłużył się wyrażeniem »wybranych przez sędziów«, aby pozostawić otwartą kwestię”³⁷. Do całkiem innego wniosku można dojść w przypadku, gdy przedmiotem interpretacji jest art. 10 (zasada trójpodziału władzy),

33 Niekonstytucyjność wyboru stwierdził TK w wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185.

34 Wyrok TK z dnia 18 lipca 2007 r., K 25/07, OTK-A 2007, nr 17, poz. 80.

35 T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2019, s. 13–14.

36 K. Grajewski, *Krajowa Rada Sądownictwa w świetle przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. – zagadnienia podstawowe*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2018, nr 1, s. 17–35.

37 J. Potrzeszcz, *Opinia z dnia 9 października 2017 r. w sprawie zgodności z Konstytucją przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw*, <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/pubBASArtMeta.xsp?documentId=3438049897D-60DoCC12583D00030ADAB&lang=PL> [dostęp: 10.03.2023].

art. 173 (zasada odrębności i niezależności sądownictwa) oraz art. 186 ust. 1 Konstytucji. Poszukując intencji ustrojodawcy, należy stwierdzić na podstawie art. 10 Konstytucji, że odebranie prawa wybierania samym sędziom w zakresie wyboru sędziów do KRS i przekazanie tej kompetencji poza władzę sądowniczą powoduje zachwianie równowagi władz w Konstytucji oraz pośredni wpływ polityków na skład KRS, a w konsekwencji na nominacje sędziowskie.

Zgodnie z art. 9a ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa: „Sejm wybiera spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych piętnastu członków Rady na wspólną czteroletnią kadencję”. Ustawodawca zdecydował jednocześnie o natychmiastowym przerwaniu kadencji KRS, a także o przekazaniu Sejmowi kompetencji do powoływania sędziów do KRS³⁸, czym spowodował uzależnienie sędziów od woli politycznej parlamentu. Na istotę odrębności władzy sądowniczej od władzy ustawodawczej zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny chociażby w wyroku z dnia 14 kwietnia 1999 r.: „Zakaz ingerencji w istotę danej władzy wyznacza nie tylko zasady kształtowania zakresu kompetencji organów państwowych w ustawodawstwie, ale również sposób korzystania z kompetencji przyznanych poszczególnym organom państwowym”³⁹.

Aktualnie KRS nie realizuje swoich zadań i nie stoi na straży niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów. Słusznie podnosi się również wątpliwości co do sposobu wyboru członków KRS na podstawie niekonstytucyjnych przepisów ustawy⁴⁰. Na ten problem zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r. składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego⁴¹. Problem zauważają również gremia międzynarodowe. Zwraca na to uwagę Rada Doradcza Sędziów Europejskich przy Radzie Europy, według której co najmniej połowa członków KRS powinna mieć

38 Wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 15 marca 2022 r., skarga nr 43572/18, *Grzęda przeciwko Polsce*, ECLI:CE:ECHR:2022:0315JUD004357218, w którym ETPC stwierdził, że zmiana sposobu powoływania składu KRS doprowadziła do naruszenia zasady niezależności sądownictwa.

39 Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., K 8/99, OTK 1999, nr 3, poz. 41.

40 *Lista poparcia do nowej KRS. Sędzia Maciej Nawacki ponownie podpisał się pod swoją kandydaturą*, <https://tvn24.pl/polska/listy-poparcia-do-nowej-upolitycznionej-krs-sedzia-maciej-nowacki-podpisal-sie-pod-swoja-kandydatu-ra-5568646> [dostęp: 10.03.2023].

41 Uchwała SN z dnia 23 stycznia 2020 r. składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, BSA I-4110-1/20, OSNC 2020, nr 4, poz. 34.

status sędziego i być wybrana przez sędziów⁴². Do tak rozumianej zasady niezależności sądownictwa przychylił się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., kwestionując reformę KRS: „obiektywne okoliczności, w jakich został utworzony dany organ, oraz jego cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym”⁴³.

Nowelizacja ustawy o KRS doprowadziła do wielokrotnego naruszenia Konstytucji i aktów prawa międzynarodowego. Skrócenie kadencji członków KRS oraz złamanie zasady trójpodziału władzy doprowadziły interpretację ustawy zasadniczej do absurdałnego kształtu.

Przeinaczenie sensu Konstytucji

Przeinaczanie sensu Konstytucji umożliwia interpretowanie tekstu ustawy zasadniczej w sposób sprzeczny z jej treścią. Polega na nadaniu sensu Konstytucji w sposób rażąco sprzeczny z prawidłowym

42 Opinia Prezydium Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) z dnia 12 października 2017 r. w sprawie przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, CCJE-BU(2017)9REV, <https://rm.coe.int/opinion-of-the-bureau-of-the-ccje-on-the-draft-act-of-september-2017-p/168075ddfo> [dostęp: 10.03.2023]: „Prezydium CCJE przypomina, że w swoim zaleceniu CM/Rec(2010)12 dotyczącym niezależnych, skutecznych i odpowiedzialnych sędziów, Komitet Ministrów Rady Europy stanął na stanowisku, że nie mniej niż połowę członków Rady Sądownictwa powinni stanowić sędziowie wybrani przez sędziów ze wszystkich szczebli sądownictwa i z poszanowaniem pluralizmu wewnątrz sądownictwa. Znajduje to również odzwierciedlenie w opiniach CCJE i innych właściwych organów na szczeblu europejskim, powołanych w celu ochrony praworządności oraz podstawowych zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Komisja Wenecka opowiedziała się w szczególności za tym, aby członkowie Rady Sądownictwa byli wybierani przez sędziów. Ponadto, proponowany nowy sposób wyboru sędziów jest sprzeczny z zasadami określonymi w planie działania Rady Europy na rzecz umocnienia niezależności sądów i niezawisłości sędziów” (tłumaczenie własne).

43 Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. *przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu*, ECLI:EU:C:2019:982.

rozumieniem ustawy zasadniczej. Politycy albo organy władzy publicznej przyznają przed opinią publiczną, że taka norma wynika z ustawy zasadniczej i inne działanie władzy publicznej nie jest możliwe. Mechanizm ten jest bardzo elastyczny, ponieważ umożliwia, zależnie od sytuacji i bieżącego celu politycznego, „znalezienie” w Konstytucji treści i stwarzanie pozorów, że jest to jedyny dopuszczalny wynik wykładni. Przykładowo, jeden z polityków obozu Zjednoczonej Prawicy, Minister Sportu i Turystyki w rządzie Mateusza Morawieckiego Kamil Bortniczuk, odnosząc się do wyroku TK z dnia 22 października 2020 r. w sprawie zakazu przerywania ciąży ze względu na uszkodzenie czy chorobę płodu⁴⁴, stwierdził, że: „w świetle konstytucji innego wyroku być nie mogło (...). I musimy pamiętać, że mamy całkowitą rację jeśli chodzi o kwestie prawne. Tego wyroku nie można zmienić w trakcie obowiązywania obecnej konstytucji”⁴⁵. W tym tonie pozostaje również wypowiedź osoby pełniącej funkcję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego: „Dziś obowiązuje ta sama konstytucja i ten sam przepis dotyczący ochrony życia. (...) Była to decyzja wynikająca z prawa, a nie polityki”⁴⁶.

Wniosek o zbadanie zgodności przesłanek przerywania ciąży wynikających z przepisów ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży⁴⁷ z Konstytucją został złożony przez posłów Zjednoczonej Prawicy. Pomijając słuszność bądź niesłuszność tego orzeczenia, można dojść do wniosku, że TK bardzo swobodnie podszedł do uznanych metod interpretacji ustawy zasadniczej.

W procesie wykładni Konstytucji można dostrzec, że przepisy w tym tekście normatywnym mają szersze znaczenie niż w ustawie. Sama Konstytucja ustanawia swoją nadrzędną rolę w hierarchicznym systemie norm (art. 8 ust. 1). Podczas interpretacji aktu podkonstytucyjnego konieczne jest odwołanie do treści ustawy zasadniczej, a nie odwrotnie. To tekst Konstytucji zawiera normę wzorcową, a akt niższego rzędu – normę ocenianą. Aby uchronić proces interpretacji pojęć konstytucyjnych przed niebezpieczeństwem ich nadinterpretacji i tym

44 Wyrok TK z dnia 22 października 2020 r., K 1/20, OTK-A 2021, poz. 175.

45 *Konstytucyjne kłamstwo PiS o zakazie aborcji. Ile można? Rano Lichočka, wieczorem Kaleta*, <https://oko.press/konstytucyjne-klamstwo-pis-o-zakazie-aborcji-ile-mozna-rano-lichocka-wieczorem-kaleta/> [dostęp: 10.03.2023].

46 *„Liczy się konstytucja, nie polityka”*. Julia Przyłębska o orzeczeniu TK ws. aborcji, <https://polskieradio24.pl/5/1222/Artykul/2634562,Liczy-sie-konstytucja-nie-polityka-Julia-Przylebska-o-orzeczeniu-TK-ws-aborcji> [dostęp: 10.03.2023].

47 Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz.U. z 2022 r. poz. 1575).

samym podważenia zasady *lex superior*, przyjmuje się, że zakazana jest wykładnia pojęć konstytucyjnych poprzez odwołanie się do tożsamego znaczenia pojęć ustawowych⁴⁸. W celu poprawnego ustalenia treści normy ustawowej najpierw trzeba ustalić zakres normy konstytucyjnej, a dopiero potem ustawowej. W innym wypadku norma konstytucyjna jest dekodowana z aktu niższego rzędu, a nie odwrotnie. Z uwagi na większą możliwość nowelizowania ustawy przez parlament dokonywanie wykładni Konstytucji przez ustawę powoduje wejście ustawodawcy w rolę ustrojodawcy. Tym samym rezultat wykładni staje się wątpliwy konstytucyjnie.

W przywołanym wyroku Trybunał naruszył zakaz interpretowania pojęć konstytucyjnych przez odwołanie do homonimicznych pojęć ustawowych. Zinterpretował art. 38 Konstytucji, mówiący, że Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia, poprzez odwołanie do art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka⁴⁹. Przepis ten stanowi: „W rozumieniu ustawy dzieckiem jest każda istota ludzka od poczęcia do osiągnięcia pełnoletności”. Trybunał, uzasadniając swoje stanowisko, stwierdził, że: „na istotną uwagę w kontekście ochrony praw dziecka zasługuje definicja legalna wyrażona w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka. (...) Ustanowienie przez ustawodawcę przepisu o takim brzmieniu jest tym bardziej doniosłe, albowiem Rzecznik Praw Dziecka jest konstytucyjnym organem, stojącym na straży praw dziecka określonych w Konstytucji (...)”⁵⁰.

Należy przy tym pamiętać, że art. 38 Konstytucji wskazuje, komu wyłącznie przysługuje prawna ochrona życia. Co do innych kwestii Konstytucja milczy. Milczenie tekstu ma tutaj znaczenie normatywne. Ustawa zasadnicza nie definiuje, czym jest człowieczeństwo oraz jaki jest jego czasowy zakres, z tego też względu nie został on przeniesiony do regulacji ustawowej. Tak sformułowany przepis Konstytucji ma za zadanie utrzymanie kompromisu w sprawie przerywania ciąży, ponieważ przy uchwalaniu ustawy zasadniczej w 1997 r. uznano, że jest to problem bardziej o charakterze etycznym niż o znaczeniu prawnym⁵¹.

48 M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, s. 20–21.

49 Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. z 2023 r. poz. 292).

50 Wyrok TK z dnia 22 października 2020 r., K 1/20, OTK-A 2021, poz. 175, pkt 3.3.4.

51 M. Zubik, *Ochrona prawna początku życia człowieka w rozwiązaniach międzynarodowych i konstytucyjnych w Europie*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 3, s. 21–44. Na ten problem zwrócił również uwagę sędzia TK L. Kieres w zdaniu odrębnym do wyroku TK z dnia 22 października 2020 r., K 1/20, OTK-A 2021, poz. 175.

Inaczej uznał Trybunał: „intencją ustrojodawcy było wobec braku wskazania *expressis verbis* w Konstytucji granic temporalnych życia człowieka i jego prawnej ochrony lub wyłączenia w tym zakresie kognicji Trybunału pozostawienie do rozstrzygnięcia Trybunałowi kwestii dotyczącej wiążącego ustalenia znaczenia pojęcia »człowiek« na gruncie art. 38 Konstytucji”⁵². Odrębne zdanie co do treści wyroku złożył sędzia TK Leon Kieres, który stwierdził, że: „w odniesieniu do rozpoznanego przez Trybunał problemu konstytucyjnego, wskazuje w moim przekonaniu, że istnieje niebezpieczeństwo rozmywania podstaw aksjologicznych Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, i »reinterpretowania« jej aksjologicznej tożsamości oraz jej aksjologicznych fundamentów, z uwagi na kształt doraźnych pomysłów legislacyjnych i doraźnych projektów politycznych”⁵³. Ponadto TK faktycznie nie przedstawił interpretacji kwestionowanego przepisu. Dopiero ustalenie treści przepisu ocenianego oraz normy konstytucyjnej otwierałoby możliwość oceny konstytucyjności przepisów dotyczących aborcji.

Prymat walki politycznej nad Konstytucją

Naruszenie zasad wykładni Konstytucji ma również miejsce, gdy cel polityczny stoi w sprzeczności z ustawą zasadniczą, a partia polityczna za wszelką cenę chce osiągnąć zakładany rezultat poprzez pominięcie treści ustawy zasadniczej. O takiej sytuacji możemy mówić w odniesieniu do wspomnianej już reformy wymiaru sprawiedliwości, procedowanej przez parlament w lipcu 2017 r. Projekt uchwalonej ustawy o Sądzie Najwyższym zakładał, że wszyscy sędziowie SN zostają przeniesieni w stan spoczynku, z wyjątkiem tych, których wskazałby Minister Sprawiedliwości do dalszego orzekania⁵⁴. Prezydent odmówił podpisania ustawy i przekazał ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, argumentując to zasadą nieusuwalności sędziów⁵⁵. Przeniesienie w stan

52 Wyrok TK z dnia 22 października 2020 r., K 1/20, OTK-A 2021, poz. 175, pkt 3.3.3.

53 Zdanie odrębne sędziego TK L. Kieresa do wyroku TK z dnia 22 października 2020 r., K 1/20, OTK-A 2021, poz. 175.

54 Poselski projekt ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 12 lipca 2017 r., druk sejmowy nr 1727.

55 Wniosek z dnia 31 lipca 2017 r. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.prezydent.pl/prawo/zawetowane/prezydent-przekazal-sejmowi-do-ponownego-rozpatrzenia-ustawe-o-krs,25656> [dostęp: 10.03.2023].

spoczynku odnosiło się również do Pierwszego Prezesa SN, którego kadencję wyznacza Konstytucja.

Wniosek do TK o zbadanie zgodności procedury wyboru Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego z Konstytucją złożyli posłowie Zjednoczonej Prawicy⁵⁶. W wyroku z dnia 24 października 2017 r. TK stwierdził, że powołanie Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego w 2014 r. nastąpiło w oparciu o niekonstytucyjny tryb wyboru kandydatów na to stanowisko⁵⁷. Trybunał uznał, że: „zarówno w wersji regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN przed jego zmianą, jak i w wersji po zmianie tego aktu uchwałą ZO SSN z 4 października 2004 r. uregulowanie sposobu przedstawienia przez ZO SSN Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko I Prezesa SN wychodzi poza dopuszczalne ramy regulacji aktu prawa wewnętrznego, wkracza bowiem w materię uregulowaną w art. 183 ust. 3 Konstytucji”. Tym sposobem Trybunał dał powód do natychmiastowej zmiany prawa w tym zakresie. Nowelizacja objęła wszystkich sędziów Sądu Najwyższego⁵⁸.

Zgodnie z art. 37 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym sędzia SN, który przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65. roku życia, jest zobowiązany w okresie ostatniego pół roku sprawowania urzędu złożyć oświadczenie przed Prezydentem o dalszej chęci pełnienia obowiązków sędziego. Prezydent, przed wyrażeniem zgody na dalsze sprawowanie stanowiska sędziego SN, może zasięgnąć opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Poprzednio obowiązująca ustawa wskazywała na 70. rok życia sędziego jako wiek przejścia w stan spoczynku z prawem do złożenia oświadczenia o chęci dalszego zajmowania stanowiska⁵⁹. Decyzję w tej sprawie podejmował uznaniowo Prezydent RP.

Przepis regulujący obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego spowodował naruszenie gwarancji odnoszących się do władzy sądowniczej, a także do prawa do sądu. W toku interpretacji ustawy zasadniczej pominięto art. 180 ust. 1 Konstytucji

56 Wniosek grupy posłów na Sejm VIII kadencji w sprawie zbadania konstytucyjności ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2016 r., poz. 1254) z dnia 1 marca 2017 r., <https://IPO.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K 3/17> [dostęp: 10.03.2023].

57 Wyrok TK z dnia 24 października 2017 r., K 3/17, OTK-A 2017, poz. 68.

58 Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1904 ze zm.).

59 Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1254 ze zm.).

mówiący, że sędziowie są nieusuwalni, który w praktyce oznacza zakaz arbitralnego odsuwania sędziego od pełnionej funkcji⁶⁰.

Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że odstępstwo od zasady nieusuwalności może wystąpić tylko z uwzględnieniem zasad i wartości konstytucyjnych⁶¹. Mimo że zasada nieusuwalności nie ma charakteru absolutnego, to wszelka zmiana prawa w zakresie władzy sądowniczej powinna respektować treść tej zasady. W wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r. Trybunał stwierdził: „Postanowienia art. 180 konstytucji muszą być rozpatrywane w ich całokształcie i na tle ogólnych zasad funkcjonowania władzy sądowniczej. Zamieszczone w tym przepisie gwarancje niezawisłości sędziowskiej nie mają charakteru autonomicznego, a traktować je należy jako jeden z instrumentów służących zabezpieczeniu niezależności władzy sądowniczej i jej zdolności do niezawisłego wymierzania sprawiedliwości”⁶².

Ustawodawca naruszył również normę wyprowadzoną z art. 183 ust. 3 Konstytucji określającą czas trwania kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Odpowiedzią na zignorowanie treści Konstytucji przez ustawodawcę była uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2018 r., w której stwierdzono: „Stanowi to oczywiste naruszenie przez władzę ustawodawczą jednego z podstawowych gwarancji niezależności sądownictwa (...)”⁶³. Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego podjęło próbę niedopuszczenia do złamania ustawy zasadniczej. Odmienne zdanie miał na ten temat obóz rządzący, który usilnie próbował „przeforsować” zmianę prawa. Wśród zwolenników stosowania nowej ustawy o Sądzie Najwyższym znalazła się m.in. posłanka Krystyna Pawłowicz, która później została wybrana na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego⁶⁴.

60 *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 180, s. 1048–1064.

61 Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK-A 2009, nr 1, poz. 3.

62 Wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK 1998, nr 4, poz. 52.

63 Uchwała Zgromadzenia Ogólnego SN z dnia 28 czerwca 2018 r., <https://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=410-292d9931-9fa5-4b04-8516-5c932ff6bdf2&ListName=Wydarzenia&rok=2018> [dostęp: 10.03.2023].

64 „(...) 3 lipca p. Gersdorf przestaje być sędzią SN, przechodzi w stan spocz. z mocy ustawy o SN i tym samym przestaje być prezesem SN. Z mocy ustawy przechodzi w stan spoczynku kilkunastu innych jeszcze sędziów SN. Odporności życzeń” – tweet Krystyny Pawłowicz z dnia 29 czerwca 2018 r., <https://twitter.com/KrystPawlowicz/status/1012463411744198662?t=3Ich5eAQzG5AabJmoF8vPA&s=19> [dostęp: 10.03.2023]. Według autorki, ustawa wyżej wspomniana powoduje, że z dniem poprzedzającym wejście w życie przepisu – 3 lipca 2018 r. – automatycznie wygasa mandat sędziowski Pierwszej Prezes SN Małgorzaty Gersdorf.

W ten sposób ustawa zasadnicza została sprowadzona do aktu podustawowego. Zgodnie z zasadą hierarchiczności prawa i treścią art. 8 ust. 1 Konstytucji, wszystkie akty podkonstytucyjne muszą być zgodne z Konstytucją, a nie odwrotnie. Odwrócenie tej hierarchii powoduje, że Konstytucja traci swoją szczególną moc prawną na rzecz ustaw i jest ignorowana w procesie tak stanowienia, jak i stosowania prawa.

Podsumowanie

W demokratycznym państwie trzeba przyjąć za pewne, że sfery polityki i prawa przenikają się. Wynika to z faktu, że prawo, a szczególnie prawo konstytucyjne, ma „cywilizować” świat polityki. Odmiennie założenie powoduje utratę znaczenia przez Konstytucję. Wykładnia ustawy zasadniczej niezgodna z Konstytucją jest w tym przypadku wyjątkowo niebezpieczna dla porządku prawnego, ponieważ wprowadza nieznaną dotąd metody sprawowania władzy publicznej. Tym samym głównym zmartwieniem rządzących nie jest realizacja dobra wspólnego czy dobra całego Narodu, a wyłącznie partykularnych interesów partyjnych. Jest to celowe działanie, nakierowane na zawłaszczanie państwa. Technika polegająca na zmianie pojęć, fragmentarycznym stosowaniu Konstytucji, nadinterpretacji ustawy zasadniczej czy wreszcie prymacie walki politycznej nad Konstytucją w żadnym stopniu nie może być odpowiednikiem realizacji dobra wspólnego, a to właśnie dla władzy publicznej powinno być najistotniejsze.

Abstrakt

Wykładnia ustawy zasadniczej niezgodna z Konstytucją

W demokratycznym państwie prawnym autonomiczny model wykładni ustawy zasadniczej zakłada posługiwanie się przez interpretatora m.in. koncepcją pojęć zastanych. Autor w niniejszym artykule przedstawia realne zagrożenia dla państwa prawa, wynikające z niepoprawnej interpretacji ustawy zasadniczej w latach 2015–2022. Model wykładni ustawy zasadniczej niezgodnej z Konstytucją oparty jest na zawłaszczaniu pojęć, przeinaczaniu sensu, wybiórczym stosowaniu prawa ze względu na bieżące cele i korzyści polityczne. Odmienne rozumienie ustawy zasadniczej od dyrektyw prawoznawstwa doprowadza do marginalizacji roli Konstytucji w społeczeństwie.

Słowa kluczowe: Konstytucja, wykładnia Konstytucji, interpretacja ustawy zasadniczej, niekonstytucyjność prawa.

Abstract

Interpretation of the Basic Law inconsistent with the Constitution

In democratic state, the autonomous model of the interpretation of the Basic Law assumes that the interpreter uses for instance the concept the pre-existing notions. In this article, the author presents the real existent threats to the rule of law, which results from the incorrect interpretation of the Basic Law from 2015 to 2022. The model of interpretation of the Basic Law inconsistent with the Constitution is based on the appropriation of the notion, distortion the meaning, selective application due to the current aims and political benefits. The result is marginalization of the role of the Constitution in the society.

Key words: Constitution, interpretation of the Constitution, interpretation of the Basic Law, unconstitutionality of the law.

Bibliografia

Akty normatywne

- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (tekst pierwotny Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444).
- Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz.U. z 2022 r. poz. 1575).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. z 2023 r. poz. 292).
- Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1254 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 269).
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1904 ze zm.).

Orzecznictwo

Trybunał Konstytucyjny

- Orzeczenie TK z dnia 21 listopada 1994 r., K 6/94, OTK 1994, nr 2, poz. 39.
- Uchwała TK z dnia 7 marca 1995 r., W 9/94, OTK 1995, poz. 20.
- Wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK 1998, nr 4, poz. 52.
- Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., K 8/99, OTK 1999, nr 3, poz. 41.
- Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141.
- Wyrok TK z dnia 25 listopada 2002 r., K 34/01, OTK-A 2002, nr 6, poz. 84.
- Wyrok TK z dnia 24 marca 2004 r., K 37/03, OTK-A 2004, nr 3, poz. 21.
- Wyrok TK z dnia 31 maja 2004 r., K 15/04, OTK-A 2004, nr 5, poz. 47.
- Wyrok TK z dnia 18 lipca 2007 r., K 25/07, OTK-A 2007, nr 17, poz. 80.
- Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK-A 2009, nr 1, poz. 3.
- Wyrok TK z dnia 19 lipca 2011 r., K 11/10, OTK-A 2011, nr 6, poz. 60.
- Wyrok TK z dnia 15 lipca 2013 r., K 7/12, OTK-A 2013, nr 6, poz. 76.
- Wyrok TK z dnia 7 listopada 2013 r., K 31/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 121, ze zdaniem odrębnym M. Zubika.
- Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185.
- Wyrok TK z dnia 20 czerwca 2017 r., K 5/17, OTK-A 2017, nr 1, poz. 48.

- Wyrok TK z dnia 24 października 2017 r., K 3/17, OTK-A 2017, poz. 68.
Wyrok TK z dnia 25 marca 2019 r., K 12/18, OTK-A 2019, nr 1, poz. 17.
Wyrok TK z dnia 22 października 2020 r., K 1/20, OTK-A 2021, poz. 175, ze zdaniem odrębnym L. Kieresa.

Sąd Najwyższy

- Uchwała Zgromadzenia Ogólnego SN z dnia 28 czerwca 2018 r., <https://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=410-292d9931-9fa5-4b04-8516-5c932ff6bdf2&ListName=Wydarzenia&rok=2018>.
Uchwała SN z dnia 23 stycznia 2020 r. składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, BSA I-4110-1/20, OSNC 2020, nr 4, poz. 34.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

- Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. *przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu*, ECLI:EU:C:2019:982.

Europejski Trybunał Praw Człowieka

- Wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 15 marca 2022 r., skarga nr 43572/18, *Grzęda przeciwko Polsce*, ECLI:CE:ECHR:2022:0315JUD004357218.

Literatura

- Chauvin Tatiana, Stawecki Tomasz, Winczorek Piotr, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2019.
- Grajewski Krzysztof, *Krajowa Rada Sądownictwa w świetle przepisów ustawy z 8 grudnia 2017 r. – zagadnienia podstawowe*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2018, nr 1.
- Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, *Wstęp, art. 1–29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Kudra Barbara, *Suweren, czyli kto jest kim w dyskursie publicznym – z perspektywy konceptualnej*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Linguistica” 2017, nr 2.
- Łętowska Ewa, *Kilka uwag o praktyce wykładni*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2002, nr 1.
- Oniszczyk Jerzy, *Źródła prawa w nowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2001.
- Piotrowski Ryszard, *Konstytucjonalizm „dobrej zmiany”*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10.
- Piotrowski Ryszard, *Pojęcia zastane w Konstytucji RP. Dylematy teorii i praktyki*, [w:] *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, red. T. Giaro, Warszawa 2016.
- Papież Pius XI, *Encyklika o położeniu Kościoła w Rzeszy niemieckiej „Mit brennender Sorge”*, [w:] *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, red. ks. M. Radwan SCJ, o. L. Dyczewski OFM Conv., A. Stanowski, cz. 1, Rzym–Lublin 1987.
- Riedl Krzysztof, *Koncepcja pojęć zastanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 5.
- Rozmaryn Stefan, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1967.

- Wronkowska Sławomira, *O niektórych osobliwościach konstytucji i jej interpretacji*, [w:] *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, red. M. Smolak, Warszawa 2016.
- Wronkowska Sławomira, *O swoistości wykładni konstytucji. Uwagi kolejne*, „Przegląd Konstytucyjny” 2018, nr 1.
- Wyrzykowski Mirosław, *Wrogie przejęcie porządku konstytucyjnego*, [w:] *Wyzwania dla ochrony i konkurencji rynku. Książka jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skoczemu*, red. M. Namysłowska, M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka, A. Piszcz, Warszawa 2017.
- Zajadło Jerzy, *Interpretatio constitutionis hostilis*, [w:] E. Łętowska, J. Zajadło, *O wygaszaniu państwa prawa*, Sopot 2020.
- Zajadło Jerzy, *Wykładnia wroga wobec Konstytucji*, „Przegląd Konstytucyjny” 2018, nr 1.
- Zieliński Maciej, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017.
- Ziółkowski Michał, *Mozaika tożsamości konstytucyjnych*, [w:] *Tożsamość konstytucyjna w wybranych państwach Unii Europejskiej*, red. M. Ziółkowski, A. Wróbel, Warszawa 2021.
- Ziółkowski Michał, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Studium z prawa konstytucyjnego*, Warszawa 2021.
- Zubik Marek, *Ochrona prawna początku życia człowieka w rozwiązaniach międzynarodowych i konstytucyjnych w Europie*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 3.
- Zubik Marek, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021.
- Zubik Marek, *W poszukiwaniu istoty demokratycznego państwa konstytucyjnego*, [w:] *Państwo konstytucyjne*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2018.

Źródła internetowe

- Konstytucyjne kłamstwo PiS o zakazie aborcji. Ile można? Rano Lichocka, wieczorem Kaleta, <https://oko.press/konstytucyjne-klamstwo-pis-o-zakazie-aborcji-ile-mozna-rano-lichocka-wieczorem-kaleta/>.
- „Liczy się konstytucja, nie polityka”. Julia Przyłębska o orzeczeniu TK ws. aborcji, <https://polskieradio24.pl/5/1222/Artykul/2634562,Liczy-sie-konstytucja-nie-polityka-Julia-Przylebska-o-orzeczeniu-TK-ws-aborcji>.
- Lista poparcia do nowej KRS. Sędzia Maciej Nawacki ponownie podpisał się pod swoją kandydaturą, <https://tvn24.pl/polska/listy-poparcia-do-nowej-upolitycznionej-krs-sedzia-maciej-nowacki-podpisal-sie-pod-swoja-kandydatura-5568646>.
- Prof. Wyrzykowski: obrońcy konstytucji nie są bezsilni. Mają przewagę nad prostactwem niszczenia, <https://oko.press/prof-wyrzykowski-obroncy-konstytucji-nie-sa-bezsilni-maja-przewage-nad-prostactwem-niszczenia/>.
- „Suweren”. Mityczny twór, któremu służy PiS, <https://wiadomosci.dziennik.pl/opinie/artykuly/538883,suweren-temat-roku-tematroku-tematroku2016-glosowanie.html>.
- Tweet Krystyny Pawłowicz z dnia 29 czerwca 2018 r., <https://twitter.com/KrystynaPawlowicz/status/1012463411744198662?t=3Ich5eAQzG5AabJmof8vPA&s=19>.
- Ziobro o reformie: Chcą, byśmy pudrowali coś, co na puder się nie nadaje, <https://www.wprost.pl/reforma-sadownictwa-2017/10049672/ziobro-o-reformie-chca-bysmy-pudrowali-cos-co-na-puder-sie-nie-nadaje.html>.

Inne źródła

- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 października 2015 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 października 2015 r. (Dz.U. poz. 1731).
- Opinia Prezydium Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) z dnia 12 października 2017 r. w sprawie przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, CCJE-BU(2017)9REV, <https://rm.coe.int/opinion-of-the-bureau-of-the-ccje-on-the-draft-act-of-september-2017-p/168075ddfo>.
- Poselski projekt ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 12 lipca 2017 r., druk sejmowy nr 1727.
- Potrzeszcz Jadwiga, *Opinia z dnia 9 października 2017 r. w sprawie zgodności z Konstytucją przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw*, <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/pubBASArtMeta.xsp?documentId=3438049897D60DoCC12583D00030ADAB&lang=PL>.
- Wniosek grupy posłów na Sejm VIII kadencji w sprawie zbadania konstytucyjności ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2016, poz. 1254) z dnia 1 marca 2017 r., <https://IPO.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K 3/17>.
- Wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 lipca 2017 r., <https://www.prezydent.pl/prawo/zawetowane/prezydent-przekazal-sejmowi-do-ponownego-rozpatrzenia-ustawe-o-krs,25656>.
- Wniosek Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania konstytucyjności ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa z dnia 11 kwietnia 2017 r., nr PK VIII TK 39.2017, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K 5/17>.

Recydywa zasady jednolitości władzy państwowej

Teza trzecia jest niczym więcej jak tylko schematem organizacyjnym państwa, który już nie opiera się na trójpodziale władz, ale na władzy jednolitej, bo władza państwowa z natury swojej jest niepodzielna i jednolita, jak jest niepodzielne i jednolite pojęcie suwerenności

Stanisław Car¹

Wprowadzenie

Zasada podziału władz jest jedną z fundamentalnych zasad współczesnego konstytucjonalizmu. Jej geneza sięga czasów nowożytnych, kiedy to wiodącą koncepcją ustrojową był absolutyzm monarszy – podział władz był bowiem przeciwieństwem idei zgromadzenia pełni władzy w rękach jednego podmiotu². Istotą tej zasady jest, generalnie ujmując, organizacja systemu ustrojowego państwa w taki sposób, aby chronić prawa człowieka poprzez zabezpieczenie przed skupieniem nadmiernej władzy przez jednostkę lub grupę, co może prowadzić do jej nadużywania.

Należy wskazać jednak, że zasada podziału władz w perspektywie historycznej nie była rozumiana w sposób jednolity ze względu na odmienne koncepcje dotyczące rozróżnienia władczych funkcji państwa oraz związanych z nimi organów. Jako pierwszy postulat podziału władz sformułował John Locke w *Dwóch traktatach o rządzie*, wyodrębniając władzę ustawodawczą, wykonawczą i federatywną. Zdaniem

* Kamil Kaczmarek – Uniwersytet Warszawski, ORCID: 0000-0003-2018-4399

1 Fragment przemówienia wygłoszonego na plenarnym posiedzeniu Sejmu dnia 26 stycznia 1934 r. dotyczącym przedstawienia tzw. tez konstytucyjnych, *Stanisław Car – polska koncepcja autorytaryzmu*, wstęp, wybór i opracowanie J. Majchrowski, Warszawa 1996, s. 164.

2 Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019, s. 86.

Locke'a stanowienie prawa oraz jego wykonywanie (obejmujące też sądownictwo) powinny zostać przydzielone odrębnym władzom. Natomiast związana ze stosunkami zagranicznymi władza federatywna mogła być zgromadzona razem z władzą wykonawczą w jednych rękach. Jednak koncepcją, która uzyskała większe znaczenie praktyczne, okazał się trójpodział władzy ukształtowany przez Monteskiusza w traktacie *O duchu praw*. Wskazując na istnienie władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, Monteskiusz głosił konieczność przyporządkowania każdej z nich odrębnym grupom organów państwowych. Inne warianty podziału władz, które cechowały się większym skomplikowaniem, zaproponowali m.in. Benjamin Constant czy Emmanuel J. Sieyes³.

Konstytucja RP z 1997 r.⁴ w jej art. 10 ustanawia zasadniczo monteskiuszowski trójpodział władzy, wyodrębniając władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą oraz przypisując do każdej z władz pewną grupę organów państwowych. Znacznego uszczegółowienia tego przepisu, mającego istotne znaczenie praktyczne, w swoim orzecznictwie dokonał Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, że „wymóg »rozdzielenia« władz oznacza m.in., że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z tych władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty. Ustawodawca zaś – kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych – nie może naruszyć owego »istotnego zakresu« danej władzy”⁵. Ustawa zasadnicza dokonuje sprzężenia zasady podziału władz z koniecznością ich wzajemnego równoważenia, ale z drugiej strony nakłada na władze wymóg współdziałania. Trafny wydaje się pogląd Wojciecha Brzozowskiego, który uważa, że „wymóg współdziałania osłabia skutki uboczne wynikające z oddzielenia władz. Zarazem jego ustanowienie przesądza o tym, że podział władz nie może oznaczać ich całkowitej separacji. Mamy tu zatem do czynienia z chwiejną równowagą dwóch do pewnego stopnia przeciwstawnych wartości. Podział władz uzasadnia się zazwyczaj potrzebą zapobiegania

3 Constant skonstruował podział na władzę królewską (moderującą), ministerialną (wykonawczą), reprezentacyjną (prawodawczą), sądową oraz municypalną (samorząd). Sieyes natomiast uważał, że konieczne jest dodatkowe rozdzielanie funkcji względem trójpodziału Monteskiusza i wyodrębnienie władzy konstytuującej (ustawodawcy konstytucyjnego), nadzorczej (nad przestrzeganiem konstytucji) oraz neutralnej (zapewniającej harmonię działania władz). Zob. więcej na temat koncepcji podziału władz: H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2017, s. 298–302.

4 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

5 Wyrok TK z dnia 29 listopada 2005 r., P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119.

koncentracji funkcji władczych, a także dążeniem do wzajemnej kontroli i powściągnięcia się władz, co prowadzi do ich względnej równowagi. Jednocześnie jednak relacje tego rodzaju, wpisane w logikę ustroju demokratycznego nie mogą prowadzić do autonomizacji interesów poszczególnych władz”⁶.

Idea podziału władz była jednak zasadą kwestionowaną, nawet w systemach ustrojowych akcentujących swój demokratyzm. Już w czasie Wielkiej Rewolucji Francuskiej za sprawą jakobinów powstała koncepcja jednolitości władzy polegająca na jej skupieniu w rękach Ciała Ustawodawczego. Konstrukcja ta, opierająca się częściowo na myśli Jeana-Jacques’a Rousseau, została określona mianem rządów zgromadzenia. Jednak zasada jednolitości władzy państwowej w Polsce kojarzona jest przede wszystkim z konstytucjonalizmem socjalistycznym, który programowo odrzucał podział władzy ze względu na jego „burżuazyjne” korzenie. Za współczesny przykład zastosowania jednolitości władzy uważa się ustrój Szwajcarii, przy czym należy zaznaczyć, że „w szwajcarskiej praktyce ustrojowej występują inne utrwalone mechanizmy hamulców i równowagi, uniemożliwiające, by tradycyjny legitymizm nie ulegał degeneracji (...)”⁷. Również w historii Polski można odnaleźć doświadczenia związane z jednolitością władzy państwowej. Obóz sanacji, doprowadzając do uchwalenia Konstytucji kwietniowej⁸ w 1935 r., wprowadził porządek ustrojowy, który powierzał nadrzędną rolę Prezydentowi RP oraz podporządkowywał mu inne organy państwowe. Inny wariant jednolitości władzy funkcjonował w okresie PRL. Polska Rzeczpospolita Ludowa nie stanowiła wyjątku na tle pozostałych demokracji ludowych i również przyjęła wszystkie fundamentalne założenia konstytucjonalizmu socjalistycznego. Wśród nich była oczywiście zasada jednolitości władzy, którą dobitnie wyrażał art. 15 Konstytucji PRL⁹, czyniący z Sejmu „najwyższy organ władzy państwowej”.

W świetle powyższych uwag warto przyjrzeć się współczesnej praktyce ustrojowej w kontekście konstytucyjnej zasady podziału władz. Celem niniejszej pracy jest analiza owej praktyki w latach 2015–2022 pod kątem możliwych naruszeń przedstawionej zasady spowodowanych ustawodawstwem, obsadą personalną bądź pewnymi czynnościami faktycznymi. Naruszenia te przejawiały się wprost w niezgodności

6 W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 2, s. 6 i 7.

7 H. Izdebski, *Doktryny...*, s. 296.

8 Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).

9 Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (tekst pierwotny Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.).

lub ewentualnie w niewspółgraniu z przepisami ustawy zasadniczej. Wobec tego należy rozważyć, czy wciąż można mówić o funkcjonowaniu podziału władz, czy też sytuacja faktyczna prowadzi do konstatacji, że mamy do czynienia z jednolitością władzy państwowej.

Omnipotencja parlamentu i „polski system łupów”

Na początek analizy problemu warto zastanowić się nad pewnym wspólnym mianownikiem przypadków naruszeń zasady podziału władz w ostatnich latach. Można postawić tezę, że taką funkcję pełniły niewłaściwe przekonania na temat roli parlamentu (w tym szczególnie większości parlamentarnej) w systemie ustrojowym państwa, które rzutują na postrzeganie podziału władz. Należy w tym miejscu wskazać przede wszystkim, niekoniecznie artykułowane bezpośrednio, poglądy o omnipotencji parlamentu i „polskim systemie łupów”.

Pojęcie omnipotencji parlamentu wiąże się z określeniem „imposybilizm prawny”¹⁰, którym to posługiwali się czołowi politycy obozu rządzącego. Zdaniem Jerzego Zajadły omnipotencja parlamentu stanowi zaprzeczenie „imposybilizmu prawnego” i oznacza taką pozycję organu ustawodawczego, w ramach której może on podejmować wszelkie czynności, dotyczące „nie tylko proceduralnych kwestii formalno-prawnych, które można instrumentalnie przewyciężyć, lecz także treściowej zawartości (...) zmiany ustawodawczej w sensie materialno-prawnym, którą można kreatywnie i dowolnie kształtować”¹¹. Warunkiem ku temu jest jednak pewna umiejętność działania oraz określona wola polityczna. Za źródło takiej pozycji parlamentu rządzący uważają wolę suwerena, którą utożsamiają z mandatem udzielonym w wyborach parlamentarnych. W tym kontekście wątpliwe jest, aby nawet pomimo poparcia większości dla danej formacji politycznej i jej programu można było uznać, że źródłem konkretnych inicjatyw i rozstrzygnięć ustawodawczych jest Naród. Rzeczywistość skłania raczej do stwierdzenia, że faktycznym decydującym w tej kwestii jest większość parlamentarna, a być może nawet po prostu gremium partyjne. Co więcej, wypada w tym miejscu rozważyć następującą kwestię: jeśli Naród w drodze wyborów

10 „»Imposybilizm« oznaczał (...) wyimaginowaną »niemożność«, »niezdolność«, »nieumiejętność« zmiany stanu prawnego wynikającą albo z braku prawnych kompetencji, albo z motywowanej politycznie złej woli” – J. Zajadło, *Pojęcie „imposybilizm prawny” a polityczność prawa i prawoznawstwa*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 3, s. 17.

11 *Ibidem*, s. 18.

wyraził swoją wolę, co przełożyło się na ukształtowanie danej większości parlamentarnej, to czy większość ta, dysponując takim mandatem, może w sposób zasadniczo dowolny kształtować prawo?

Na to pytanie już dawno odpowiedziała doktryna. Jak zauważa Czesława Żuławska: „w istocie, prawo jest czymś więcej niż instrumentem w ręku suwerena; również gdy jest nim demokratycznie wybrane przedstawicielstwo narodu, nie można godzić się z hasłem »parlamentowi wszystko wolno«”¹². Również orzecznictwo podjęło problematykę roli Sejmu w systemie ustrojowym RP na gruncie przepisów obowiązującej ustawy zasadniczej, na co warto zwrócić szczególną uwagę w kontekście rozważań o onnipotencji parlamentu. Trybunał Konstytucyjny w sposób klarowny i jednoznaczny stwierdził bowiem, że „Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. odrzuciła nadrzędność którejkolwiek z władz. Przesłała obowiązywać zasada konstytucjonalizmu socjalistycznego, w myśl której »Najwyższym organem władzy państwowej jest Sejm«, aczkolwiek reminiscencje tej zasady są w dalszym ciągu wyraźnie obecne w myśleniu o pozycji i zakresie zadań Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Sejm jest jednym z organów władzy państwowej. Jego kompetencje – a więc i granice działań – określone są w Konstytucji i ustawach. Sejm ma – w granicach Konstytucji – szeroką autonomię w zakresie decyzji dotyczących tworzenia prawa. (...) To prawda, że Sejm może »dużo«, ale nie może »wszystkiego«. To bowiem, co »może«, musi mieścić się w granicach wyznaczonych Konstytucją i ustawami”¹³.

Innym tego typu przekonaniem jest pogląd, w myśl którego sukces wyborczy pozwala zwycięskiej partii na obsadzanie stanowisk, na które uzyskuje ona wpływ, przy pomocy przedstawicieli tej partii. Pogląd ten z oczywistych względów nie jest wyrażany wprost w dyskursie publicznym, ale funkcjonowanie takiego zjawiska można dostrzec w praktyce politycznej. Jak można łatwo zauważyć, jest to swego rodzaju próba przeniesienia na polski grunt instytucji charakterystycznej dla ustroju amerykańskiego – systemu łupów. System łupów zaczął kształtować się w USA pod koniec lat 20. XIX wieku i polegał na obsadzaniu większości stanowisk w administracji rządowej przez przedstawicieli partii, której kandydat zwyciężył w wyborach prezydenckich. Jednak od początku lat 80. XIX wieku i przyjęcia tzw. ustawy Pendletona system łupów zaczął być istotnie ograniczany – obecnie obejmuje on niewielką część

12 Cz. Żuławska, *Glosa do orzeczenia TK z dnia 4 grudnia 1990 r., K 12/90*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 4, s. 101.

13 Wyrok TK z dnia 22 września 2006 r., U 4/06, OTK-A 2006, nr 8, poz. 109.

stanowisk, przy czym zasadniczo są to wysokie stanowiska, gdzie niewątpliwie znaczenie mają kwalifikacje polityczne¹⁴.

Wobec tego, kierując się analogią, opisane wyżej zjawisko odgrywające znaczącą rolę w obecnej praktyce politycznej można określić jako „polski system łupów”. Analogia dotyczy jednak głównie nazwy, albowiem „polski system łupów” stanowi raczej karykaturę rozwiązania amerykańskiego. W przeciwieństwie do wskazanych wyżej cech tej instytucji w USA, polska praktyka momentami nie ogranicza się wyłącznie do części administracji rządowej. Obejmuje ona natomiast różnego rodzaju stanowiska niższe i wyższe, z czym związane są pojawiające się niekiedy stwierdzenia, że zwyczajnie ugrupowanie może na zasadzie klucza partyjnego obsadzać nawet konstytucyjne organy państwa (i to nie tylko te ze sfery administracji rządowej).

Funkcjonowanie systemu łupów, zwłaszcza nieujętego w ramy prawne i nieodpowiednio ugruntowanego w praktyce, przedstawiciele doktryny postrzegają jako pewnego rodzaju patologię w administrowaniu¹⁵. Trafnie zauważa się jego ujemne konsekwencje w postaci braku fachowości oraz stabilizacji administracji. Pozostaje jednak pytanie, czy nawet mimo przeważających negatywnych ocen tego rozwiązania dopuszczalne jest istnienie systemu łupów w jakimkolwiek stopniu w ustroju RP. Wydaje się, że nie jest to dopuszczalne, a to za sprawą przepisów obowiązującej ustawy zasadniczej. Konstytucja RP, statuując pozycję ustrojową poszczególnych organów, określa bowiem zróżnicowane długości kadencji, co uniemożliwia związanie ich wszystkich z kadencją Sejmu czy też Prezydenta RP¹⁶. Dzięki temu zmiana w ramach tych organów nie pociąga za sobą kompleksowej przebudowy całego aparatu państwa. Innym argumentem jednoznacznie przeciwko „polskiemu systemowi łupów” jest wymóg apolityczności, jaki ustawa zasadnicza często stawia wobec piastunów organów konstytucyjnych.

Egzekutywa a podział władz

Konstytucja RP kształtuje stosunki między władzą ustawodawczą i władzą wykonawczą w oparciu o podstawowe założenia systemu

14 Zob. M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010, s. 84 i 85.

15 Zob. E. Stefańska, *Pojęcie patologii w administracji*, [w:] *Patologie w administracji publicznej*, red. D. Kijowski, P. Suwaj, Warszawa 2009, s. 355 i 356.

16 Zob. L. Garlicki, *System rządów III RP – dawne obawy a nowe wyzwania*, [w:] *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, red. M. Zubik, Warszawa 2012, s. 110 i 111.

parlamentarno-gabinetowego. Oznacza to, że piastuni władzy wykonawczej zasadniczo wywodzą się z większości parlamentarnej, a między legislatywą i egzekutywą nieustannie zachodzą różnego rodzaju oddziaływania, które powinny mieścić się w ramach omówionej zasady równoważenia się władz. Dlatego też przypadki naruszeń podziału władz w kontekście tej relacji mogą nie być tak ewidentne. Oczywiście w ostatnich latach pojawiły się np. wątpliwości dotyczące roli lidera większości parlamentarnej niebędącego szefem rządu w podejmowaniu strategicznych decyzji polityki państwa, która to rola przypisana jest Radzie Ministrów i jej Prezesowi. Problem ten wymaga jednak odrębnego, nieco szerszego rozważenia. Natomiast odmiennie wygląda kwestia podziału władz w świetle stosunków między władzą wykonawczą a sądowniczą – w tym przypadku konkretne zachowanie może stanowić bardzo wyraźne naruszenie tej zasady (art. 173 Konstytucji).

Za przykład może posłużyć sytuacja związana z wyrokiem TK z dnia 22 października 2020 r.¹⁷ Wyrok ten stwierdzał niezgodność z Konstytucją przepisu normującego tzw. embriopatologiczną przesłankę dopuszczalności przerywania ciąży, co wywołało masowe protesty społeczne. W związku z tym Prezes Rady Ministrów postanowił wstrzymać się z ogłoszeniem wyroku, naruszając przy tym konstytucyjny obowiązek niezwłocznej publikacji orzeczenia. Po pewnym czasie Rada Ministrów wydała bezprecedensowe Stanowisko w przedmiocie terminu publikacji wyroku TK w sprawie K 1/20¹⁸, w którym, powołując się na stan wyższej konieczności związany z pandemią COVID-19, stwierdziła, że „publikacja wyroku wraz z uzasadnieniem pozwoli na minimalizację wątpliwości obywateli dotyczących motywów oraz skutków prawnych orzeczenia”. Ostatecznie wyrok został opublikowany po upływie ponad 3 miesięcy oraz powstaniu uzasadnienia i tego samego dnia wszedł w życie. Można zatem przyjąć, że Prezes Rady Ministrów swoim postępowaniem przejął, określoną w art. 190 ust. 3 Konstytucji RP, kompetencję do określenia innego terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów, która przysługuje Trybunałowi.

Główne wątpliwości dotyczące podziału władz na tle relacji egzekutywa – judykatura związane są jednak z pozycją i kompetencjami Ministra Sprawiedliwości oraz kierowanego przez niego resortu. Minister

¹⁷ K 1/20, OTK-A 2021, poz. 4.

¹⁸ Stanowisko Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2020 r. w przedmiocie terminu publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 1/20 (M.P. poz. 1104).

dysponuje bardzo silną pozycją ustrojową, która przejawia się szerokimi uprawnieniami nadzorczymi, w szczególności w odniesieniu do sądów powszechnych. Już wcześniej Stanisław Dąbrowski sygnalizował, że „oceniając oddzielnie poszczególne uprawnienia Ministra Sprawiedliwości w stosunku do sędziów i sądów powszechnych, można uznać, że większość z nich mieści się w ramach konstytucyjnego równoważenia władz, jednakże suma tych uprawnień jest tak duża, że czyni wątpliwą niezależność sądów powszechnych od władzy wykonawczej”¹⁹. Zwłaszcza że sposób korzystania z tych kompetencji w praktyce często powoduje podnoszenie zarzutu ich nadużywania.

Co więcej, w ostatnich latach pozycja ustrojowa Ministra Sprawiedliwości została jeszcze zdecydowanie wzmocniona za sprawą uchwalonego w 2016 r. Prawa o prokuraturze²⁰. Ustawa ta doprowadziła do połączenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, przy jednoczesnym ukształtowaniu prokuratury na zasadach jednolitości i centralizmu²¹. Wydaje się, że tego rozwiązania nie można określić jednoznacznie jako niezgodnego z Konstytucją RP ze względu na nieunormowanie w ustawie zasadniczej stosownego wymogu niepołączalności, ale także z powodu zupełnego braku konstytucyjnej regulacji prokuratury²². Natomiast, jak wskazują przedstawiciele doktryny, skupienie tych dwóch funkcji w jednej osobie może stanowić poważne zagrożenie dla praworządności, ponieważ plasuje rząd w pozycji ponad prawem²³. Problem łączenia funkcji Prokuratora Generalnego wiąże się z jeszcze innym aspektem. W przypadku gdy funkcję tę pełni poseł, wątpliwości zarysowują się na tle wyrażonej w art. 103 Konstytucji RP zasady niepołączalności mandatu poselskiego, która postrzegana jest jako konsekwencja zasady podziału i równoważenia władz²⁴. Mandatu tego nie może bowiem sprawować „prokurator”,

19 S. Dąbrowski, *Niezależność sędziowska a podział władz*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014, nr 1, s. 17.

20 Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1247 ze zm.).

21 Zob. A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny, *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 76.

22 Zob. pogląd odmienny – A. Sakowicz, *Opinia prawna z 18 stycznia 2016 r. na temat poselskiego projektu ustawy – Prawo o prokuraturze (druk nr 162 i 162A) oraz poselskiego projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o prokuraturze (druk nr 163)*, [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk8.nsf/0/39C513086ECD92DCC-1257F3B003F0D63/\\$file/i92-16.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk8.nsf/0/39C513086ECD92DCC-1257F3B003F0D63/$file/i92-16.rtf) [dostęp: 10.03.2023].

23 A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny, *Prawo o prokuraturze...*, s. 66.

24 Zob. *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 103, s. 318.

dlatego dyskusyjną pozostaje kwestia, czy określenie to obejmuje samego Prokuratora Generalnego, który nie został wymieniony wprost wśród najważniejszych funkcji państwowych niemożliwych do połączenia z mandatem posła.

Odnosząc się do wspomnianych wyżej uprawnień Ministra Sprawiedliwości, art. 8, 9 i 9a Prawa o ustroju sądów powszechnych²⁵ (dalej: p.u.s.p.) stanowią ogólnie, w jakim zakresie sprawuje on nadzór nad działalnością administracyjną sądów. Zgodnie z tym ostatnim przepisem zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów polegająca na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądów, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sądy wymiaru sprawiedliwości oraz innych zadań z zakresu ochrony prawnej sprawuje Minister Sprawiedliwości przez służbę nadzoru. Służba ta składa się z sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości. Instytucja ta wywołuje pewne zastrzeżenia ze względu na udział przedstawicieli władzy sądowniczej w strukturze władzy wykonawczej – funkcjonują oni jako urzędnicy ministerstwa i podlegają dyrektywom ministra²⁶. Trybunał Konstytucyjny miał już w przeszłości okazję, aby odnieść się do tej regulacji. W wyroku z dnia 15 stycznia 2009 r.²⁷ nie uznał wprawdzie, że instytucja służby nadzoru złożonej z sędziów delegowanych do resortu sprawiedliwości jest niezgodna z Konstytucją, lecz wskazał jednoznacznie, że nie do pogodzenia z zasadą podziału i równowagi władz jest możliwość łączenia delegacji do ministerstwa z dalszym wykonywaniem funkcji orzeczniczych przez sędziego. Pomimo takiego doprecyzowania istniejący stan prawny nadal wywołuje kontrowersje.

Warto zauważyć, że do naruszenia zasady podziału władz może dojść również w ramach jednej z nich. W przypadku władzy wykonawczej sytuacja ta może nastąpić w szczególności między rządem i poszczególnymi ministrami a prezydentem, co związane jest z istniejącym w polskim ustroju dualizmem egzekutywy. Za ilustrację takiego stanu rzeczy może posłużyć, także związany z władzą sądowniczą, problem realizacji przez Ministra Sprawiedliwości kompetencji do delegowania sędziów na tle prerogatywy Prezydenta RP do ich powoływania. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że „swobodne, niczym nieograniczone korzystanie z mechanizmu delegowania sędziów narusza wyłączne konstytucyjne

25 Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 217).

26 Zob. S. Dąbrowski, *Niezależność sędziowska...*, s. 18.

27 Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK-A 2009, nr 1, poz. 3.

kompetencje (...) Prezydenta RP do powoływania sędziów”²⁸. Minister może bowiem delegować sędziego do innego sądu (także wyższej instancji) lub określonych jednostek organizacyjnych na czas określony lub na czas nieokreślony, przy czym w tym drugim przypadku odwołanie delegacji może nastąpić zasadniczo w każdym czasie, według uznania ministra. Rozwiązania te zostały poddane zdecydowanej krytyce Rzecznika, który podkreślił, że ze względu na nieograniczone i nieprzejrzyste charakter kompetencji Ministra Sprawiedliwości oraz brak kontroli nad ich wykonywaniem, naruszają one zasadę podziału władz²⁹.

Inne problemy związane z kompetencjami Ministra Sprawiedliwości dotyczącymi nadzoru nad działalnością sądów zostaną omówione już w dalszej części pracy. Zostaną one poddane analizie z perspektywy władzy sądowniczej, przy uwzględnieniu szczególnych konstytucyjnych zasad i wymogów odnoszących się do tej władzy.

Judykatura a podział władz

W przeciwieństwie do legislatury i egzekutywy, których relacje oparte są na pewnej zależności oraz wzajemnym oddziaływaniu, władzę sądowniczą cechuje szczególna pozycja. Ta szczególna pozycja nie została zaakcentowana w art. 10 Konstytucji RP, ale jej źródło stanowi art. 173, który statuuje zasadę niezależności i odrębności sądów i trybunałów³⁰. Wobec tego do władzy sądowniczej odnoszą się pewne szczególne wymogi i gwarancje mające na celu urzeczywistnienie przepisów ustawy zasadniczej związanych z ustrojową rolą judykatury. Takie szczególne ukształtowanie pozycji sądów i trybunałów oznacza, że władza sądownicza jest w pewien sposób odseparowana od innych władz, a oddziaływanie na nią nie może być zbyt daleko idące z uwagi na znaczne ryzyko naruszenia tak wykreowanego podziału władz³¹.

Wracając do kwestii kompetencji nadzorczych Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi, poświęcenia uwagi wymaga problem przenoszenia sędziów na inne miejsce służbowe w drodze decyzji ministra. Przeniesienie od omówionego wcześniej delegowania odróżniają dwa aspekty: brak czasowego charakteru oraz możliwość jego

28 Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 7 września 2021 r. w sprawie o sygn. akt SK 32/21, s. 11.

29 *Ibidem*.

30 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, komentarz do art. 10, s. 57.

31 Por. M. Kruk, *O wartościach Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10, s. 21 i 22.

dokonania bez zgody sędziego (np. z powodu reorganizacji czy względów dyscyplinarnych). Doktryna słusznie zauważa, że takie unormowanie instytucji przeniesienia sędziego, w szczególności w przypadkach niewymagających jego zgody, stwarza pole do nadużyć oraz budzi wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji niezawisłości, nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziów. Jacek Sobczak wskazuje, że „oddanie w art. 75 p.u.s.p. decyzji dotyczącej miejsca służbowego sędziego, a więc terytorialnego i rzeczowego zasięgu jego władzy sądowniczej, Ministrowi Sprawiedliwości jest ustrojowo wadliwe, gdyż (...) sankcjonuje w zasadzie dyskrecjonalną ingerencję czynnika administracyjnego w zakres władzy sądowniczej”³².

Z jednoznacznie negatywną oceną ze strony doktryny i judykatury spotkał się wprowadzony do ustawy w 2017 r. mechanizm wyrażania zgody przez Ministra Sprawiedliwości na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po osiągnięciu określonego wieku powodującego przejście w stan spoczynku. Zgodnie z tym rozwiązaniem sędzia, który ukończył 65 lat (w przypadku mężczyzn) lub 60 lat (w przypadku kobiet) mógł w oznaczonym terminie oświadczyć wolę dalszego zajmowania stanowiska. Jednak ostateczna decyzja należała do Ministra Sprawiedliwości, który, kierując się m.in. interesem wymiaru sprawiedliwości, mógł wyrazić zgodę na dalsze pełnienie czynnej służby przez sędziego, lecz nie dłużej niż do 70. roku życia. Przepisy te zostały zaskarżone do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który w wyroku z dnia 5 listopada 2019 r.³³ wskazał, że mechanizm wyrażania zgody opiera się na niejasnych kryteriach, decyzja ministra jest niezaskarżalna i nie wymaga uzasadnienia, a dla jej podjęcia prawo nie przewiduje żadnego terminu. W związku z tym TSUE stwierdził, że „przysługujące w tym wypadku Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do decydowania o dalszym zajmowaniu stanowiska sędziego w sądach powszechnych w Polsce w okresie między osiągnięciem przez sędziego wieku 60 i 70 lat w przypadku kobiet oraz 65 i 70 lat w przypadku mężczyzn może wzbudzić, zwłaszcza w przekonaniu jednostek, uzasadnione wątpliwości co do niezależności danych sędziów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów”. W 2018 r. doszło jednak do zmiany – w obecnym stanie prawnym organem wyrażającym zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego

32 J. Sobczak, *Niezawisłość sędziowska i niezależność sądów. Problem ważny i ciągle aktualny*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2015, nr 4, s. 110 i 111.

33 Wyrok TSUE z dnia 5 listopada 2019 r., C-192/18, *Komisja przeciwko Polsce*, ECLI:EU:C:2019:924.

jest Krajowa Rada Sądownictwa. Warto zauważyć, że do końca 2018 r. zblizoną konstrukcją dotyczącą wyrażania zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, co do której można podnieść analogiczne zastrzeżenia, przewidywała ustawa o Sądzie Najwyższym³⁴. W tym jednak przypadku decyzyjność przyznana została innemu organowi władzy wykonawczej – Prezydentowi RP.

Niewątpliwie jednym z największych problemów dotyczących podziału władz w ostatnich latach była sytuacja związana z KRS. Co prawda, Krajowa Rada Sądownictwa nie jest uważana za organ władzy sądowniczej, lecz organ o charakterze szczególnym, uplasowany między władzami³⁵. Jednakże jej ustrojowa rola, zadania i kompetencje nakazują rozważanie zagadnień Rady w ramach problematyki judykatury. W 2017 r. miały miejsce zasadnicze zmiany w odniesieniu do sposobu wyboru członków KRS, co nastąpiło w związku z wyrokiem TK³⁶ (z wniosku Prokuratora Generalnego) stwierdzającym niezgodność z Konstytucją niektórych przepisów ustawy o KRS³⁷. W miejsce dotychczasowego rozwiązania polegającego na wyborze sędziów-członków przez właściwe zgromadzenia sędziowskie ustawodawca wprowadził wybór sędziów do Rady przez Sejm większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Natomiast w razie niedokonania wyboru w ten sposób przewidziano, że Sejm dokonuje wyboru większością bezwzględną przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, co w oczywisty sposób przekazuje decyzyjność w ręce większości parlamentarnej. W ramach tej samej nowelizacji³⁸ dokonano również skrócenia kadencji członków dotychczasowej KRS. Działania te zostały zdecydowanie skrytykowane przez przedstawicieli nauki i środowiska sędziowskiego. Przy czym należy zaznaczyć, że do VIII kadencji Sejmu w literaturze przedmiotu nie formułowano generalnie wątpliwości co do tego, że Sejm i Senat wybierają wyłącznie czterech posłów i dwóch senatorów, ani zastrzeżeń natury konstytucyjnej co do konstrukcji ustalania składu Rady³⁹.

34 Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1904 ze zm.).

35 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 382.

36 Wyrok TK z dnia 20 czerwca 2017 r., K 5/17, OTK-A 2017, poz. 48.

37 Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 269).

38 Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 3).

39 M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021, s. 245.

Wątpliwości związane z wykonywaniem kompetencji przez tak ukształtowaną KRS spowodowały, że ostatecznie zagadnienie to trafiło do rozpoznania przez TSUE. Odpowiadając na pytania prejudycjalne zadane przez Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego, Trybunał wydał wyrok⁴⁰, w którym oprócz kompleksowej analizy rozwiązań legislacyjnych zwrócił także uwagę na równie istotne okoliczności faktyczne towarzyszące zmianom w KRS. Trybunał Sprawiedliwości UE odniósł się m.in. do: braku reprezentacji sędziów wszystkich szczebli w nowo wybranej KRS (czego wymaga polska ustawa zasadnicza); braku transparentności przy procedurze wyboru sędziów do Rady ze względu na początkowe nieuwajnienie list poparcia dla kandydatów, o których mówiła nowa ustawa; całkowitego braku uchwał nowo wybranej KRS w kontekście kryzysu związanego ze zmianami, które dotyczyły Sądu Najwyższego, a także wątpliwości co do powiązań kandydatów na członków Rady z przedstawicielami władzy wykonawczej i ustawodawczej. Rozstrzygając sprawę, TSUE skonkludował, że rolą sądu odsyłającego, który rozpatruje konkretną sprawę związaną z wykonywaniem przez KRS jej kompetencji, będzie ustalenie, czy KRS daje wystarczające gwarancje niezależności. Jednakże Trybunał w sposób jednoznaczny określił kryteria, które sąd powinien wziąć pod uwagę przy dokonywaniu tej oceny. Ujmując ogólnie, kryteriami tymi są: utworzenie nowego składu Rady w drodze skrócenia kadencji dotychczasowych członków; wybór zdecydowanej większości składu przez siły polityczne, nie zaś środowisko sędziowskie; występowanie ewentualnych nieprawidłowości w procedurze wyboru członków; sposób wypełniania konstytucyjnych zadań. Zagadnienie niezależności KRS stało się także przedmiotem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który, bazując na orzecznictwie TSUE oraz sądów polskich, uznał, że zmiany legislacyjne wokół KRS spowodowały, że jej niezależność nie jest gwarantowana⁴¹.

Nie zagłębiając się nadmiernie w szeroką problematykę związaną z funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego w latach 2015–2022, warto z punktu widzenia podziału władz zwrócić uwagę na zagadnienie obsady personalnej sądu konstytucyjnego. Trudno bowiem uznać za zgodny z zasadą podziału władz wybór w skład TK dotychczasowych posłów partii rządzącej z jej „pierwszego szeregu”, którzy mają jednoznacznie określone poglądy w kwestiach społecznie spornych, a ponadto

40 Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. *przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i C.P. i D.O. przeciwko Sądowi Najwyższemu*, ECLI:EU:C:2019:982.

41 Zob. np. wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 15 marca 2022 r., skarga nr 43572/18, *Grzęda przeciwko Polsce*, ECLI:CE:ECHR:2022:0315JUD004357218.

byli odpowiedzialni za liczne rozwiązania legislacyjne przyjęte w ostatnich latach. Sytuacja taka raczej wywołuje skojarzenia z omówionym wcześniej systemem łupów. Co więcej, takie wybory personalne pozwalają na rozważenie, w jakim stopniu rzeczywiście realizowana jest wola suwerena. Wydaje się bowiem, że nie można mówić o legitymacji demokratycznej wyboru na sędziego TK w przypadku byłego posła, który w ostatnich wyborach parlamentarnych został negatywnie zweryfikowany przez elektorat⁴².

Analizując płaszczyznę władzy sądowniczej na tle konstytucyjnego podziału władz, wypada zauważyć, że również ze strony judykatury możliwa jest nadmierna ingerencja w kompetencje przynależne pozostałym władzom. W tym kontekście warto zastanowić się nad zagadnieniem pojawiającym się w jednym z motywów uchwały składu połączonych Izb Sądu Najwyższego z 2020 r.⁴³ W części poświęconej wykładni prawa SN wskazał, że powinien on dokonywać interpretacji w sposób „przyjazny” Konstytucji. Przyjęta definicja wykładni prokonstytucyjnej może jednak być uznana za zbyt daleko idącą. Zdaniem SN wykładnia ta „obejmuje nakaz preferowania takiej interpretacji, która nie tylko odpowiada ustawie zasadniczej, ale odpowiada jej najpełniej przez to, że realizuje wyrażone w niej wartości w najszerszym możliwym wymiarze, choćby inne warianty interpretacyjne były także do utrzymania z perspektywy konstytucyjności”. Takie stwierdzenie może powodować bowiem wątpliwości, czy sąd rzeczywiście wyłącznie dokonuje oceny spójności danego rozwiązania z normami konstytucyjnymi, czy też może przechodzi krok dalej i, dokonując takiego wyboru, działa w sposób prawotwórczy. Tym samym niejako wkracza w sferę kompetencji ustawodawcy.

Organy spoza klasycznego trójpodziału

Konstytucja RP przyjmuje zasadniczo monteskiuszowski trójpodział władzy, co determinuje treść art. 10. Natomiast przepis ten nie wyklucza istnienia innych władz mających swoje umocowanie w Konstytucji, jak np. władza kontrolująca⁴⁴. Są także organy, które ze względu na swą rolę lub ukształtowanie nie mogą być zaliczone do żadnej z wymienionych władz. Ich przykładem jest opisana wyżej KRS. Istnieją również organy,

42 Por. M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, s. 276.

43 Uchwała z dnia 23 stycznia 2020 r. składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego, BSA I-4110-1/20, OSNC 2020, nr 4, poz. 34.

44 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, komentarz do art. 10, s. 56.

które raczej można przypisać do jednej z trzech władz, lecz ze względu na swą niezależność lub swoiste kompetencje są one postrzegane jako organy niejako odrębne. Zasada podziału władz nie powinna być jednak ograniczana wyłącznie do legislatywy, egzekutywy i judykatywy, a zatem należy zwrócić uwagę także na naruszenia tej zasady związane z niektórymi organami spoza klasycznego trójpodziału.

Jednym z takich organów jest Rzecznik Praw Obywatelskich, którego konkretniej uważa się za organ ochrony prawa. Jak trafnie zauważa Marek Zubik: „Konstytucja wprost przyznaje RPO przymiot niezależności (art. 210) i w tym sensie także do niego pośrednio odnosi się zasada podziału władz. Konstytucyjnie określona niezależność Rzecznika zakazuje ustawodawcy ustanawiania takich więzów strukturalnych i funkcjonalnych, które mogłyby uzależnić go od innych organów władzy publicznej”⁴⁵. Oznacza to m.in. konieczność zapewnienia odpowiedniej obsady personalnej.

W tym kontekście można dostrzec problem związany z wyborem nowego RPO w 2021 r. Wydaje się, że próby obsadzenia na tym stanowisku czynnych polityków związanych z partią rządzącą (sekretarza stanu oraz posła) należy uznać za niewspółgrające z zasadą niezależności RPO, a w konsekwencji także z zasadą podziału władz. Ostatecznie jednak żaden z tych kandydatów nie został Rzecznikiem ze względu na brak wymaganej przez ustawę zasadniczą zgody Senatu.

Przymiot niezależności Konstytucja RP przypisuje także innemu organowi ochrony i kontroli prawa – Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji. Ustawa zasadnicza do zadań KRRiT zalicza m.in. stanie na straży interesu publicznego w radiofonii i telewizji. W doktrynie zaznacza się, że taka rola Rady wymaga stworzenia efektywnego mechanizmu wpływania na funkcjonowanie publicznej radiofonii i telewizji, który obejmuje nie tylko uprawnienia regulacyjne i kontrolne, ale też podejmowanie działań o charakterze nadzorczym⁴⁶. W tym kontekście należy rozważyć problem możliwego naruszenia ustalonego w Konstytucji RP podziału władz poprzez ustawowe ograniczenie kompetencji organu konstytucyjnego ze względu na przyznanie części z nich innemu, wykreowanemu ustawą organowi. Dotyczy to zmian w ustawie o radiofonii i telewizji⁴⁷, które pozbawiły KRRiT kompetencji w zakresie powoływania i odwoływania członków zarządów i rad nadzorczych spółek mediów publicznych

45 M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, s. 299.

46 *Ibidem*, s. 320–321.

47 Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1722 ze zm.).

oraz wyrażania zgody na zmianę ich statutów. Kompetencje te zostały przyznane Radzie Mediów Narodowych. Zbadania zgodności z Konstytucją tych zmian dokonał TK w wyroku z dnia 13 grudnia 2016 r.⁴⁸ Trybunał stwierdził, że pomimo dużej swobody, jaką posiada ustawodawca w zakresie kreowania kompetencji KRRiT, tak daleko idące zmiany należy uznać za niezgodne z przepisami konstytucyjnymi normującymi zadanie stania na straży interesu publicznego w radiofonii i telewizji.

Pewne organy funkcjonujące w ramach systemu ustrojowego RP posiadają węzłowe znaczenie, nawet mimo zupełnego braku uregulowania ich w Konstytucji. Niewątpliwie jednym z nich jest Państwowa Komisja Wyborcza. Przez wzgląd na wagę, jaką dla demokratycznego państwa prawnego mają wolne i uczciwe wybory, niezbędne wydaje się zapewnienie najwyższemu organowi wyborczemu ustrojowych gwarancji niezależności, w szczególności od sił politycznych, co pośrednio wiąże się także z podziałem władz. Za niewspółgrającą z takimi postulatami można uznać nowelizację Kodeksu wyborczego z 2018 r.⁴⁹, która dotyczyła składu i trybu powoływania PKW. W miejsce dotychczasowych regulacji, które zakładały, że organ ten tworzy dziewięciu sędziów – po trzech z SN, NSA i TK (wskazanych odpowiednio przez ich prezesów), ustawodawca wprowadził unormowanie przewidujące, że PKW tworzy dwóch sędziów – po jednym z NSA i TK (wskazanych odpowiednio przez ich prezesów) oraz siedmiu członków wskazanych przez Sejm, a konkretniej kluby parlamentarne lub poselskie (proporcjonalnie do reprezentacji). Przedstawiciele doktryny oceniają pozytywnie sędziowski skład PKW, wskazując na takie zalety jak apolityczność czy fachowość prawnicza członków, natomiast obecny skład poddawany jest krytyce ze względu na upolitycznienie, które ich zdaniem nie będzie sprzyjało realizacji gwarancji przejrzystości i prawidłowości procedur wyborczych⁵⁰.

Zakończenie

Opisane wyżej sytuacje stanowią wybrane przykłady naruszeń konstytucyjnej zasady podziału władz w latach 2015–2022. Jak łatwo zauważyć,

48 Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2016 r., K 13/16, OTK-A 2016, poz. 101.

49 Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130 ze zm.).

50 A. Rakowska-Trela, K. Składkowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018, s. 14.

największa ich część to kwestie związane z mniejszą lub większą ingerencją we władzę sądowniczą ze strony legislatury i egzekutywy. W przypadku tego ogólnego problemu można by znaleźć jeszcze szereg innych sytuacji faktycznych, które niewątpliwie zasługują na analizę jako potencjalne naruszenia omawianej zasady. Na szczególną uwagę zasługują również pewne zdarzenia dotyczące nadmiernych oddziaływań na inne konstytucyjne organy, które ze względu na swą ustrojową rolę powinny cechować się niezależnością.

Na podstawie tych rozważań należy odnieść się do kwestii podniesionej we wstępie. Czy analiza praktyki ustrojowej ostatnich lat pozwala na stwierdzenie, że realnie mamy do czynienia z podziałem władz, czy może jednak jednolitością władzy państwowej? Odpowiedź na to pytanie nie wydaje się być jednoznaczna. Nie ulega wątpliwości, że w ostatnim czasie występowały tendencje do podporządkowania niektórych organów państwa względem innych (zwłaszcza Sejmu) bądź do przypisania pewnym organom nadmiaru kompetencji. Tendencje te należy ocenić jednoznacznie negatywnie jako prowadzące do jednolitości władzy. Jednak z drugiej strony, mimo że podział władz nie funkcjonuje tak, jak zakłada Konstytucja RP, to istnieje grupa znaczących organów, o której nie można powiedzieć, że jest podporządkowana jakiegokolwiek innemu.

Bez wątpienia obecna sytuacja wymaga zmian. Do rozwiązania niektórych problemów wystarczy zwykła zmiana legislacyjna, czasami sprowadzająca się do przywrócenia stanu poprzedniego. Inne naruszenia natomiast wywołują na tyle dalekosiężne skutki, że ich odwrócenie w krótkim czasie zwyczajnie nie jest możliwe. Trzeba jednak zaznaczyć, że najbardziej potrzebną zmianą jest zmiana w myśleniu – tak, aby mieć na względzie, że „Sejm może »dużo«, ale nie może »wszystkiego«”.

Abstrakt

Recydywa zasady jednolitości władzy państwowej

Artykuł zawiera analizę praktyki ustrojowej z lat 2015–2022 w świetle zasady podziału władz z art. 10 Konstytucji RP. Objęte nią zostały przypadki naruszeń tej zasady polegające na niezgodności lub niewspółgraniu z regulacją konstytucyjną, spowodowane ustawodawstwem, obsadą personalną lub czynnościami faktycznymi. Suma naruszeń pozwala na rozważenie, czy podział władz funkcjonuje w praktyce, czy też mamy do czynienia z jednolitością władzy państwowej. Naruszenia te związane są zwłaszcza z niewłaściwymi przekonaniem o roli parlamentu – omnipotencją parlamentu i „polskim systemem łupów”. Analiza obejmuje również poszczególne przypadki naruszeń związanych z władzą wykonawczą i sądowniczą, a także organami spoza klasycznego trójpodziału władzy, jak KRRiT czy RPO.

Słowa kluczowe: zasada podziału władz, jednolitość władzy państwowej, omnipotencja parlamentu, system łupów.

Abstract

Recurrence of the principle of unity of state power

The article contains an analysis of the systemic practice from 2015 to 2022 in the context of the principle of division of power under art. 10 of the Constitution of the Republic of Poland. The cases of violations of this principle, consisting in incompatibility or non-harmonization with the constitutional regulation, caused by legislation, staffing or other factual actions, are considered. The sum of these violations allows to reflect on whether the principle of division of power functions in practice, or whether there is a unity of state power. These violations are related primarily to misconceptions about the role of the parliament – the omnipotence of the parliament and the “Polish spoils system”. The analysis also covers individual cases of violations related to the executive and judicial authorities, as well as other bodies outside the classic three-way division of power, such as the National Broadcasting Council (KRRiT) or the Ombudsman (RPO).

Key words: principle of division of power, unity of state power, omnipotence of parliament, spoils system.

Bibliografia

Akty normatywne

- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (tekst pierwotny Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1722 ze zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 217).
- Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 269).
- Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1247 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1904 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 3).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130 ze zm.).
- Stanowisko Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2020 r. w przedmiocie terminu publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 1/20 (M.P. poz. 1104).

Orzecznictwo

Trybunał Konstytucyjny

- Wyrok TK z dnia 29 listopada 2005 r., P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119.
- Wyrok TK z dnia 22 września 2006 r., U 4/06, OTK-A 2006, nr 8, poz. 109.
- Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK-A 2009, nr 1, poz. 3.
- Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2016 r., K 13/16, OTK-A 2016, poz. 101.
- Wyrok TK z dnia 20 czerwca 2017 r., K 5/17, OTK-A 2017, poz. 48.
- Wyrok TK z dnia 22 października 2020 r., K 1/20, OTK-A 2021, poz. 4.

Sąd Najwyższy

- Uchwała z dnia 23 stycznia 2020 r. składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego, BSA I-4110-1/20, OSNC 2020, nr 4, poz. 34.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Wyrok TSUE z dnia 5 listopada 2019 r., C-192/18, *Komisja przeciwko Polsce*, ECLI:EU:C:2019:924.

Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i C.P. i D.O. przeciwko Sądowi Najwyższemu*, ECLI:EU:C:2019:982.

Europejski Trybunał Praw Człowieka

Wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 15 marca 2022 r., skarga nr 43572/18, *Grzęda przeciwko Polsce*, ECLI:CE:ECHR:2022:0315JUD004357218.

Literatura

Brzozowski Wojciech, *Współdziałanie władz publicznych*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 2.
Dąbrowski Stanisław, *Niezależność sędziowska a podział władz*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014, nr 1.

Garlicki Leszek, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019.

Garlicki Leszek, *System rządów III RP – dawne obawy a nowe wyzwania*, [w:] *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, red. M. Zubik, Warszawa 2012.

Izdebski Hubert, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2017.

Kiełtyka Andrzej, Kotowski Wojciech, Ważny Andrzej, *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2017.

Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.

Kruk Maria, *O wartościach Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10.

Kulesza Michał, Niziołek Magdalena, *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010.

Rakowska-Trela Anna, Składkowski Konrad, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018.

Sakowicz Andrzej, *Opinia prawna z 18 stycznia 2016 r. na temat poselskiego projektu ustawy – Prawo o prokuraturze (druk nr 162 i 162A) oraz poselskiego projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o prokuraturze (druk nr 163)*, [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk8.nsf/o/39C513086ECD92DCC1257F3B003FoD63/\\$file/i92-16.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk8.nsf/o/39C513086ECD92DCC1257F3B003FoD63/$file/i92-16.rtf).

Sobczak Jacek, *Niezawistość sędziowska i niezależność sądów. Problem ważny i ciągle aktualny*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa” 2015, nr 4.

Stanisław Car – polska koncepcja autorytaryzmu, wstęp, wybór i opracowanie J. Majchrowski, Warszawa 1996.

Stefańska Ewa, *Pojęcie patologii w administracji*, [w:] *Patologie w administracji publicznej*, red. D. Kijowski, P. Suwaj, Warszawa 2009.

Zajadło Jerzy, *Pojęcie „imposybilizm prawny” a polityczność prawa i prawoznawstwa*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 3.

Zubik Marek, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021.

Żuławska Czesława, *Glosa do orzeczenia TK z dnia 4 grudnia 1990 r., K 12/90*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 4.

Inne źródła

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 7 września 2021 r. w sprawie o sygn. akt SK 32/21.

Wróg ludu¹. Wykluczanie grup społecznych

Każdy prowokator czy szaleniec, który odważy się podnieść rękę przeciw władzy ludowej, niech będzie pewny, że mu tę rękę władza ludowa odrąbie, w interesie klasy robotniczej, w interesie chłopstwa pracującego i inteligencji, w interesie walki o podwyższenie stopy życiowej ludności, w interesie dalszej demokratyzacji naszego życia, w interesie naszej Ojczyzny²

Wykluczanie społeczne jest zjawiskiem, którego nie sposób całkowicie uniknąć we współczesnym społeczeństwie, zwłaszcza społeczeństwie opartym na pluralizmie. Jest ono konsekwencją zróżnicowań ekonomicznych, różnic światopoglądowych czy zwyczajnego braku solidarności społecznej. Określenie genezy wykluczania jest niejednoznaczne i niełatwe, o ile w ogóle możliwe. Jego przyczyn można upatrywać bowiem w wielu procesach zachodzących w społeczeństwie. Niewątpliwie jest to jednak zjawisko niekorzystne, bo skutki wykluczania potrafią być wielowymiarowe i rodzić poważne konsekwencje, nie tylko natury psychologicznej, ale również prawnej. Wykluczanie bowiem często ujawnia się jako legislacyjny przejaw wrogości czy obawy wobec danej grupy społecznej w postaci działań ustawodawczych na różnym szczeblu. Problem wykluczania grup społecznych jest szczególnie zauważalny w Polsce od 2015 r. Wówczas stopniowo zaczął obniżyć się wskaźnik tolerancji na zachowania często określane mianem „moralnie kontrowersyjnych”. Wykluczanie społeczne jest zjawiskiem niepożądanym

* Michał Pietrzekiewicz – Uniwersytet Warszawski, ORCID: 0000-0003-2983-6613

1 Określenie wykorzystane w Konstytucji ZSRR z 1936 r., było używane jako piętnujące i pogardliwe określenie wszystkich tych, którzy mogli stanowić zagrożenie dla władzy sowieckiej.

2 Przemówienie radiowe premiera Józefa Cyrankiewicza wygłoszone 29 czerwca 1956 r. po wydarzeniach poznańskich z 1956 r.

nie tylko ze względu na fakt, że zakłada nierówność *per se*, ale przede wszystkim ze względu na skutki, które rodzi.

Budowanie niechęci, strachu i wrogości wobec grup społecznych, które charakteryzują się pewną innością, czymś z punktu widzenia większości nieznanym bądź niepopieranym, jest mechanizmem wykorzystywanym od dawna. Nie zmienia to jednak faktu, że wciąż pozostaje wysoce karygodne. Kreowanie wroga publicznego, działanie propagandy oraz zastraszanie obywateli może bowiem wymknąć się władzy spod kontroli. Jednym z najlepszych przykładów takiej sytuacji są wydarzenia z nocy św. Bartłomieja 1572 r. w Paryżu. Hugenoci, na których doszło do masowych mordów, cieszyli się we Francji swobodą wyznania, jednak dwór królewski, widząc w nich zagrożenie dla swojej władzy, wydał rozkaz zabicia kilku wpływowych hugenotów. Za przykładem władzy poszły rzesze paryżan. Rzeź dokonana na francuskich kalwinach była efektem antyhugenockiej polityki, braku tolerancji i fanatyzmu religijnego oraz mylnego zinterpretowania działań królewskich³. Wydarzenia te, ważne i znane w historii powszechnej, stanowią doskonały opis zagrożenia, które może nastąpić w efekcie prowadzenia polityki wykluczania i zastraszania. Może dojść wówczas do ujawnienia się zachowań zbiorowych, kiedy tłum, nie obawiając się konsekwencji i myśląc, że działa za przyzwoleniem władzy, dokonuje rzeczy o nieodwracalnych skutkach. Zatem w wielokulturowych społecznościach opartych na różnorodności występowanie różnic wydaje się być uzasadnione i nie należy go niweczyć. Innym przykładem, bardziej drastycznym, jest noc kryształowa z 1938 r. Poprzedzała ją cała akcja propagandowa głosząca, że Żydzi są pasożytami, zagrażają tożsamości narodowej Niemców oraz demoralizują ich⁴. Za przyzwoleniem władzy i przy jej pomocy organizacyjnej doszło wówczas do pogromu Żydów.

Mechanizm zarządzania strachem był wykorzystywany wielokrotnie m.in. przeciw zachodnim kapitalistom rzekomo zrzucającym stonkę ziemniaczaną na polskie ziemie w okresie PRL⁵. Obecnie mechanizm ten szczególnie często wykorzystywany jest w okresie poprzedzającym nadchodzące wybory, gdy grupa rządząca chce zapewnić sobie kolejne zwycięstwo. Dochodzi w tej sytuacji do wykreowania wroga w postaci jakiejś jednostki lub grupy społecznej, którą

3 M. Serwański, *Historia powszechna. Wiek XVI–XVIII*, Poznań 2008, s. 111.

4 E. Staub, *The Roots of Evil: The Origins of Genocide and Other Group Violence*, Cambridge 1989, s. 103.

5 M. Henzler, *Imperialistyczna stonka*, „Polityka” 2016, nr 31, s. 58.

przedstawia się w negatywnym świetle, przypisując jej liczne nieczne intencje. Wzbudza się w ten sposób nieuzasadniony strach i niechęć reszty społeczeństwa, która zaczyna się czuć zagrożona. Społeczeństwo jako ogół, a tym bardziej jednostki nie mają jednak możliwości wpłynięcia na tę sytuację i zapobieżenia ewentualnym druzgocącym skutkom, przed którymi są ostrzegane. Wówczas władza zaczyna działać. W celu ochrony swoich obywateli i „zatroszczenia” się o nich (bo tego przecież chcieli) dochodzi niejednokrotnie do marginalizowania pewnych grup, które stają się ofiarami wykluczenia, nienawiści, a także niejednokrotnie przemocy. Równie często powód kreowania „wroga ludu” nie jest związany z koniecznością przedłużenia władzy, lecz wiąże się z odwróceniem uwagi od pewnych sytuacji, niewygodnych tematów czy problemów. Tak było w przypadku zastraszania Polaków (a także i innych narodów zamieszkujących państwa bloku wschodniego) wspomnianą stonką ziemniaczaną zrzucaną jakoby przez Amerykanów. Akcję propagandową z udziałem stonki wszczęto bowiem na miesiąc przed wybuchem wojny koreańskiej.

Preambuła Konstytucji wyraźnie wskazuje, że pod pojęciem Narodu należy rozumieć wszystkich obywateli Rzeczypospolitej, niezależnie od ich wiary, będących równymi w prawach i powinnościach względem dobra wspólnego – Polski. Należy się zatem zastanowić, czy nie mamy obecnie do czynienia ze swego rodzaju przeinaczeniem rozumienia suwerena wynikającym z Konstytucji RP⁶. W tym nowym sensie nie chodzi już o ogół obywateli, tj. Naród. Poza nim pozostają ludzie o odmiennej orientacji seksualnej lub głoszący poglądy inne niż większość. Należy zatem zadać pytanie, kto może sklasyfikować lub nie sklasyfikować ludzi czy nawet całe grupy społeczne jako suwerena. Sytuacja, w której ktoś rości sobie prawo do takiego postępowania, jest z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej niemożliwa. Rodzi to znowu obawę, że osoby czy grupy społeczne wykluczone z bycia suwerenem nie będą mogły realizować swoich praw, co więcej nie będą miały możliwości skorzystania z prawnej ochrony swoich dóbr oraz interesów⁷.

6 M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2020, s. 47.

7 *Ibidem*.

Łże-elity⁸

Chronologicznie pierwszą wykluczaną grupą społeczną były tzw. „łże-elity”. Określenie to padło po raz pierwszy w Sejmie 17 lutego 2006 r. pod adresem swego rodzaju „wrogów ludu” (narodu). Samo określenie „elity”, jak podaje słownik języka polskiego, odnosi się do „grupy ludzi wyróżniającej się pozytywnie lub uprzywilejowanej w jakimś środowisku”⁹. Hasło to nawiązuje do czasów PRL, kiedy z jednej strony wyróżnić dało się elity jako osoby posiadające wpływ na sytuację społeczeństwa, co ze względu na różnice ustrojowe jest dziś negatywnie oceniane. Z drugiej zaś strony w państwach socjalistycznych określenie „elita” było skrajnie pejoratywne i opisywało osoby „dbające o swoje własne interesy i żyjące kosztem innych”¹⁰. Nawet w ustrojach demokratycznych nie można zupełnie zrezygnować z używania tego określenia, występuje bowiem socjologiczne pojęcie „elity”¹¹. Można przyjąć zatem socjologiczne lub inne subiektywne kryterium, bazujące na czymśś mniemaniu dotyczącym osób, które wywierają wpływ na resztę społeczeństwa poprzez swoje funkcje, szacunek, którym się cieszą, lub inne cechy, przez które ktoś zalicza te osoby do grona elit¹². Jak można się domyślać, określenie „łże-elity” oznacza tyle, co „pseudaelity”, „kłamliwe elity”. Jest to zatem określenie o pejoratywnej wymowie, opisujące osoby wyróżniające się wyższością intelektualną nad pozostałymi obywatelami, mające inne poglądy, w mniemaniu tej „właściwej elity” błędne i które czynią z nich wrogów narodu¹³. „My się odnosimy krytycznie do ledwie kilkusetosobowej grupy, która znajduje się w różnych ważnych punktach naszego życia społecznego, a niekiedy obdarzona jest różnego rodzaju tytułami, żyje w zamkniętym świecie, głównie we własnym gronie, i we

8 W kolejnych latach posłowie partii rządzącej w twórczy sposób rozwijają sposób niszczenia języka parlamentarnego – zob. np. określenia: „eurofile”, „federalści” – Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu IX kadencji z dnia 13 grudnia 2022 r., http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/8453323F0453AD9CC-125891800065DA9/%24File/68_a_ksiazka.pdf [dostęp: 21.01.2023], s. 88. Określenie „antypolskie błędy” – Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu IX kadencji z dnia 13 stycznia 2023 r., http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/18AEDC7C004717ABC125893600585A56/%24File/70_c_ksiazka.pdf [dostęp: 21.01.2023], s. 263.

9 <https://sjp.pwn.pl/sjp/elita;2457122.html> [dostęp: 10.03.2023].

10 *Czym jest elita i kto do niej należy*, <https://przegladdziennikarski.pl/czym-jest-elita-i-kto-do-niej-nalezyl/> [dostęp: 10.03.2023].

11 <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/elita;3897567.html> [dostęp: 10.03.2023].

12 *Ibidem*.

13 Zob. np. *Wybieramy łże-elitę*, <https://passent.blog.polityka.pl/2006/06/12/wy-bieramy-lze-elite/> [dostęp: 10.03.2023].

własnym gronie przekonuje się o swoich racjach i dzikości całej reszty”¹⁴. Niezależnie jednak od tego, kogo konkretnie ponad 16 lat temu uważano za łże-elitę, charakterystyka tego określenia się nie zmieniła¹⁵. Do grona łże-elit zaliczyć można przede wszystkim tzw. „wyształciuchów”, czyli osoby z wyższym wykształceniem, lecz, jak się wydaje, o niższej inteligencji, które stoją w opozycji do zmian i sposobu rządzenia państwem proponowanego przez elity¹⁶. Mamy tu zatem do czynienia z wykluczeniem grupy społecznej, którą stanowią łże-elity.

Omawiane hasło jest elementem nowomowy politycznej, która była typowa dla czasów PRL. Nowomowa stała się elementem „represji” wykorzystywanym przez media publiczne. Wielokrotnie określenia „łże-elita”, „pseudoełita” padały w materiałach emitowanych przez telewizję publiczną. Wykluczanie łże-elit, budowanie niechęci i podziału społeczeństwa następowało nawet przy tak błahych okazjach jak świętowanie sukcesu koncertu sylwestrowego. Nagłówek: „Pseudoełity zazdroszczą Polakom Sylwestra”¹⁷ pojawił się w głównym wydaniu „Wiadomości”¹⁸. Pozwala to zatem na stwierdzenie, że rzeczywiście przedrostki „łże-” oraz „pseudo-” właściwe będą osobom mającym inne poglądy oraz wizję państwa niż elita.

Grono łże-elit poszerzyć można o tzw. kastę sędziowską, czyli sędziów broniących wartości przyświecających Konstytucji, opierających się niezgodnym z prawem reformom sądownictwa, a także orzekającym w sposób niezgodny z preferencjami władzy. Począwszy od 2015 r., podjęte zostały bowiem reformy, które zmieniały podstawy ustroju sądownictwa w Polsce. Wprowadzone zmiany budziły jednak wątpliwości co do zgodności z Konstytucją oraz prawem międzynarodowym. Spory dotyczyły także konstytucyjności powołań sędziowskich, ważności zapadłych orzeczeń, a także niezawisłości sędziowskiej¹⁹. W tej ostatniej kwestii szczególną rolę odegrała Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (obecnie Izba Odpowiedzialności Zawodowej), która miała orzekać w sprawach dyscyplinarnych sędziów, a także wyrażać zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej. Między innymi Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyraził swoje wątpliwości co do podstaw

14 Wypowiedź J. Kaczyńskiego z 4 czerwca 2006 r., Kongres PiS w Łodzi.

15 A. Bień-Kacała, *Czy demokracja może jeszcze obronić się sama w Polsce?*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10, s. 374.

16 M. Janicki, W. Władyka, *Najważniejszy jest człowiek*, „Polityka” 2006, nr 23, s. 28.

17 *Pseudoełity zazdroszczą Polakom Sylwestra*, <https://wiadomosci.tvp.pl/46020804/pseudoełity-zazdroszcza-polakom-sylwestra> [dostęp: 10.03.2023].

18 *Ibidem*.

19 M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, s. 289.

funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej SN²⁰, a następnie zobowiązał Polskę do zawieszenia jej funkcjonowania.

O sędziach jako o „nadzwyczajnej kaście” wypowiadali się przedstawiciele obozu rządzącego, w tym m.in. prezes partii. Zarzucił on polskim sędziom „ojkofobię”, czyli strach przed domem, rodziną²¹: „Szczególnym rysem sytuacji na ziemi warmińsko-mazurskiej są pojawiające się roszczenia ze strony dawnych właścicieli. I są sądy, które nie stają po stronie Polaków, tylko po stronie tych, którzy Polakami nie są, w każdym razie z tej polskości zrezygnowali. (...) My reformujemy dzisiaj sądownictwo i oczywiście to nie jest jedyna przyczyna tej reformy. To jedna z wielu, ale ta ojkofofia, jak to się nazywa, czyli niechęć, nawet nienawiść do własnej ojczyzny, własnego narodu, to jedna z chorób, która dotknęła część sędziów i która prowadzi do nieszczęść”²². Wypowiedź tą należy uznać za niebezpieczną z dwóch przyczyn. Po pierwsze, sugeruje, że sędziowie powinni zawsze orzekać w „propolski” sposób, a zatem lekceważyć prawo w sytuacji niemożności pogodzenia go z kierowaniem się względami obywatelstwa. Byłoby to zatem pogwałcenie zasady równości względem prawa wynikającej z Konstytucji oraz łamanie zasad leżących u podstaw ustroju sądownictwa. Po drugie, niebezpieczny jest fakt ponownego pogłębiania niechęci do grupy zawodowej, jaką są sędziowie, i zarzucenia im bycia swego rodzaju wrogiem ludu/narodu. Pojawia się w tej sytuacji pytanie, kim jest zatem naród, tj. kogo można zakwalifikować do tej grupy.

Polityka prowadzona przez partię rządzącą zakłada przeinaczenie definicji Narodu wynikającej z ustawy zasadniczej. Konsekwencje społeczne i prawne wynikające z tych słów zauważyli także ambasadorowie zebrani podczas Konferencji Ambasadorów²³. Zaznaczyli, że wypowiedź ta „pogłębia izolację Polski w społeczności demokratycznych państw, szkodzi pozycji i wizerunkowi Polski na arenie międzynarodowej”²⁴. Z kolei wiceminister sprawiedliwości Patryk Jaki, komentując reformy wprowadzane w sądownictwie, mówił: „Nie widzę żadnego powodu, aby przedstawiciele władzy sądowniczej mieliby

20 Zob. np. wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. *przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i C.P. i D.O. przeciwko Sądowi Najwyższemu*, ECLI:EU:C:2019:982.

21 *Czym tak naprawdę jest „ojkofofia” i dlaczego prezes PiS się myli*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1765186,1,czym-tak-naprawde-jest-ojkofobia-i-dlaczego-prezes-pis-sie-myli.read> [dostęp: 10.03.2023].

22 Wypowiedź J. Kaczyńskiego z 22 września 2018 r., Konwencja PiS w Olsztynie.

23 Konferencja Ambasadorów RP, *O sprawie polityki zagranicznej Rzeczpospolitej. Stanowiska – oświadczenia – listy (2018–2021)*, Warszawa 2021, s. 20–22.

24 *Ibidem*.

być inaczej traktowani niż przedstawiciele innych wymiarów władzy, chyba że są specjalną kastą”²⁵. Słowa te idealnie wpasowują się w kampanię prowadzoną przeciwko łże-elitom, które to dzięki zajmowanym przez siebie stanowiskom cieszyć się jakoby miały specjalnym traktowaniem w porównaniu z resztą społeczeństwa. Jakkolwiek nie można spodziewać się braku wprowadzania zmian w systemie sądownictwa, to niedopuszczalne jest wprowadzanie takich zmian, które umożliwiają lub wręcz zakładają piętnowanie sędziów. Dokonywało się ono pod hasłem ukrócenia samowoli sędziowskiej, przyspieszenia procedowania w sądach oraz przywrócenia godności pełnionym funkcjom. Dotykało przede wszystkim sędziów zaangażowanych w sprzeciw wobec niekonstytucyjnych reform sądownictwa i odbywało się niejednokrotnie w sposób nieuzasadniony i krzywdzący²⁶. Zdaniem sędziów należących do stowarzyszenia Iustitia dokonane czyny stanowiły bezprecedensową formę zastraszenia sędziów i próby wpłynięcia na ich orzeczenia. Trzeba zaznaczyć w tym miejscu, że ze względu na miejsce, które w systemie władzy zajmuje sądownictwo, władza ta musi być odrębna i niezależna od pozostałych, co gwarantuje art. 173 Konstytucji²⁷. Niezależność ta, jak się wydaje, dotyczy przede wszystkim wpływów władzy wykonawczej na sądowniczą. Należy zatem postawić pytanie, czy warunek ten jest spełniony, w sytuacji, gdy egzekutywa próbuje wpłynąć na podejmowane rozstrzygnięcia poprzez zastraszanie sędziów. Jak się wydaje, odpowiedź powinna być negatywna. Wobec czego działania te skutkowały w praktyce wykluczaniem sędziów w ramach grupy, do której należą. Doprowadziło to także do wytworzenia wroga publicznego w postaci wykreowanej sztucznie grupy, czyli łże-elit, w celu jej wykluczenia z życia społecznego.

25 *Budka broni sędziowskiej kasty? Posel PO: „Wy wszystko upolityczniacie”. Minister Jaki: „Sędziowie nie będą więcej kompromitować Polski”*. WIDEO, <https://wpolityce.pl/polityka/328938-budka-broni-sedziowskiej-kasty-posel-po-wy-wszystko-upolityczniacie-minister-jaki-sedziowie-nie-beda-wiecej-kompromitowac-polski-wideo> [dostęp: 10.03.2023].

26 Zob. np. Stanowisko sędziów członków Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Okręgu Krakowskiego z 26 lutego 2018 r., <https://www.iustitia.pl/81-uchwaly/2124-stanowisko-sedziow-czlonkow-zgromadzenia-przedstawicieli-sedziow-okregu-krakowskiego-z-26-lutego-2018r> [dostęp: 10.03.2023].

27 *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 173, s. 967.

LGBT+

Na wstępie należy wyjaśnić, że określenie LGBT to skrótowiec odnoszący się do ludzi identyfikujących się odpowiednio jako lesbijki, geje, biseksualiści oraz osoby transpłciowe²⁸, a zatem odnosi się do ludzi, nie zaś ideologii. Warto zaznaczyć jest także to, że skrótowiec ten bywa rozwijany do formy LGBT+, w której mieszczą się osoby o innej seksualności i tożsamości płciowej²⁹.

Gdy w latach 80. XX wieku kryzys PRL był widoczny i zauważalny nie tylko przez elity władzy, lecz także zwykłych obywateli, zastosowano genialny w swej prostocie, wielokrotnie z sukcesem stosowany w historii, mechanizm wykreowania wroga ludu, którego należy zwalczyć. Ówczesne władze zdecydowały o zburzeniu społecznej harmonii i wykreowaniu wroga publicznego, przeciw któremu miało zwrócić się za przykładem władzy społeczeństwo. Wybór padł na homoseksualistów, których charakteryzowała „typowa odrębność od społeczeństwa w ramach kolektywu”, zgodnie z *Wielką sowiecką encyklopedią*. Akcja „Hiacynt”, rozpoczęta w 1985 r., poprzedzona była szeroko zakrojonymi działaniami przeciw homoseksualistom. Mimo że wówczas negowano ich zdrowie psychiczne, nie człowieczeństwo, uważając zachowania nieheteroseksualne za patologiczne, to dziś można zauważyć pewną analogię. Pomimo faktu, że na szeroką skalę mówi się, jakoby LGBT to była ideologia, a zatem nie ludzie, czyli dehumanizuje się „wroga”, nie można zaprzeczyć, że u podstaw tejże dehumanizacji leży uznanie homoseksualizmu za element patologii społecznej. To z kolei jest powtórzeniem tez radzieckich i PRL-owskich elit władzy. Zaś z punktu widzenia obecnego społeczeństwa polskiego określenie homoseksualizmu mianem patologii społecznej wydaje się być dużym nadużyciem. Jak podają bowiem znani polscy socjologowie, patologia społeczna to „postawy i zachowania ludzi, które naruszają podstawowe normy etyczne oraz wyrządzają mniej lub bardziej wymierne szkody społeczne”³⁰. A także „patologia społeczna jest zbiorem różnorodnych typów dewiacji społecznych”³¹.

28 <https://sjp.pl/LGBT> [dostęp: 10.03.2023].

29 *LGBT, LGBTQ, LGBTI, LGBTQI, LGBT+*. *Co oznaczają te skróty?*, <https://www.wprost.pl/10428898/lgbt-lgbtq-lgbti-lgbtqi-lgbt-wyjasniamy-znaczenie-skrotow.html> [dostęp: 10.03.2023].

30 *Patologia społeczna*, <https://nauki-spoeczne.info/patologia-spoeczna#:~:text=Patologia%20spo%C5%82eczna%20w%20szerszym%20rozumieniu%20obejmuje%20poj%C4%99cie%20przest%C4%99pczo%C5%9Bci,ale%20nie%20ka%C5%BCdy%20przejaw%20patologii%20spo%C5%82ecznej%20jest%20przest%C4%99pstwem> [dostęp: 10.03.2023].

31 *Ibidem*.

Akcja „Hiacynt” polegała na zbieraniu informacji na temat homoseksualnych mężczyzn. W tym celu zatrzymywano ich, przetrzymywano i zmuszano do współpracy. Zdarzało się także stosowanie przemocy fizycznej. Utworzono ok. 10–12 tys. teczek osobowych, dziś zwanych różowymi teczkami, w których zgromadzono kompromitujące materiały mające zmusić homoseksualnych mężczyzn do współpracy z SB. Mężczyzn zmuszono do pobrania od nich odcisków palców, podpisania dokumentu poświadczającego, że są homoseksualistami, a także opisanie stosowanych przez nich praktyk seksualnych, z zaznaczeniem, że wykonywali je z wieloma partnerami. Z dzisiejszego punktu ochrony prywatności i praw człowieka pomysł ten wydaje się być niedopuszczalny, wręcz nieludzki. Lecz taki był cel. Polegał on na dehumanizacji wroga, co wymagało równie odczłowieczonego zachowania. Wydarzenia te zasługują na o tyle większą krytykę, że celami, które rzekomo przyświecały inicjatorom akcji „Hiacynt”, miały być ochrona homoseksualistów, przeciwdziałanie rozwojowi i rozprzestrzenianiu się AIDS, walka z prostytutką oraz kontrola środowiska podatnego na zachowania kryminalistyczne. W rzeczywistości jednak celem było wykreowanie wroga w postaci grupy społecznej, której szkodliwość należy wykazać, by móc ją następnie zwalczyć – w imię jakichś niezrozumiałych z punktu widzenia człowieczeństwa celów. Metody przyjęte przez wykonawców tych działań również zasługują na potępienie. Próbowano wykazać inność tej grupy od ogółu społeczeństwa – inność, która dotyczy najbardziej intymnych elementów ludzkiego życia, a która powodowała stygmatyzację społeczną, niechęć i w efekcie wykluczanie.

Podobny, acz mniej drastyczny *modus operandi* można zauważyć dzisiaj. Odmówienie grupie społecznej identyfikującej się jako LGBT+ możliwości nazwania siebie człowiekiem i określanie go mianem ideologii jest czynem głęboko zakłamującym rzeczywistość i dehumanizacyjnym.

W kontekście tej grupy niezwykle dobitne słowa padły 13 czerwca 2020 r. podczas prezydenckiej kampanii wyborczej, gdy ubiegający się o reelekcję Prezydent Andrzej Duda powiedział: „próbuję się nam, proszę Państwa, wmówić, że to ludzie, a to jest po prostu ideologia”³². Jakkolwiek nie można Prezydentowi przypisać autorstwa tegoż określenia, gdyż głoszone już wcześniej było przez polityków³³, to szczególnie nie-

32 Wypowiedź A. Dudy z 13 czerwca 2020 r., wiec wyborczy w Brzegu, <https://www.rp.pl/wydarzenia/art8909311-andrzej-duda-o-lgbt-probuja-wmowic-ze-to-ludzie-to-ideologia> [dostęp: 10.03.2023].

33 J. Brudziński, 11 czerwca 2020 r., Twitter, https://twitter.com/jbrudzinski/status/1271167309269413892?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1271167309269413892%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=ht

bezpieczne wydaje się, że padły one z ust głowy państwa. Niebezpieczeństwo to wynika z faktu, że słowa te stanowiły przejaw dehumanizacji „wroga” i odebrania człowieczeństwa ludziom nieheteroseksualnym. To nie było już tylko społeczne czy legislacyjne wykluczanie, lecz otwarte wskazanie, że głowa państwa zgadza się z poglądem, że przedstawiciele środowiska LGBT+ nie są ludźmi. Próba odpowiedzi na pytanie, kim zatem są, zdaje się być skazana na porażkę. Określenie ludzi mianem ideologii, jak już wspomniałem, nie było incydentem. Dzień później bowiem jeden z posłów partii, do której ubiegający się o reelekcję Prezydent należy, powtórzył w programie telewizyjnym słowa A. Dudy, za co został wyrzucony z programu³⁴. Nie można w każdym razie zaprzeczyć temu, że wypowiedź ta urągała przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, godziła w zasadę równości oraz zakaz dyskryminacji, wyrażane przez Konstytucję³⁵. Zatem słowa te stanowiły podwójne niebezpieczeństwo, nie tylko w zakresie naruszenia praw człowieka wyrażanych przez różne akty normatywne z Konstytucją RP na czele, ale właśnie z tego też względu naruszały umowę społeczną, która stanowi podstawę funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. U jego podstaw zaś leży Konstytucja, przeciw której popełniane są „grzechy społeczne”. Za „grzechy społeczne” należy uznać te zachowania osób indywidualnych, które poprzez naruszenie sfery swoich obowiązków godzą w dobro wspólne³⁶.

Prezydent podpisał również tzw. Kartę Rodziny, która zakłada wsparcie finansowe rodzin, eliminację przemocy w rodzinie, a także ochronę tradycyjnej rodziny składającej się z mężczyzny i kobiety³⁷. Dokument zakładał również brak zgody na adopcję dzieci przez pary jednopłciowe i ochronę dzieci przed ideologią LGBT, którą określono jako „obcą ideologię”³⁸. Zdaniem Prezydenta Karta Rodziny wpisuje się

tps%3A%2F%2Fgs24.pl%2Feuroposel-brudzinski-wolalby-polske-bez-lgbt-tweetowal-polska-bez-osob-homoseksualnych-i-transpłciowych-byłaby-piekniejsza%2Far%2Fc1-15023114 [dostęp: 10.03.2023].

34 Fakty po Faktach, 12 czerwca 2020 r., <https://tvn24.pl/go/programy,7/fakty-po-faktach-odcinki,15048/odcinek-417,S00E417,309226> [dostęp: 10.03.2023].

35 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

36 M. Zubik, *O „grzechach społecznych” przeciw ustawie zasadniczej*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 1, s. 3.

37 Andrzej Duda przedstawił Kartę Rodziny. „Małżeństwo to związek kobiety i mężczyzny”, <https://www.wprost.pl/kraj/10333232/karta-rodziny-czym-jest-co-podczas-konferencji-mowil-prezydent-andrzej-duda.html> [dostęp: 10.03.2023].

38 Andrzej Duda mówi o „obcej ideologii”. Jest odpowiedź: „Ludzie na własnej skórze odczuwają skutki podsycanej przez pana nienawiści”, <https://wyborcza.pl/7,75398,26020697,duda-nazywa-lgbt-obca-ideologia-jest-odpowiedz-ludzie-na->

w politykę afirmującą rolę rodziny i w polską Konstytucję. Zapewne wynika to z niewłaściwej interpretacji art. 18 Konstytucji, w którym mowa jest o ochronie rodziny jako związku kobiety i mężczyzny. Wielu przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego wypowiedziało się w tej kwestii, wskazując wadliwość rozumowania, jakoby Konstytucja za jedyny możliwy związek uznawała związek kobiety i mężczyzny³⁹. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, która monitoruje procesy wyborcze w demokratycznych państwach, przedstawiła swoje stanowisko w sprawie przeprowadzonych wyborów prezydenckich w 2020 r. Wynika z niego, że wypowiedzi prezydenta ubiegającego się o reelekcję miały niekiedy charakter mów podburzających, a jego wypowiedzi były ksenofobiczne i homofobiczne⁴⁰.

Napiętnowanie osób LGBT+ miało też miejsce na szczeblu regionalnym i lokalnym, gdzie jednostki samorządu terytorialnego tworzyły tzw. „strefy wolne od ideologii LGBT”. Samorząd terytorialny, jak głosi Konstytucja, ma zaspokajać potrzeby wspólnoty samorządowej. Czyni to m.in. poprzez udzielanie pomocy społecznej, a także wzmacnianie więzi społecznych, co dokonuje się m.in. przez zapobieganie wykluczeniu oraz walkę z tym zjawiskiem. Strefy wolne od ideologii LGBT miały być obszarami – jednostkami terytorialnymi, których organy przyjęły uchwały o wolności od ideologii LGBT. Miał to być przejaw sprzeciwu i braku akceptacji dla deklaracji popierającej poszanowanie praw osób LGBT+ przez prezydenta Warszawy. Nie powinno budzić wątpliwości, że uchwały podejmowane przez lokalne i regionalne samorządy nie sprzyjały budowaniu solidarności społecznej oraz umacnianiu więzi między mieszkańcami. Niemniej jednak, co należy podkreślić, Minister Sprawiedliwości wspierał funduszami publicznymi te samorządy, które przyjęły takie uchwały⁴¹. Pomimo faktu, że uchwały o strefach wolnych od ideologii LGBT nie miały charakteru aktów normatywnych i nie zawierały norm prawnie obowiązujących, nie wpływając bezpośrednio na sytuację prawną jednostek, były raczej polityczną deklaracją, ich wymowa była absolutnie nieakceptowalna. Uchwały te

[html?disableRedirects=true#:~:text=Andrzej%20Duda%20om%C3%B3wi%20o%20%22obcej%20ideologii%22.%20Jest%20odpowied%C5%BA%3A,skutki%20opodscanej%20przez%20pana%20onienawi%C5%9Bci%22%20Kraj%2010.06.2020%2C%2014%3A10](http://bi.gazeta.pl/im/4/10688/m10688214.mp3?skad=) [dostęp: 10.03.2023].

39 Zob. np. rozmowa Anny Laszuk z prof. dr. hab. Mirosławem Wyrzykowskim, <http://bi.gazeta.pl/im/4/10688/m10688214.mp3?skad=> [dostęp: 10.03.2023].

40 ODIHR Misja Specjalna Obserwacji Wyborów Rzeczpospolita Polska – Wybory Prezydenckie, 28 czerwca 2020 r., <https://www.osce.org/files/f/document-s/a/9/455773.pdf> [dostęp: 10.03.2023].

41 Konferencja Ambasadorów RP, *O naprawie polityki zagranicznej...*, s. 77–79.

stały się przedmiotem rezolucji Parlamentu Europejskiego, w której m.in. stwierdzono, że prawa osób LGBT+ są prawami podstawowymi, wyrażono zaniepokojenie wywołane atakami ze strony państwa, organów rządowych oraz urzędników państwowych skierowanymi przeciwko osobom LGBT+ oraz potępiono wszelkie przejawy wykluczania ich i dyskryminowania⁴². W wyniku przyjęcia przez samorządy takich uchwał środowiska międzynarodowe, zwłaszcza związane z ochroną praw mniejszości seksualnych, zaczęły baczniej interesować się sytuacją osób LGBT+ w Polsce. Doszło do zerwania współpracy międzynarodowej z polskimi miastami, gminami, zaś samorządy utraciły fundusze z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, czyli tzw. funduszy norweskich. Niezależnie jednak od skutków finansowych, które wywołały wprawdzie pożądany efekt, tj. wycofanie uchwał w sprawie stref wolnych od LGBT, skutki społeczne pozostają niezmiennie negatywne. Po pierwsze, wprowadzenie stref wolnych od LGBT stanowiło przejaw nierównego i dyskryminacyjnego traktowania osób o odmiennej orientacji seksualnej. Stanowiło przejaw przemocy symbolicznej, a także zachętę do podejmowania czynności zabronionych przez prawo, czyli przestępstw wywołanych nienawiścią. Po drugie, fakt, że takie uchwały w ogóle zostały przyjęte, a wycofane dopiero pod przymusem utraty źródeł finansowych, rodzi pytanie o rolę administracji rządowej w kontekście nadzoru sprawowanego nad samorządem terytorialnym. Zgodnie z art. 171 Konstytucji nadzór ten sprawowany jest pod względem legalności. Nie powinno budzić wątpliwości, że uchwały niezgodne m.in. z art. 32 ust. 2 Konstytucji, prawem unijnym i międzynarodowym powinny zostać zakwestionowane ze względu na naruszenie kryterium legalności. Żaden z organów uprawnionych do stanowienia nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego nie wykorzystał tej możliwości i nie podjął żadnych działań, do których był zobowiązany. W ekspertyzie prawnej Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego zauważono, że uchwały powinny zostać uchylone ze względu na naruszenie norm rangi konstytucyjnej. Potępiono ich wymowę oraz podkreślono, że samorządy terytorialne, wypełniając swoje zadania, powinny uchylać akty antydyskryminacyjne i równościowe w celu umacniania więzi

42 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie dyskryminacji osób LGBTI i nawoływania do nienawiści do nich w sferze publicznej, w tym stref wolnych od LGBTI (2019/2933(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0101_PL.html [dostęp: 10.03.2023].

społecznych, zamiast podejmować uchwały wywołujące wykluczanie społeczne i efekt mrozący oraz potęgujące nienawiść⁴³.

Niewątpliwie duży problem związany ze stosunkiem władzy do LGBT+ stanowią tzw. „maile Dworczyka”. Z opublikowanych wiadomości e-mail, które pochodzą z niezabezpieczonej skrzynki pocztowej szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wynika, że hejt skierowany w stronę osób LGBT+ odbywał się na polecenie władz⁴⁴. Rzuca to nowe światło na prowadzoną politykę kreowania wroga ludu w postaci osób nieheteronormatywnych i celowego zastraszania społeczeństwa. Zachowania tego rodzaju stoją w sprzeczności z art. 5 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli. Władze państwa powinny wszystkim zapewnić wolności i prawa. Niedopuszczalne jest zatem, by w demokratycznym państwie władza zlecała komukolwiek prowadzenie nagonki na jakąś grupę społeczną. Ofiary mowy nienawiści kierowanej pod adresem osób LGBT+ nie zasługują jednak zdaniem polskiego prawodawcy na ochronę prawną. Ta przysługuje bowiem tylko w przypadku mowy nienawiści wywołanej przynależnością etniczną, wyznaniową lub rasową⁴⁵.

Uchodźcy

Mechanizm budowania niechęci i wrogości do innych grup, o którym wcześniej była mowa, szczególnie dotknął inną grupę, mianowicie uchodźców. Problem uchodźstwa nasilił się w kontekście naszego kraju zwłaszcza w 2015 r., kiedy to do Europy dotarli uciekinierzy z ogarniętej wojną Syrii. Wówczas to, jak pokazują badania CBOS z czerwca 2015 r., 72% społeczeństwa było zwolennikami przyjmowania uchodźców do kraju, 21% było przeciwnych, a 7% wykazywało postawę ambiwalentną⁴⁶. W ciągu nieco ponad 2 lat proporcje te radykalnie się zmieniły. Badania CBOS z grudnia 2017 r. wskazują, że tylko 33% ludzi opowiadało się za przyjmowaniem uchodźców, odsetek przeciwników

43 http://ptpa.org.pl/site/assets/files/1845/samorza_dy_ekspertyza_19_07_2019.pdf [dostęp: 10.03.2023].

44 *Maile Dworczyka. Hejt wobec osób LGBT na zlecenie władz*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/spoleczenstwo/2153202,1,maile-dworczyka-hejt-wobec-osob-lgbt-na-zlecenie-wladz.read> [dostęp: 10.03.2023].

45 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.).

46 CBOS, Komunikat z badań nr 81/2015, *Polacy wobec problemu uchodźstwa*, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_081_15.PDF [dostęp: 10.03.2023].

wzrósł do 63%, a niezdecydowanych było 4%⁴⁷. Ta radykalna zmiana poglądów Polaków spowodowana była specyficznym przedstawianiem uchodźców w mediach przez licznych polityków, a rzadziej także przez przedstawicieli świata nauki. Mowa tu o wypowiedziach w mediach osób odpowiedzialnych za sprawowanie władzy, które zostaną poniżej przytoczone. „Są już przecież objawy pojawienia się chorób bardzo niebezpiecznych i dawno niewidzianych w Europie: cholera na wyspach greckich, dyzenteria w Wiedniu, niektórzy mówią o jeszcze innych, jeszcze cięższych chorobach. No i są pewne przecież różnice związane z geografą – różnego rodzaju pasożyty, pierwotniaki, które nie są groźne w organizmach tych ludzi, mogą tutaj być groźne”⁴⁸. Słowa te były prelude do dalszych wypowiedzi odnoszących się do uchodźców i rzekomych zagrożeń, które oni ze sobą niosą. Próbowano wmówić obywatelom, że „idą fale”⁴⁹ uchodźców. Zdaniem niektórych osób wypowiadających się w mediach należałoby „deportować tych muzułmanów, których się da” oraz „przede wszystkim [Europa – przyp. M.P.] powinna cofać na granicę osoby, które nie udokumentują, że są najbardziej potrzebujące”⁵⁰.

Po pierwsze, uchodźców należy odróżniać od migrantów zarobkowych⁵¹. Jednakże w sytuacji kryzysu migracyjnego i masowego napływu ludzi do Europy potrzeba udzielenia im pomocy jest na tyle pilna, że nie sposób w każdym przypadku tego weryfikować. Wydaje się jednak, że przyjęcie w takiej sytuacji domniemania, iż wszyscy ludzie są szczególnie potrzebujący, jest w pewnym stopniu uzasadnione, choćby ze względów czysto człowieczych i pragmatycznych. Niedopuszczalne natomiast jest cofanie na granicę, a tym bardziej odsyłanie do kraju pochodzenia (nawet jeśli nie jest bezpośrednio objęty wojną) kogokolwiek, kto nie spełniłby przesłanki wyrażonej w art. 33 ust. 2 Konwencji genewskiej o statusie uchodźców. Równie niedopuszczalna była

47 CBOS, Komunikat z badań nr 163/2017, *Stosunek do przyjmowania uchodźców*, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_163_17.PDF [dostęp: 10.03.2023].

48 Wypowiedź J. Kaczyńskiego z 14 października 2015 r., spotkanie wyborcze w Mankowie Mazowieckim, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1636737,1-kaczynski-w-sprawie-uchodzcow-cholera-w-grecji-dezynteria-w-wiedniu-pasozyty.read?msclid=3be9e662bb7211ecba90ca206ea89d6d> [dostęp: 10.03.2023].

49 Beata Kempa, 21 września 2015 r., Kropka nad i, TVN24, <https://tvn24.pl/programy/kropka-nad-i-znaleziono-kolejnego-kozla-ofiarnego-ra579176-3313347?msclid=3162c6d1bcdc11ecbdb8ec7ba989c379> [dostęp: 10.03.2023].

50 Miriam Shaded, 31 października 2015 r., wywiad dla serwisu Pudelek.pl, <https://www.pudelek.pl/miriam-o-uchodzcach-na-granicy-powinno-sie-sprawdzac-certyfikaty-chrztu-6366041890129537w> [dostęp: 10.03.2023].

51 Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 i 517).

propozycja, by w pierwszej kolejności pomagać wyznawcom konkretnej religii, co miałyby odbywać się m.in. poprzez sprawdzanie certyfikatów chrztu. Zgodnie z art. 3 Konwencji genewskiej o statusie uchodźców państwa-strony zobowiązane są do niedyskryminowania uchodźców ze względu m.in. na ich wyznanie. Ponadto art. 53 Konstytucji RP w ust. 7 wskazuje, że „Nikt nie może być obowiązany przez organy władzy publicznej do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania”. Nie wydaje się, by można było zastosować w tej sytuacji jakiegokolwiek wyjątek, gdyż jedyny wynikający z tego artykułu, a dokładnie z ust. 5, dotyczy możliwości ustawowego ograniczenia wolności uzewnętrzniania religii w określonych konstytucyjnie przypadkach. Skoro zatem ustrojodawca nie przewidział w tym przypadku wyjątku, nie można go dorozumiewać nawet w sytuacji ewentualnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i obywateli. Argument innej wiary uchodźców przewijał się mimo to wielokrotnie w wypowiedziach osób publicznych. Jak twierdzono bowiem, przynajmniej część uchodźców zmierza do Europy, by ją islamizować, a działania władzy miałyby zapewne służyć temu, by nie dopuścić do powstania dzielnic, w których będzie panowało prawo szariatu⁵². Było to z kolei powtórzeniem nieprawdziwych słów innego polityka, jakoby w Szwecji istniały strefy szariatu, w których nie ma zastosowania prawo tego kraju i władza nie może tam działać. Wypowiedź ta została sprostowana przez szwedzką ambasadę⁵³.

Uchodźcom przypisywano wykonywanie różnych praktyk, takich jak ścinanie głów: „Nie chciałabym być osobą, której główka gdzieś na jakimś płocie na przykład w Brukseli przy nieruchomości pana Donaldalda jest zatknięta”⁵⁴ – mówiła publicznie Krystyna Pawłowicz, orzekająca obecnie w Trybunale Konstytucyjnym. W efekcie prowadzonej narracji udało się skutecznie wywołać efekt strachu wśród obywateli. Poddały mu się również osoby niezaliczane do grona sympatyków obozu rządzącego, czego przykładem jest wypowiedź Lecha Wałęsy: „Jeśli Europa otworzy swoje bramy, wkrótce przybędą tu miliony i żyjąc

52 *Mariusz Błaszczak: U nas nie obowiązuje szariat*, <https://www.rp.pl/polityka/art3812741-mariusz-blaszczak-u-nas-nie-obowiazuje-szariat> [dostęp: 10.03.2023].

53 *Szariat w Szwecji? Ambasada: U nas obowiązuje szwedzkie prawo*, <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art4309701-szariat-w-szwecji-ambasada-u-nas-obowiazuje-szwedzkie-prawo> [dostęp: 10.03.2023].

54 *Krystyna Pawłowicz o Ewie Kopacz: Sekretarka Tuska*, <https://www.rp.pl/polityka/art11453741-krystyna-pawlowicz-o-ewie-kopacz-sekretarka-tuska> [dostęp: 10.03.2023].

wśród nas zaczną wykonywać swoje zwyczaje, w tym ścinanie głów”⁵⁵. Uchodźcy są w o tyle gorszym położeniu, że stanowią obcą grupę. Nie są Polakami, a zatem nie przysługują im takie same prawa jak obywatelom, wynikające z tej szczególnej więzi, a ponadto zdani są na łaskę swoich „gospodarzy”, którzy kontynuowali politykę manipulowania strachem. Głoszono ponownie, że nie powinniśmy przyjmować uchodźców z państw islamskich, gdyż oni „roznoszą zarazę terroryzmu”⁵⁶, „nie ludźmy się, ataki terrorystyczne nastąpią także w Polsce”⁵⁷. W wypowiedziach tych powtarzano błędną tezę, jakoby wszyscy muzułmanie wyznawali dżihad jako szósty filar islamu. Jednak najważniejszy jest fakt, że doszło tu do ewidentnego dyskryminowania ludzi ze względu na ich wiarę, w pewnym stopniu także obdarło ich z godności, która jest „przyrodzona i niezbywalna” oraz „stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela”, jak wskazuje art. 30 Konstytucji RP. Skala wypowiedzi na temat uchodźców była na tyle ogromna, a ich wpływ na opinię publiczną był tak znaczący, że stało się to tematem badania ekspertów Fundacji im. Stefana Batorego. Ocenili oni dokładnie i scharakteryzowali proces kreowania wroga publicznego w postaci uchodźców, a także, co istotne, przybliżyli sposoby zapobiegania „zarządzaniu strachem”⁵⁸.

Zmaterializowanym przykładem prowadzenia antyuchodźczej polityki był spot wyborczy jednej z partii z 2018 r., przedstawiający wizję Polski 2 lata później, jeżeli wybory wygra obóz przeciwny. Spot ukazywał zastraszane, terroryzowane, atakowane i gwałcone przez uchodźców arabskiego pochodzenia polskie społeczeństwo⁵⁹. Materiał ten wywołał kontrowersje i falę ostrej krytyki, nawet ze strony środowisk

55 'If Europe opens its gates to Muslims, there will be beheadings here', <https://www.jpost.com/Israel-News/World-Affairs-Simple-solutions-for-a-complex-world-416499> [dostęp: 10.03.2023].

56 J. Gowin, 14 lipca 2015 r., rozmowa w Radio Kraków, <https://www.radiokrakow.pl/audycje/jaroslaw-gowin-powinnismy-przyjac-uchodzcow-ale-nie-muzulmanow> [dostęp: 10.03.2023].

57 *Ibidem*.

58 P. Cywiński, F. Katner, J. Ziółkowski, *Zarządzanie strachem. Jak prawica wygrywa debatę publiczną w Polsce*, <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Zarzadzanie%20ostrachem.pdf> [dostęp: 10.03.2023].

59 https://twitter.com/pisorgpl/status/1052530980190334977?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1052530980190334977%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.fakt.pl%2Fwydarzenia%2Fpolityka%2Fantyimigrancki-spot-pis-wywolal-oburzenie%2Fj75711b [dostęp: 10.03.2023].

przeciwnych przyjmowaniu uchodźców⁶⁰. Wymowa tego spotu była na tyle krzywdząca i ksenofobiczna, nawołująca do nienawiści, strachu i pogardy, że Rzecznik Praw Obywatelskich złożył do prokuratury zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa poprzez nawoływanie do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych i wyznaniowych⁶¹. Wniosek RPO kierującego się ochroną godności uchodźców oraz walczącego z mową nienawiści oraz odczłowieczaniem został odrzucony przez prokuraturę, jakoby był jedynie wyrazem prezentowania opinii i przypuszczeń co do skutków przyjęcia uchodźców do Polski. Prokuratura powoływała się przy tym na art. 54 Konstytucji RP, gwarantujący każdemu wolność wyrażania swoich poglądów oraz rozpowszechniania i pozyskiwania informacji. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa uwzględnił jednak zażalenie RPO i zobowiązał prokuraturę do zbadania materiału. Ta jednak ciągle umarzała postępowanie⁶². W wyniku czego Ośrodek Monitorowania Zachowań Rasistowskich i Ksenofobicznych skierował do sądu akt oskarżenia przeciwko najważniejszemu politykowi partii, która wypuściła spot⁶³.

Kryzys migracyjny oraz antyuchodźcza polityka nabrały nowego znaczenia w 2021 r. ze względu na masowy napływ oraz przerzut ludności (głównie afgańskiej oraz syryjskiej) na granicę Unii Europejskiej z Białorusią. Wspieranie kryzysu migracyjnego i celowe nakręcanie go są elementem odwetu na Unii Europejskiej ze strony Białorusi za nałożone nań sankcje⁶⁴. Gdy w sierpniu 2021 r. pierwsze grupy migrantów nielegalnie przekroczyły Polską granicę, zostały od razu do niej cofnięte.

60 https://twitter.com/krzysztofbosak/status/1052833652042694657?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1052833652042694657%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.fakt.pl%2Fpolityka%2Fantyimigrancki-spot-pis-wywolal-oburzenie%2Ff757t1b [dostęp: 10.03.2023].

61 *RPO kieruje spot wyborczy PiS do prokuratury. Mógł nawoływać do nienawiści*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/node/13827/revisions/13878/view> [dostęp: 10.03.2023].

62 *„Spot wyrażał pogląd”. Prokuratura nie zajmie się ksenofobicznym spotem PiS o uchodźcach*, https://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,24262251,spot-wyrazal-pogląd-prokuratura-nie-zajmie-sie-ksenofobicznym.html?_ga=2.244784133.1698353576.1678879461-712259502.1678879461 [dostęp: 10.03.2023].

63 *Kempa, Pawłowicz, Jaki, Błaszczak, Poręba odpowiedzą za ksenofobiczny spot PiS? Jest akt oskarżenia*, <https://rzeszow.wyborcza.pl/rzeszow/7,34962,27865479,tomasz-poreba-odpowie-za-ksenofobiczny-spot-pis-jest-prywatny.html> [dostęp: 10.03.2023].

64 *Kalendarium – sankcje UE wobec Białorusi*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/restrictive-measures-against-belarus/belarus-timeline/> [dostęp: 10.03.2023].

W celu uniknięcia kontrowersji władze zapowiedziały przyznanie wiz humanitarnych. Jednakże w obliczu nasilającego się kryzysu na granicy z Białorusią była to jedynie kropla w morzu potrzeb. Polska dyplomacja wystosowała do władz białoruskich prośbę o zaprzestanie instrumentalnego traktowania ludzi oraz o zgodę na wjazd na teren tego kraju konwojów z pomocą dla uchodźców⁶⁵. Był to jednak jeden z ostatnich gestów humanitaryzmu w stosunku do uchodźców na północno-wschodniej granicy. Niedługo później funkcjonariusze Straży Granicznej zaczęli zdaniem RPO łamać postanowienia Konwencji genewskiej o statusie uchodźców oraz przepisy Konstytucji dotyczące możliwości uzyskania statusu uchodźcy (art. 56 ust. 2 Konstytucji)⁶⁶. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku stwierdził, że działania Straży Granicznej mające podstawę w tzw. „rozporządzeniach granicznych” wydawanych przez MSWiA stały w sprzeczności z wiążącym Polskę prawem międzynarodowym, a także Konstytucją⁶⁷. Przepisy ustaw oraz umów międzynarodowych stoją bowiem wyżej w hierarchii aktów normatywnych niż rozporządzenia, zatem to one powinny znaleźć zastosowanie wobec zatrzymanych uchodźców. W reakcji na sytuację uchodźców na granicach Polski Europejski Trybunał Praw Człowieka nałożył środki tymczasowe na Polskę i nakazał zapewnienie uchodźcom wody, pożywienia oraz schronienia⁶⁸.

Prezydent dnia 2 września 2021 r. wydał rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego w dwóch województwach sąsiadujących z Białorusią⁶⁹. Rozporządzenie to praktycznie uniemożliwiło wjazd na tereny nim objęte dziennikarzy oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną praw człowieka. Nie mogli oni zatem monitorować sytuacji panującej na granicy i podejmować

65 *Polska przygotowała drugi konwój z pomocą dla migrantów na Białorusi*, <https://belsat.eu/pl/news/05-10-2021-polska-przygotowala-drugi-konwoj-z-pomocadla-migrantow-na-bialorusi/> [dostęp: 10.03.2023].

66 *RPO: nieprzyjmowanie wniosków o ochronę międzynarodową w strefie przygranicznej to naruszenie prawa. Odpowiedź MSWiA*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-nieprzyjmowanie-wnioskow-o-ochrone-miedzynarodowa-w-strefie-przygranicznej-naruszenie> [dostęp: 10.03.2023].

67 *Komunikat Rzecznika Prasowego WSA w Białymstoku z 15 września 2022 r.*, <http://bip.bialystok.wsa.gov.pl/190/250/sprawy-rozpoznane.html> [dostęp: 10.03.2023].

68 *Co orzekł ETPCz ws. uchodźców na polskiej granicy? Rząd nie musi ich wpuszczać, musi zapewnić opiekę*, <https://oko.press/rzad-powinien-zapewnic-osobom-na-granicy-jedzenie-wode-opieke> [dostęp: 10.03.2023].

69 *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. poz. 1612)*.

ewentualnych działań mających na celu pomoc uchodźcom. Stan ten był faktycznym zagrożeniem dla uchodźców, bowiem działania funkcjonariuszy, które mogłyby naruszać ich prawa, pozostawałyby bez zewnętrznej kontroli i możliwości reakcji. To zaś w kontekście polityki antyuchodźczej oraz wcześniejszych praktyk Straży Granicznej rodziło uzasadnione obawy. Ponadto w odniesieniu do dziennikarzy uniemożliwiło obywatelom uzyskanie informacji na temat wydarzeń ze strefy przygranicznej z neutralnych oraz niezależnych źródeł. Transparentność działań władzy na każdym szczeblu jest nieodzownym elementem ustroju demokratycznego, co wielokrotnie podkreślały sądy w swoim orzecznictwie, a co także ma swoje uzasadnienie w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP⁷⁰. Ograniczenie tego prawa zgodnie z ust. 3 może nastąpić tylko w drodze ustawy, przy uzasadnionym stanie faktycznym, czego w tej sytuacji zabrakło.

Wydawać by się mogło, że sytuacja uchodźców na granicy polsko-białoruskiej została ustabilizowana, gdyż media przestały codziennie donosić o nowych incydentach. Ze względu jednak na to, że temat ten zszedł z pierwszych stron gazet, utrudnione stało się raportowanie opinii publicznej o wszelkich przejawach nadużyć oraz łamania praw człowieka. Niewątpliwie przyczynił się do tego również inny kryzys prawno-człowieczy spowodowany rosyjską agresją na Ukrainę. W obliczu toczącej się tam wojny do Polski przybyły rzesze uchodźców. W tej sytuacji Polacy wykazali się ogromną ofiarnością i wsparli uciekających ze wschodu sąsiadów.

W kontekście sytuacji na granicy z Białorusią 11 kwietnia 2022 r. Amnesty International (dalej: AI) opublikowała raport dotyczący naruszeń praw człowieka na polsko-białoruskiej granicy⁷¹. Amnesty International kieruje pod adresem polskich władz dwa podstawowe zarzuty – nieprzestrzeganie praw uchodźców i praw człowieka na granicy oraz zły sposób traktowania uchodźców w ośrodkach detencyjnych. Jak wskazuje AI w swoim raporcie, funkcjonariusze dokonują tzw. push-backów wobec uchodźców, utrudniają wejście w procedurę azylową oraz nie zapewniają podstawowych wymagań egzystencjalnych w ośrodkach detencyjnych, które są przeludnione.

70 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 sierpnia 2013 r., II SAB/Wa 147/13, Legalis nr 782664.

71 *Poland/Belarus: New evidence of abuses highlights 'hypocrisy' of unequal treatment of asylum-seekers*, <https://web.archive.org/web/20220411000709/https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/04/poland-belarus-new-evidence-of-abuses-highlights-hypocrisy-of-unequal-treatment-of-asylum-seekers/> [dostęp: 10.03.2023].

Sytuacja osób ułokowanych w ośrodkach detencyjnych była na tyle dramatyczna, że zdarzały się w nich strajki uchodźców. Organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną praw człowieka, w szczególności praw uchodźców, apelowały do władz o interwencję i poprawę warunków życia, jednak nie spotkało się to z odpowiednią reakcją. W obliczu strajków głodowych i prób odebrania sobie życia w ramach manifestu przeciwko nieludzkim warunkom oraz przedłużającym się procedurom RPO, który wcześniej alarmował o trudnej sytuacji w ośrodkach detencyjnych, zaczął monitorować sytuację strajkujących. Zgodnie z informacjami podawanymi przez Grupę Granica, Urząd do Spraw Cudzoziemców nie reagował na liczne apele i wezwania do poprawy warunków egzystencji w obozach detencyjnych⁷². Działania te, a właściwie zaniechanie działania ze strony organów do tego zobowiązanych i brak reakcji na złą sytuację uchodźców oraz apele opinii publicznej, rodzą pytanie, czy nie było to celowe zaniechanie wywołane antyuchodźczą narracją prowadzoną przez polityków.

Kobiety

Wymienione wcześniej grupy, które zmagają się z wykluczeniem, niewątpliwie stanowiły mniejszość polskiego społeczeństwa lub nawet do niego nie należały. Inaczej sytuacja ma się w przypadku kolejnej grupy – kobiet. Stanowią one, wedle danych wynikających z wstępnych informacji z Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021 przeprowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny, 51,5% populacji Polski⁷³, a zatem więcej niż połowę.

Kobiety od zawsze zmagają się z różnymi przejawami wykluczenia, które jednak na skutek demokratyzacji społeczeństwa oraz rozwoju intelektualnego zanikały. Wciąż można mówić o nierównym

72 https://twitter.com/GrupaGranica/status/1484220952963657740?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1484220952963657740%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.wprost.pl%2Fkraj%2F10603726%2Fsyryjczycy-rozpoczel-strajk-glodowy-w-osrodku-grupa-granica-mowi-o-dramatycznych-warunkach.html [dostęp: 10.03.2023].

73 NSP 2021. Wyniki wstępne – informacja sygnałna, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/nsp-2021-wyniki-wstepne-informacja-sygnaalna,7,1.html#:~:text=Wed%C5%82ug%20wst%C4%99pnych%20wynik%C3%B3w%20Narodowego%20Spisu%20Powszechnego%20Ludno%C5%9Bci%20i,terenie%20Polski%20zlokalizowanych%20oby%C5%82o%2015%20340%2C1%20tys.%20mieszka%C5%84> [dostęp: 10.03.2023].

traktowaniu kobiet i mężczyzn m.in. pod kątem wynagrodzenia czy dostępu do pewnych wysokich stanowisk, lecz jest to zjawisko już coraz rzadsze, niemniej wciąż zauważalne. Pomimo obowiązywania licznych aktów prawnych o charakterze uniwersalnym tudzież regionalnym problem ten nie jest do końca rozwiązany⁷⁴. Obecnie prawo gwarantuje nam równość płci, a nierówny dostęp do pewnych stanowisk czy różnice w wynagrodzeniu nie przesądzają jeszcze o tym, że kobiety zmagają się z wykluczeniem w pełnym tego słowa znaczeniu.

Są jednak pewne obszary życia, w których istotnie spotykają się one z wykluczeniem, i to na nich chciałbym się skupić. Mowa tu przede wszystkim o możliwości przerwania ciąży, gdyż w tej materii wykluczanie kobiet i brak przestrzegania ich praw są niezwykle palącym problemem⁷⁵. Kwestie związane z prawami reprodukcyjnymi w Polsce reguluje obecnie ustawa o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży⁷⁶. Ustawa ta była dwukrotnie przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego – w 1993 i 1997 r. (jeszcze przed uchwaleniem obecnej Konstytucji), gdy wypracowano tzw. „kompromis aborcyjny”⁷⁷.

Aborcja niewątpliwie stanowi swego rodzaju *ultima ratio*, jednak każdej kobiecie, ale też mężczyźnie przysługuje prawo do antykoncepcji, które ma niebagatelnie mniej doniosłe znaczenie w kontekście oceny skutków jego zastosowania i konsekwencji prawnych niż aborcja. Pomimo to antykoncepcja również budzi liczne kontrowersje, nie tylko moralne i społeczne, ale również prawne⁷⁸. Jak wynika z Atlasu Europejskiej Antykoncepcji opracowanego przez Forum Parlamentu Europejskiego ds. Praw Seksualnych i Reprodukcyjnych, w Polsce mamy najniższy dostęp do antykoncepcji w całej Europie. Warto przytoczyć dane: dla Polski wskaźnik ten wynosi 33,5%, zaś w przypadku Wielkiej Brytanii,

74 Zob. np. Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 18 grudnia 1979 r. (Dz.U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71).

75 A. Śledzińska-Simon, *Kobiety i płęć w Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10, s. 87.

76 Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz.U. z 2022 r. poz. 1575).

77 Wyrok TK z dnia 22 października 2020 r., K 1/20, OTK-A 2021, poz. 4, który spotkał się z krytyką licznych środowisk – zob. np.: Konferencja Ambasadorów RP, *O naprawie polityki zagranicznej...*, s. 80. Por. też stronę Strajku Kobiet na portalu Facebook, <https://www.facebook.com/ogolnopolskistrajkkobiet/> [dostęp: 10.03.2023].

78 CBOS, Komunikat z badań nr 153/2020, *O dopuszczalności przerywania ciąży i protestach po wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_153_20.PDF [dostęp: 10.03.2023].

Francji oraz Belgii – 91,1%⁷⁹. Wynik ten nie jest jedynie skutkiem wysokiego odsetka członków Kościoła katolickiego, z którego nauką stosowanie antykoncepcji stoi w sprzeczności, lecz także m.in. pielęgnowania tzw. „cnót niewieścich”⁸⁰, których znaczenie nie jest do końca znane. Doradca Ministra Edukacji i Nauki – Paweł Skrzydlewski głoszący to hasło próbował jednak wyjaśnić, że chodzi o „właściwe wychowanie kobiet, a mianowicie ugruntowanie dziewcząt do cnót niewieścich. Dziś obserwujemy w kulturze bardzo niebezpieczne zjawisko moralne, także religijne, pewnego zepsucia duchowego kobiety polegającego na rozbudzeniu w kobiecie pychy, która się przejawia próżnością, zainteresowaniem wyłącznie sobą, egotyzmem, zwalczaniem obiektywnego porządku na rzecz widzenia siebie”⁸¹. Niewątpliwie zatem wykluczanie kobiet w tym zakresie objawia się presją społeczną związaną z prawami reprodukcyjnymi. Kobietom wpaja się, że powinny rodzić dzieci, dopóki są młode. Z realnym wykluczaniem spotykają się one niekiedy w kwestii dostępu do antykoncepcji, zwłaszcza w małych społecznościach. Jak jednak wskazuje raport CBOS dotyczący stosunku Polaków do wybranych zjawisk i zachowań kontrowersyjnych moralnie, poglądy Polek i Polaków odnośnie do stosowania antykoncepcji uległy liberalizacji i społeczeństwo coraz częściej sięga po te środki⁸².

Patrząc jednak na sytuację kobiet w perspektywie wykluczania, jakie ma miejsce w przypadku uchodźców czy społeczeństwa LGBT+, można zauważyć pewne różnice. Podstawowa i najistotniejsza odnosi się do skali problemu. Po pierwsze, mimo faktu, że wykluczanie kobiet dotyczy kwestii bardzo prywatnej, jakim jest możliwość dokonania aborcji, to wykluczenie to nie przybrało takiej skali pod względem krzywdzących wypowiedzi czy podjętych działań legislacyjnych jak w przypadku innych grup. Po drugie, wydaje się, że wykluczanie kobiet przybrało nieoczekiwaną postać, tzn. nie było to założone działanie w myśl koncepcji wykreowania wroga ludu, którego należy zwalczyć.

79 <https://federa.org.pl/atlas-antykoncepcyjny-2022/> [dostęp: 10.03.2023].

80 Czy „cnoty niewieście” są priorytetem ministerstwa edukacji? Zglądamy do dokumentów, <https://tvn24.pl/polska/cnoty-niewiescie-co-to-jest-przemyslaw-czarnek-przedstawil-priorytety-na-rok-szkolny-20212022-5147349> [dostęp: 10.03.2023].

81 *Znamy priorytety na nowy rok szkolny. Doradca Czarnka: „Konieczne ugruntowanie dziewcząt do cnót niewieścich”*, <https://wyborcza.pl/7,75398,27319521,znamy-priorytety-na-nowy-rok-szkolny-doradca-czarnka-konieczne.html> [dostęp: 10.03.2023].

82 CBOS, Komunikat z badań nr 165/2021, *Stosunek Polaków do wybranych zjawisk i zachowań kontrowersyjnych moralnie*, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_165_21.PDF [dostęp: 10.03.2023].

Działalność władz w tym zakresie skupiała się głównie na „odpowiednim” kształceniu i kształtowaniu kobiet na obywatelki, matki, żony. To podjęte orzeczenie przybrało postać działania „jakby ustawodawczego” przez Trybunał Konstytucyjny i jego upolityczniony skład. Nie zmienia to jednak faktu, że żadna władza, której przyjdzie wystartować w wyborach, nie zdecydowałaby się na zaatakowanie w sposób bezpośredni grupy stanowiącej ponad połowę społeczeństwa. Zatem nawet jeśli działania TK miały podłoże i inspirację polityczną, to nie można poczytać tego w sposób bezpośredni za uznanie kobiet za wroga ludu.

Podsumowanie

Wykluczanie grup społecznych, jakie ma miejsce w Polsce, jest zjawiskiem w znacznej mierze inspirowanym politycznie przez elity władzy w celu jej utrzymania. Ze względu na zachowania, w których się objawia, tj. mowę nienawiści, propagowanie ksenofobii i homofobii, głoszenie konieczności dokonania podziału społeczeństwa, jest bardzo często sprzeczne z prawem i podstawowymi zasadami współżycia społecznego. Konsekwencje, które działania te mogą zrodzić, są ciężkie do przewidzenia. Niewątpliwie jednak nie doprowadzą do niczego pozytywnego z punktu widzenia społeczeństwa. Słowa wpajane obywatelom mogą spowodować na tyle istotne różnice między przedstawicielem wykluczanej grupy a przedstawicielem reszty społeczeństwa, że doprowadzą do wzajemnej wrogości, agresji i nienawiści. Od tego momentu nie będzie dzielił nas duży krok do podjęcia działań analogicznych do podjętych wobec Żydów w III Rzeszy czy wobec Japończyków przez Amerykanów po wydarzeniach z grudnia 1941 r. Kreowanie wroga ludu w postaci jakiejś jednostki trwa jakiś czas, podobnie jak odwrócenie tego procesu. W przypadku całej grupy społecznej trwa to dłużej, jednak odwrócenie skutków w takiej sytuacji może trwać nawet kilka pokoleń.

Nie powinno budzić wątpliwości, że jest to stan niepożądany i bardzo groźny. Dochodzi bowiem do sytuacji, w której przeinacza się konstytucyjną definicję narodu, odmawiając komuś przynależności do niego. Podobnie dehumanizuje się wroga poprzez nazwanie go ideologią, a nie człowiekiem, przez co odbiera mu się człowieczeństwo i możliwość ochrony prawnej. Nie można także przewidzieć, która grupa może być kolejnym wrogiem ludu, co powoduje nieustanną obawę i niepewność.

W obliczu 25 lat obowiązywania Konstytucji należy nie tylko świętować rocznicę ćwierćwiecza obowiązywania tego aktu, lecz także zapewnić mu możliwość bycia realizowanym i przestrzegany. Wykluczające

działania władz mają charakter sprzeczny z podstawowymi zasadami polskiej ustawy zasadniczej, jak zasada równości, niedyskryminacji, a także noszą znamiona pogwałcenia godności, z której wynikają wszystkie inne prawa.

Abstrakt

Wróg ludu. Wykluczanie grup społecznych

Wykluczanie grup społecznych jest zjawiskiem, które jest szczególnie zauważalne w Polsce od 2015 r. Wykluczanie dotknęło całe grupy, takie jak uchodźcy, LGBT+, kobiety czy tzw. łże-elity. Doprowadziło to do ograniczenia wolności i praw oraz pogwałcenia norm konstytucyjnych. Szczególnie niepokojący jest fakt, że sądowa ochrona osób wykluczonych została utrudniona poprzez radykalne zmiany w systemie sądownictwa. Obecny stan może prowadzić do nieodwracalnych zmian w społeczeństwie poprzez potęgowanie wrogości, nienawiści oraz niechęci do innych grup społecznych.

Słowa kluczowe: Konstytucja, wykluczenie społeczne, uchodźcy, LGBT+, ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw.

Abstract

Enemy of the people. Exclusion of social groups

The social exclusion is a phenomenon that has been particularly noticeable in Poland since 2015. Exclusion affected social groups, such as refugees, LGBT+, women and the so-called “fake elites”. This has led to restrictions on freedoms and rights and violations of constitutional norms. Of particular concern is the fact that the judicial protection of excluded people has been hampered by radical changes in the judicial system. The current state can lead to irreversible changes in society by intensifying hostility, hatred and resentment towards other social groups.

Key words: Constitution, social exclusion, refugees, LGBT+, limitation of constitutional freedoms and rights.

Bibliografia

Akty normatywne

- Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 i 517).
- Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 18 grudnia 1979 r. (Dz.U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71).
- Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz.U. z 2022 r. poz. 1575).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. poz. 1612).

Orzecznictwo

Trybunał Konstytucyjny

Wyrok TK z dnia 22 października 2020 r., K 1/20, OTK-A 2021, poz. 4.

Sądy administracyjne

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 sierpnia 2013 r., II SAB/Wa 147/13, Legalis nr 782664.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. *przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i C.P. i D.O. przeciwko Sądowi Najwyższemu*, ECLI:EU:C:2019:982.

Literatura

- Bień-Kacała Agnieszka, *Czy demokracja może jeszcze obronić się sama w Polsce?*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10.
- Henzler Marek, *Imperialistyczna stonka*, „Polityka” 2016, nr 31.
- Janicki Mariusz, Władyka Wiesław, *Najważniejszy jest człowiek*, „Polityka” 2006, nr 23.
- Konferencja Ambasadorów RP, *O naprawie polityki zagranicznej Rzeczypospolitej. Stanowiska – oświadczenia – listy (2018–2021)*, Warszawa 2021.

Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

Serwański Maciej, *Historia powszechna. Wiek XVI–XVIII*, Poznań 2008.

Staub Ervin, *The Roots of Evil: The Origins of Genocide and Other Group Violence*, Cambridge 1989.

Śledzińska-Simon Anna, *Kobiety i płeć w Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10.

Zubik Marek, *O „grzechach społecznych” przeciw ustawie zasadniczej*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 1.

Zubik Marek, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2020.

Źródła internetowe

Andrzej Duda mówi o „obcej ideologii”. Jest odpowiedź: „Ludzie na własnej skórze odczuwają skutki podsycanej przez pana nienawiści”, <https://wyborcza.pl/7,75398,26020697,duda-nazywa-lgbt-obca-ideologia-jest-odpowiedz-ludzie-na.html?disableRedirects=true#:~:text=Andrzej%20Duda%20om%C3%B3wi%20o%20o%22obcej%20ideologii%22.%20Jest%20odpowied%C5%BA%3A,skutki%20podsycanej%20przez%20pana%20nienawi%C5%9Bci%22%20Kraj%2010.06.2020%2C%2014%3A10>.

Andrzej Duda przedstawił Kartę Rodziny. „Małżeństwo to związek kobiety i mężczyzny”, <https://www.wprost.pl/kraj/10333232/karta-rodziny-czym-jest-co-podczas-konferencji-mowil-prezydent-andrzej-duda.html>.

Atlas Antykonspiracyjny, <https://federa.org.pl/atlas-antykonspiracyjny-2022/>.

Budka broni sędziowskiej kasty? Poseł PO: „Wy wszystko upolityczniacie”. Minister Jaki: „Sędziowie nie będą więcej kompromitować Polski”. WIDEO, <https://wpolityce.pl/polityka/328938-budka-broni-sedziowskiej-kasty-posel-powy-wszystko-upolityczniacie-minister-jaki-sedziowie-nie-beda-wiecej-kompromitowac-polski-wideo>.

Brudziński Joachim, 11 czerwca 2020 r., Twitter, https://twitter.com/jbrudzinski/status/1271167309269413892?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1271167309269413892%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fgs24.pl%2Feuroposel-brudzinski-wolalby-polske-bez-lgbt-tweetowal-polska-bez-osob-homoseksualnych-i-transplciowych-bylaby-piekniejsza%2Far%2Fc1-15023114.

Co orzekł ETPCz ws. uchodźców na polskiej granicy? Rząd nie musi ich wpuszczać, musi zapewnić opiekę, <https://oko.press/rzad-powinien-zapewnic-osobom-na-granicy-jedzenie-wode-opieke/>.

Czy „cnoty niewieście” są priorytetem ministerstwa edukacji? Zaglądamy do dokumentów, <https://tvn24.pl/polska/cnoty-niewiescie-co-to-jest-przemyslaw-czarnek-przedstawil-priorytety-na-rok-szkolny-20212022-5147349>.

Czym jest elita i kto do niej należy, <https://przepladdziennikarski.pl/czym-jest-elita-i-kto-do-niej-nalezyl/>.

Czym tak naprawdę jest „ojkofobia” i dlaczego prezes PiS się myli, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1765186,1,czym-tak-naprawde-jest-ojkofobia-i-dlaczego-prezes-pis-sie-myli.read>.

Encyklopedia PWN, hasło „elita”, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/elita;3897567.html>.

Fakty po Faktach, 12 czerwca 2020 r., <https://tvn24.pl/go/programy/7/fakty-po-faktach-odcinki,15048/odcinek-417,S00E417,309226>.

- Gowin Jarosław, 14 lipca 2015 r., rozmowa w Radio Kraków, <https://www.radio-krakow.pl/audycje/jaroslaw-gowin-powinnismy-przyjac-uchodzcow-ale-nie-muzulmanow>.
- 'If Europe opens its gates to Muslims, there will be beheadings here', <https://www.jpost.com/Israel-News/World-Affairs-Simple-solutions-for-a-complex-world-416499>.
- Kalendarium – sankcje UE wobec Białorusi, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/restrictive-measures-against-belarus/belarus-timeline/>.
- Kempa Beata, 21 września 2015 r., Kropka nad i, TVN24, <https://tvn24.pl/programy/kropka-nad-i-znaleziono-kolejnego-kozla-ofiarnego-ra579176-3313347?msclid=3162c6d1bcdc11ecbdb8ec7ba989c379>.
- Kempa, Pawłowicz, Jaki, Błaszczak, Poręba odpowiedzą za ksenofobiczny spot PiS? Jest akt oskarżenia, <https://rzeszow.wyborcza.pl/rzeszow/7,34962,27865479,tomasz-poreba-odpowie-za-ksenofobiczny-spot-pis-jest-prywatny.html>.
- Komunikat Rzecznika Prasowego WSA w Białymstoku z 15 września 2022 r., <http://bip.bialystok.wsa.gov.pl/190/250/sprawy-rozpoznane.html>.
- Krystyna Pawłowicz o Ewie Kopacz: Sekretarka Tuska, <https://www.rp.pl/polityka/art11453741-krystyna-pawlowicz-o-ewie-kopacz-sekretarka-tuska>.
- Krytyka spotu o uchodźcach przez Krzysztofa Bosaka, https://twitter.com/krzysztofbosak/status/1052833652042694657?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwtterm%5E1052833652042694657%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.fakt.pl%2Fpolityka%2Fantyimigrancki-spot-pis-wywolal-oburzenie%2Fj7571b.
- LGBT, LGBTQ, LGBTI, LGBTQI, LGBT+. Co oznaczają te skróty?, <https://www.wprost.pl/10428898/lgbt-lgbtq-lgbti-lgbtqi-lgbt-wyjasniamy-znaczenie-skrotow.html>.
- Maile Dworczyka. Hejt wobec osób LGBT na zlecenie władz, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/spoleczenstwo/2153202,1,maile-dworczyka-hejt-wobec-osob-lgbt-na-zlecenie-wladz.read>.
- Mariusz Błaszczak: U nas nie obowiązuje szariat, <https://www.rp.pl/polityka/art3812741-mariusz-blaszczak-u-nas-nie-obowiazuje-szariat>.
- ODIHR Misja Specjalna Obserwacji Wyborów Rzeczpospolita Polska – Wybory Prezydenckie, 28 czerwca 2020 r., <https://www.osce.org/files/f/documents/a/9/455773.pdf>.
- Patologia społeczna, <https://nauki-spoeczne.info/patologia-spoeczna#:~:text=Patologia%20spo%5%82eczna%20w%20szerszym%20rozumieniu%20obejmuje%20poj%20C4%99cie%20przest%20C4%99pczo%20C5%9Bci,ale%20nie%20ka%20C5%BCdy%20przejaw%20patologii%20spo%5%82ecznej%20jest%20przest%20C4%99pstwem>.
- Poland/Belarus: New evidence of abuses highlights 'hypocrisy' of unequal treatment of asylum-seekers, <https://web.archive.org/web/20220411000709/https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/04/poland-belarus-new-evidence-of-abuses-highlights-hypocrisy-of-unequal-treatment-of-asylum-seekers/>.
- Polska przygotowała drugi konwój z pomocą dla migrantów na Białorusi, <https://bel-sat.eu/pl/news/05-10-2021-polska-przygotowala-drugi-konwoj-z-pomoca-dla-migrantow-na-bialorusi/>.
- Pseudoelity zazdroszą Polakom Sylwestra, <https://wiadomosci.tvp.pl/46020804/pseudoelity-zazdrozcza-polakom-sylwestra>.
- Rozmowa Anny Laszuk z prof. dr. hab. Mirosławem Wyrzykowskim, <http://bi.gazeta.pl/im/4/10688/m10688214.mp3?skad=>.

- RPO kieruje spot wyborczy PiS do prokuratury. Mógł nawoływać do nienawiści, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/node/13827/revisions/13878/view>.
- RPO: nieprzyjmowanie wniosków o ochronę międzynarodową w strefie przygranicznej to naruszenie prawa. Odpowiedź MSWiA, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-nieprzyjmowanie-wnioskow-o-ochrone-miedzynarodowa-w-strefie-przygranicznej-naruszenie>.
- Shaded Miriam, 31 października 2015 r., wywiad dla serwisu Pudelek.pl, <https://www.pudelek.pl/miriam-o-uchodzcach-na-granicy-powinno-sie-sprawdzac-certyfikaty-chrztu-6366041890129537w>.
- Słownik języka polskiego, hasło „elita”, <https://sjp.pwn.pl/sjp/elita;2457122.html>.
- Słownik języka polskiego, hasło „LGBT”, <https://sjp.pl/LGBT>.
- Spot wyborczy z 2018 r., https://twitter.com/pisorgpl/status/1052530980190334977?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1052530980190334977%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.fakt.pl%2Fwydarzenia%2Fpolityka%2Fantyimigranci-spot-pis-wywolal-oburzenie%2Fj757t1b.
- „Spot wyrażał pogląd”. Prokuratura nie zajmie się ksenofobicznym spotem PiS o uchodźcach, https://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,24262251,spot-wyrazal-pogląd-prokuratura-nie-zajmie-sie-ksenofobicznym.html?_ga=2.244784133.1698353576.1678879461-712259502.1678879461.
- Stanowisko sędziów członków Zgromadzenia Przedstawicieli Sędziów Okręgu Krakowskiego z 26 lutego 2018 r., <https://www.iustitia.pl/81-uchwaly/2124-standowisko-sedziow-czlonkow-zgromadzenia-przedstawicieli-sedziow-okregu-krakowskiego-z-26-lutego-2018r>.
- Strona Strajku Kobiet na portalu Facebook, <https://www.facebook.com/ogolnopolskistrajkkobiet/>.
- Szariat w Szwecji? Ambasada: U nas obowiązuje szwedzkie prawo, <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art4309701-szariat-w-szwecji-ambasada-u-nas-obowiazuje-szwedzkie-prawo>.
- Tweet Grupy Granica, https://twitter.com/GrupaGranica/status/1484220952963657740?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1484220952963657740%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.wprost.pl%2Fkraj%2F10603726%2Fsyryjczycy-rozpoczeli-strajk-glodowy-w-osrodku-grupa-granica-mowi-o-dramatycznych-warunkach.html.
- Wybieramy łże-elitę, <https://passent.blog.polityka.pl/2006/06/12/wybieramy-lze-elite/>.
- Wypowiedź A. Dudy z 13 czerwca 2020 r., wiec wyborczy w Brzegu, <https://www.rp.pl/wydarzenia/art8909311-andrzej-duda-o-lgbt-probuja-wmowic-ze-to-ludzie-to-ideologia>.
- Wypowiedź J. Kaczyńskiego z 14 października 2015 r., spotkanie wyborcze w Makowie Mazowieckim, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1636737,1,kaczynski-w-sprawie-uchodzcow-cholera-w-grecji-dezynteria-w-wiedniu-pasozyty.read?msclid=3be9e662bb7211ecba900a206ea89d6d>.
- Znamy priorytety na nowy rok szkolny. Doradca Czarnka: „Konieczne ugruntowanie dziewcząt do cnót niewieścich”, <https://wyborcza.pl/7,75398,27319521,znamy-priorytety-na-nowy-rok-szkolny-doradca-czarnka-konieczne.html>.

Inne źródła

- CBOS, Komunikat z badań nr 81/2015, *Polacy wobec problemu uchodźstwa*, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_081_15.PDF.
- CBOS, Komunikat z badań nr 163/2017, *Stosunek do przyjmowania uchodźców*, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_163_17.PDF.
- CBOS, Komunikat z badań nr 153/2020, *O dopuszczalności przerywania ciąży i protestach po wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_153_20.PDF.
- CBOS, Komunikat z badań nr 165/2021, *Stosunek Polaków do wybranych zjawisk i zachowań kontrowersyjnych moralnie*, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_165_21.PDF.
- Cywiński Paweł, Katner Filip, Ziółkowski Jarosław, *Zarządzanie strachem. Jak prawica wygrywa debatę publiczną w Polsce*, <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Zarzadzanie%20strachem.pdf>.
- Ekspertyza prawna Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego, http://ptpa.org.pl/site/assets/files/1845/samorza_dy_ekspertyza_19_07_2019.pdf.
- NSP 2021. *Wyniki wstępne – informacja sygnałna*, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/nsp-2021-wyniki-wstepne-informacja-sygnaalna,7,1.html#:~:text=Wed%C5%82ug%20wst%C4%99pnych%20wynik%C3%B3w%20Narodowego%20Spisu%20Powszechnego%20Ludno%C5%9Bci%20i,terenie%20Polski%20zlokalizowanych%20oby%C5%82o%2015%20340%2C1%20tys.%20mieszka%C5%84>.
- Przemówienie radiowe premiera Józefa Cyrankiewicza wygłoszone 29 czerwca 1956 r. po wydarzeniach poznańskich z 1956 r.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie dyskryminacji osób LGBTI i nawoływania do nienawiści do nich w sferze publicznej, w tym stref wolnych od LGBTI (2019/2933(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0101_PL.html.
- Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu IX kadencji z dnia 13 grudnia 2022 r., http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/o/8453323F0453AD9CC-125891800065DA9/%24File/68_a_ksiazka.pdf.
- Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu IX kadencji z dnia 13 stycznia 2023 r., http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/o/18AEDC7C004717ABC125893600585A-56/%24File/70_c_ksiazka.pdf.
- Wypowiedź J. Kaczyńskiego z 4 czerwca 2006 r., Kongres PiS w Łodzi.
- Wypowiedź J. Kaczyńskiego z 22 września 2018 r., Konwencja PiS w Olsztynie.

Walka płci – walka klas

Proletariat nie może osiągnąć pełnej wolności, nie zdobywając pełnej wolności dla kobiet

Włodzimierz Lenin¹

Dnia 28 listopada 1918 r., gdy Józef Piłsudski podpisał dekret o ordynacji wyborczej przed wyborami do Sejmu Ustawodawczego², Rzeczpospolita dołączyła do nielicznej grupy państw europejskich uznających uczestnictwo kobiet w życiu politycznym³. Nie był to jednak ani początek, ani koniec długiego procesu emancypacji kobiet, a raczej znaczący punkt na osi czasu obrazującej przemiany powoli zachodzące w polskim społeczeństwie. Również wiele lat później Konstytucja z 1997 r.⁴, choć budząca nadzieje, głównie dzięki mnogości pięknych słów i górnolotnych deklaracji, nie stanowi wciąż odbicia rzeczywistości. Jest jedynie postulatem jej idealnej wizji, w której równouprawnienie to stan naturalny, a zakaz dyskryminacji jest czymś tak oczywistym, że ciężar dalszej regulacji owych konstytucyjnych gwarancji spokojnie można przenieść na zwykłe ustawy. Zasady te, bezpośrednio związane z pojęciem równości, stanowią dzisiaj fundament zarówno systemów konstytucyjnych większości państw świata, jak i międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka. Zostały uznane w dokumentach programowych i aktach prawnych Międzynarodowej Organizacji Pracy, Organizacji Narodów Zjednoczonych, Rady Europy i Unii Europejskiej.

* Joanna Teysler – Uniwersytet Warszawski, ORCID: 0000-0001-5042-1901

1 Zob. O pełne wykorzystanie praw i możliwości które dała kobietom polskim władza ludowa. Uchwała Biura Politycznego KC PZPR w sprawie pracy wśród kobiet, „Trybuna Ludu” 1950, nr 66.

2 Dz.U. Nr 18, poz. 46 ze zm.

3 L. Hass, *Aktywność wyborcza kobiet w pierwszym dziesięcioleciu Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] *Kobieta i świat polityki*, red. A. Żarnowska, A. Szwarz, Warszawa 1996, s. 73.

4 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Celem pracy jest analiza wciąż istniejących nierówności ze względu na płeć, obecnych w polskim systemie prawnym, w oparciu o orzecznictwo, doktrynę, lecz również czynniki socjologiczne wpływające na postrzeganie społecznych ról kobiety i mężczyzny. Mimo że ostatnie lata cechowały dynamiczne i znaczące zmiany zarówno w prawie europejskim, jak i krajowym, wciąż niemożliwa wydaje się wizja państwa, w którym zasada wyrażona przez art. 33 Konstytucji jest realizowana w sposób pełny i całkowity. Znaczna część artykułu skupia się na dyskryminującym traktowaniu na rynku pracy przy jednoczesnym dostrzeżeniu sposobu, w jaki tradycja kształtuje nierówności i w jaki nowoczesność próbuje z nimi walczyć.

Ewolucja zasady równości przebiegała odmiennie w prawie międzynarodowym i unijnym. Zupełnie inaczej kształtowała się też w ustawodawstwach krajowych poszczególnych państw. W powojennej Polsce zagwarantowanie równouprawnienia, przede wszystkim w sferze zawodowej, stało się ważnym elementem odbudowy państwowości i celem polityki społecznej w kontekście wyrównywania szans⁵. Prawo pracy miało odtąd pełnić funkcję ochronną, zakreślając dopuszczalne granice zawieranych umów, a także prawa i obowiązki stron. Przypisano mu zatem podwójną rolę: po pierwsze, stało się swego rodzaju społecznym cementem spajającym mieszkańców odradzającego się państwa, przed którym postawiono pytanie o to, co chce i co może zaoferować swoim obywatelom. Po drugie, stanowiło odpowiedź na pewien trend, nowoczesną myśl kielkującą w obliczu niezgody na dotychczasowe ograniczenia. Dodatkowo, wobec strat wojennych i śmierci znacznej liczby mężczyzn, trudno było odmówić kobietom udziału w życiu publicznym.

Mimo że „równouprawnieniu” z Konstytucji 1921 r.⁶ daleko było do zagwarantowania prawdziwej równości, stało się ono pierwszym poważnym, widocznym krokiem, który podkreślił, jak ważny cel obrał sobie polski ustawodawca. Przez lata starano się rozwijać i kontynuować tę myśl, choć jeszcze niezupełnie możliwą, to już wydobytą na światło dzienne. Ideologia równouprawnienia wzorowanego na stalinizmie królowała w powojennej Polsce do połowy lat 50., a art. 66 ust. 1 Konstytucji PRL⁷, zgodnie z którym „kobieta (...) ma równe z mężczyzną prawa we wszystkich dziedzinach życia państwowego, politycznego, gospodarczego,

5 B. Goworko-Składanek, *Ewolucja zasady równości kobiet i mężczyzn aktywnych zawodowo – ujęcie prawno-historyczne*, [w:] *Kobiety. Praca. Podmiotowość. Refleksje socjologiczne*, red. S. Kamińska-Berezowska, Katowice 2020, s. 43.

6 Ustawa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. Nr 4, poz. 267 ze zm.).

7 Tekst pierwotny Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232 ze zm.

społecznego i kulturalnego”, świetnie obrazował „postępowość” państw socjalistycznych. Liczne uprawnienia wymienione w następnym ustępie świadczą, że nawet takie działania faktycznie dyskryminujące, jak śląskie ustawy celibatowe lat 30., wprowadzające – w duchu przekonania, że miejsce kobiety jest w domu – przymusowy celibat dla nauczycielek, nie zabiły ducha walki o ideę kiełkującą jeszcze w powojennym kurzu.

Postulat poprawy statusu kobiet w polskim społeczeństwie pojawił się wraz ze zmianą ustroju politycznego. Po 1989 r. powstawały liczne kobiece organizacje pozarządowe zajmujące się diagnozowaniem sytuacji kobiet i formułowaniem postulatów jej poprawy⁸. W demokratycznym parlamencie zaczęto toczyć debaty na temat pozycji społecznej płci pięknej. W 2001 r. rząd SLD i UP zawarł umowę koalicyjną dotyczącą kwestii równouprawnienia. Zdecydowano się wówczas na wdrożenie przepisów, których celem była eliminacja podziału rynku pracy ze względu na płeć oraz zagwarantowanie faktycznej równości dostępu do pracy, awansów, wynagrodzeń i szkoleń, a także zrównanie praw obojga rodziców w zakresie opieki nad dziećmi. Wprowadzono sankcje za praktyki dyskryminacyjne, a kobietom zagwarantowano prawa do świadomego macierzyństwa. Dnia 16 sierpnia 2004 r. premier powołał nowego Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, którym została Magdalena Środa. Do jej zadań należało m.in. realizowanie polityki rządu w zakresie równouprawnienia.

Konstytucja z 1997 r. już w preambule przytacza zasadę równości, stanowiąc, że wszyscy obywatele Rzeczypospolitej są równi w prawach i powinnościach wobec dobra wspólnego, jakim jest państwo. Przepis art. 32 Konstytucji wprowadza ogólną zasadę równości wszystkich wobec prawa oraz zasadę niedyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny. Została ona rozwinięta następnie w art. 33. Z jego treści wynika, że niezależnie od m.in. płci kobietom i mężczyznom przysługuje prawo do edukacji, zatrudnienia oraz jednakowego za nie wynagrodzenia czy zabezpieczenia społecznego, awansów, zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji, uzyskiwania godności publicznych oraz odznaczeń. Również inne przepisy Konstytucji pozostają w zgodzie z treścią przytoczonych artykułów, rozwijając ją na poszczególne, ważne dla człowieka, sfery życia. Jedną z nich jest prawo wyborcze, w którym już w 2011 r. wprowadzono mechanizm kwotowy. Uniemożliwiono tym samym rejestrację list wyborczych zawierających wyłącznie

8 E. Waszkiewicz, *Regulacje prawne równego statusu kobiet i mężczyzn w III Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2009, t. 79, red. M. Jabłoński, s. 227.

kandydatów płci męskiej, stawiając za cel przeciwdziałanie wykluczeniu kobiet z życia społecznego i dążenie do realizacji równościowych zasad konstytucyjnych. Artykuł 211 § 3 Kodeksu wyborczego⁹ jasno zabrania rejestracji listy wyborczej zawierającej mniej niż 35% kandydatów danej płci.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. szeroko odnosi się do kwestii równości. Poza ogólną klauzulą zawartą w art. 32, odwołania do niej możemy znaleźć także w wielu innych postanowieniach ustawy zasadniczej dotyczących bardziej szczegółowych zagadnień. Mowa tu m.in. o równym dostępie do dóbr kultury (art. 6 ust. 1), równej dla wszystkich ochronie prawnej własności (art. 64 ust. 2) czy równym dostępie do wykształcenia (art. 70 ust. 4), a nawet równych wyborach do Sejmu (art. 127 ust. 1). Przepisy równościowe w centrum zainteresowania stawiają jednostkę, natomiast w niewielkim zakresie regulują zasady funkcjonowania państwa¹⁰. Równość dotyczy niemal wszystkich aspektów życia człowieka, odnosi się do relacji rodzinnych, osobistych, społecznych i obywatelskich. Stanowi swoiste kryterium oceny powiązań zachodzących między podmiotami z perspektywy konkretnej normy prawnej i służy ochronie przed arbitralnym traktowaniem przez władze publiczne. Dzięki swojej wieloaspektowości nie zawsze będzie dopuszczać jednakową ingerencję władz publicznych w każdą z wymienionych sfer. Jednakże prawodawca dążący do zagwarantowania bezpieczeństwa i ładu społecznego stara się w jak największym stopniu zlikwidować nierówności prawne i faktyczne istniejące między członkami społeczeństwa.

Równość w prawie stanowi postulat skierowany do ustawodawcy, nakazujący takie sformułowanie przepisów prawa, aby w jednakowy sposób kształtowały sytuację prawną podmiotów podobnych. Z kolei dyrektywa równości wobec prawa skierowana jest do organów stosujących prawo, będąc swoistym nakazem jednakowego stosowania prawa wobec wszystkich członków społeczeństwa posiadających istotną odróżniającą cechę wspólną. W tym celu oczywistą staje się konieczność odmiennego traktowania podmiotów nieposiadających tej cechy. Wymaga to oczywiście pomijania w procesie stosowania prawa sytuacji lub cech prawnie irrelevantnych, lecz również bezstronności i rzetelności organów władzy publicznej¹¹. Wiąże się z regułami słusznosciowymi

9 Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.

10 M. Zubik, *Równość i zakaz dyskryminacji w perspektywie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2014.

11 Wyrok TK z dnia 15 lipca 2010 r., K 63/07, OTK-A 2010, nr 6, poz. 60.

i solidarnościowymi, służy zrównaniu sytuacji podmiotów. Ustalenie klasy podmiotów podobnych powinno być zawsze dokonane *ad casum* i wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego zawierającego kontrolowaną regulację¹². W tym znaczeniu dystrybucja dóbr prawnych nie musi zapewniać identyczności, lecz – w drodze równouprawnienia – powinna dążyć do zrównania faktycznych dysproporcji u adresatów normy. Tymczasem równość formalna nie bierze pod uwagę stanu faktycznego, w jakim się oni znajdują, nakazując po prostu jednakowe ich traktowanie.

Już w orzeczeniu z dnia 29 września 1997 r.¹³ Trybunał Konstytucyjny uznał, że kobiety i mężczyźni stanowią jedną kategorię podmiotów, zatem niemożliwe jest przyjęcie za usprawiedliwione stosowania ogólnej zasady odmiennego traktowania podmiotów odmiennych. Takie różnicowanie mogłoby mieć miejsce jedynie w sytuacji wystąpienia innych istotnych argumentów konstytucyjnych¹⁴. Jednocześnie należy pamiętać, że w związku ze społecznie utrwalonym modelem rodziny i miejscem, jakie zajmuje w nim kobieta, płć piękna faktycznie niejednokrotnie stoi na słabszej pozycji. Uzasadnia to wprowadzenie regulacji nadających kobietom pewne przywileje jako instrumentu uprzywilejowania wyrównawczego. Stanowi to odstępstwo od nakazu równego traktowania, wynikającego bezpośrednio z brzmienia art. 32 ust. 1 Konstytucji, ma przez to zawsze charakter wyjątkowy i wymaga odpowiedniego uzasadnienia oraz wypełnienia przesłanek z testu proporcjonalności. Stopień uprzywilejowania wyrównawczego musi uwzględniać dążenie do zapewnienia możliwie najwyższego poziomu realizacji norm konstytucyjnych, a także spodziewane konsekwencje społeczno-ekonomiczne dla podmiotów uprzywilejowanych¹⁵. Jednakże zasady równości i niedyskryminacji nie mogą być utożsamiane z obowiązkiem zapewnienia faktycznej bezwzględnej równości każdej kobiety i każdego mężczyzny w każdej sytuacji. Mogą stanowić jedynie zagwarantowanie przedstawicielom obu płci równości na płaszczyźnie prawnej¹⁶.

Artykuł 32 ust. 2 Konstytucji, nie wymieniając przesłanek dyskryminacji, stanowi, że „nikt nie może być dyskryminowany w życiu

12 Wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2003 r., K 13/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 28.

13 Orzeczenie TK z dnia 29 września 1997 r., K 15/97, OTK 1997, nr 3–4, poz. 37.

14 N. Kabus, M. Mastalerz, *Mężczyźni w opresji*, Wrocław 2018, s. 145.

15 J. Podkowik, *Konstytucyjna zasada równości i zakaz dyskryminacji w prawie cywilnym*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2016, nr 6, s. 250.

16 *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 33, s. 46.

politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”. Obejmuje tym samym swoim zakresem zastosowania wszystkie podmioty praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie. Oczywiście najpełniejszy wymiar znajduje on w odniesieniu do człowieka ze względu na ścisłe powiązanie zakazu dyskryminacji z godnością człowieka¹⁷, której art. 30 Konstytucji nadał szczególną wartość.

Nie każde nierówne traktowanie w każdym przypadku będzie dyskryminacją, lecz warto pamiętać, że dyskryminacja zawsze zawiera w sobie nierówne traktowanie. Jeszcze niedawno uważano, że dyskryminacja będzie miała miejsce dopiero wtedy, gdy oprócz stwierdzenia faktycznej i celowej nierówności podobnych do siebie grup lub sytuacji, w których się znajdują, nie znajdziemy usprawiedliwienia istniejącego zróżnicowania. Inaczej ujmując, dyskryminacja to arbitralne nierówne traktowanie. Stanowisko to było prezentowane też w przedkonstytucyjnym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹⁸. Tymczasem nowsze orzecznictwo, rozróżniające nakaz równego traktowania i bezwzględny zakaz dyskryminacji, zaczęło postrzegać dyskryminację zupełnie inaczej, uznając ją za kwalifikowaną postać nierównego traktowania opartą na niezależnych od jednostki cechach osobowych, takich jak płeć, wiek czy pochodzenie społeczne. Niedopuszczalne jest tym samym wprowadzenie ograniczeń podyktowanych wyłącznie uprzedzeniami, np. z powodu określonej konstytucji biologicznej czy preferencji seksualnej¹⁹. Uniwersalny i bezwzględny charakter zakazu dyskryminacji oznacza, że nie podlega on ograniczeniu nawet w sytuacji zaistnienia stanów nadzwyczajnych.

Zgodnie z brzmieniem art. 33 Konstytucji, uszczegółwiającego art. 32, płeć nie powinna być podstawą normatywnego określenia sytuacji prawnej jednostki. Nie może prowadzić do ograniczenia jej praw ani zwiększać jej obowiązków prawnych. Zobowiązanie to, nakładane na władze, potwierdzają normy prawa międzynarodowego i unijnego, którymi związana jest Rzeczpospolita. Umieszczenie obok ogólnego przepisu proklamującego zasadę równości osobnej regulacji dotyczącej równych praw kobiet i mężczyzn, zawartej w art. 33 Konstytucji, stanowi podkreślenie szczególnego znaczenia konieczności zagwarantowania równości ludzi niezależnie od ich płci, a także wykluczenia zjawiska

17 J. Podkowiak, *Konstytucyjna zasada równości...*, s. 256.

18 Orzeczenie TK z dnia 12 kwietnia 1994 r., U 6/93, OTK 1994, poz. 8.

19 A. Kojder, *Wykluczenie prawne jako fakt społeczny*, [w:] *Prawo i wykluczenie społeczne. Studium empiryczne*, red. A. Turska, Warszawa 2010, s. 20.

dyskryminacji ze względu na tę cechę²⁰. Przepis zawiera domniemanie istnienia równych praw, lecz także nakazuje równe ich stosowanie niezależnie od płci. Artykuł 33 ust. 1 kształtuje otwarty katalog dziedzin życia objętych ochroną, doprecyzowany przez ustęp następny. Trybunał Konstytucyjny wyprowadził z tego przepisu nakaz skierowany do władz publicznych, aby w stanowieniu i stosowaniu prawa traktowały kobiety i mężczyzn jako jedną kategorię podmiotów²¹. W istocie przepis obejmuje wszystkie elementy zawarte w art. 32 Konstytucji²². Podobnie jak art. 32, również art. 33 oddziałuje na interpretację i stosowanie wszystkich innych praw gwarantowanych konstytucyjnie. Również możliwe jest wyprowadzenie z niego prawa podmiotowego kobiet i mężczyzn do równego traktowania, które zdaniem doktryny jest niezbywalne²³.

Trybunał Konstytucyjny przyjął horyzontalny skutek normy sformułowanej w art. 33 Konstytucji RP, uznając zobowiązanie również innych niż publiczne podmiotów do przestrzegania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn, np. w sferze zatrudnienia czy wynagrodzenia za pracę²⁴. Jednak w doktrynie obecne są głosy, że do tego celu ustrojodawca powinien był wyraźnie przewidzieć takie działanie w treści przepisu²⁵. Treść art. 33 nie może być również interpretowana jako uprawnienia organów władz publicznych do działań eliminujących pozaprawne różnice między kobietami a mężczyznami. Na podkreślenie zasługuje przy tym fakt neutralności sformułowania o równych prawach kobiet i mężczyzn – Konstytucja RP nie traktuje zatem kobiet jako istot słabszych, dopiero będących na drodze do równouprawnienia z mężczyznami²⁶, które podejmują trudną walkę o własną podmiotowość, uznając za oczywistość istnienie równouprawnienia.

Równości kobiet i mężczyzn strzegą także przepisy prawa unijnego, w tym traktaty, Karta praw podstawowych²⁷ oraz dyrektywy unijne. Duże znaczenie dla jej rozwoju miało właśnie prawo wspólnotowe. Już w art. 119 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą

20 Wyrok TK z dnia 15 lipca 2010 r., K 63/07, OTK-A 2010, nr 6, poz. 60.

21 Wyrok TK z dnia 11 grudnia 2008 r., K 33/07, Dz.U. Nr 225, poz. 1502.

22 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999–2007, s. 4, komentarz do art. 33, uwaga 4.

23 B. Banaszak, M. Jabłoński, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 72.

24 Wyrok TK z dnia 13 czerwca 2000 r., K 15/99, OTK 2000, nr 5, poz. 137.

25 B. Banaszak, *Zasada równouprawnienia płci w Polsce*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2004, nr 59, s. 7–19.

26 *Konstytucja RP...*, red. L. Garlicki, komentarz do art. 33, s. 45.

27 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz.Urz. UE C z 2016 r. Nr 202, s. 389).

z 1957 r. (obecnie art. 157 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁸) zamieszczono zasadę równej płacy za równą pracę, rozwijaną następnie m.in. dzięki tzw. „dyrektywom równościowym” od lat 70. W Traktacie o Unii Europejskiej²⁹ zasadę równości kobiet i mężczyzn możemy znaleźć w art. 2 i 3, natomiast w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – w art. 8, 153 i 157. Dyrektywa 2006/54/WE³⁰ wprost zakazuje bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu, w odniesieniu do warunków: rekrutacji, dostępu do zatrudnienia oraz prowadzenia działalności, zwolnienia, kształcenia i awansu zawodowego, członkostwa w organizacjach pracowników lub pracodawców. Nie sposób choćby wspomnieć wszystkich antydyskryminacyjnych działań Wspólnoty, a później Unii Europejskiej, która ma na celu również walkę z utartymi stereotypami i wzorcami kulturowymi. Przepisy dążące do eliminacji nierówności między płciami w dziedzinie zatrudnienia pozwalają m.in. walczyć z bezrobociem wśród kobiet, podnosząc przez to ich stopę życiową i jakość życia³¹. Oczywiście pewne rozwiązania proponowane przez Unię pozostają modelowymi standardami ochrony, pozostawiając przez to państwom członkowskim pewną swobodę. Od czasu wstąpienia do Unii Europejskiej Polska zobowiązała się do wdrażania unijnej polityki równości płci, określanej jako strategia *gender mainstreaming*, włączając problematykę płci rozumianej kulturowo (a nie czysto biologicznie) do głównego nurtu polityki.

Prawo antydyskryminacyjne Unii Europejskiej, bezpośrednio stosowane w systemie prawnym Rzeczypospolitej, nie zawiera jednolitej definicji dyskryminacji, koncentrując się bardziej na opisowym podejściu do zasygnalizowania jego poszczególnych form. Wśród przyjętych aktów prawnych możemy wyróżnić również m.in. dyrektywę Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne³², dyrektywę Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia

28 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C z 2016 r. Nr 326, s. 47).

29 Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C z 2016 r. Nr 202, s. 13 ze zm.).

30 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. UE L Nr 204, s. 23).

31 *Konstytucja RP...*, red. L. Garlicki, komentarz do art. 33, s. 48.

32 Dz.Urz. WE L Nr 180, s. 22.

i pracy³³ czy dyrektywę Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającą zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towaru i usług oraz dostarczania towarów i usług³⁴. Największe znaczenie miała jednak jedna z pierwszych dyrektyw Rady – 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy³⁵, uchylona następnie wspomnianą już dyrektywą 2006/54/WE. Natomiast traktat amsterdamski przyniósł nowe przepisy, zakazujące dyskryminacji również z innych powodów niż płeć.

Na zainteresowanie zasługuje fakt, że w antydyskryminacyjnym prawie Unii Europejskiej nie istnieją szczegółowe przepisy gwarantujące ochronę przed dyskryminacją ze względu na tożsamość płciową, ekspresję płciową lub płeć kulturową, które mogą, lecz nie muszą, odpowiadać płci określonej w momencie urodzenia³⁶. Nie mieszczą się one w pełni w zakresie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn³⁷. Wąskie znaczenie ochrony tożsamości płciowej potwierdza dyrektywa 2006/54/WE. Dodatkową trudność stanowi to, że w ramach prawa unijnego funkcjonuje wiele ponadnarodowych systemów prawnych gwarantujących ochronę praw podstawowych z częściowo nakładającymi się zakresami stosowania, różnymi zasadami wykładni i hierarchią norm³⁸. Ponadto art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i art. 21 Europejskiej Karty Społecznej³⁹ mają różny charakter normatywny. Pierwszy z nich jest przepisem kompetencyjnym, upoważniającym Unię do przyjmowania aktów prawnych realizujących wytyczne traktatowe w zakresie zwalczania dyskryminacji, zawierając jednocześnie enumeratywne wyliczenie zakazów antydyskryminacyjnych, natomiast w art. 21 EKS znajdziemy otwartą listę zakazanych przesłanek dyskryminacyjnych. Karta nie tworzy kompetencji dla organów unijnych, lecz gwarantuje

33 Dz.Urz. WE L Nr 303, s. 16.

34 Dz.Urz. UE L Nr 373, s. 37.

35 Dz.Urz. WE L Nr 39, s. 40 ze zm.

36 R. Wieruszewski, *Zasady Yogyakarty – geneza i znaczenie*, [w:] *Zasady Yogyakarty. Zasady stosowania międzynarodowego prawa praw człowieka w stosunku do orientacji seksualnej oraz tożsamości płciowej*, red. K. Remin, Warszawa 2009, s. 17.

37 Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej i Rada Europy, *Podręcznik europejskiego prawa antydyskryminacyjnego*, Luksemburg 2019, s. 188.

38 A. Pudło, *Charakter zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną w prawie UE*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, t. XVI, s. 46.

39 Europejska Karta Społeczna z dnia 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.), dalej: EKS.

ochronę przed naruszeniami zasad równości i niedyskryminacji wynikającymi z działania zarówno instytucji Unii, jak i państw członkowskich stosujących prawo UE. Literatura wskazuje, że przepisy te nie wykluczają się, lecz przeciwnie – mają charakter uzupełniający⁴⁰.

Jednakże pozytywne działania organów unijnych, takie jak np. wprowadzenie uprzywilejowania wyrównawczego, polegającego na preferowaniu przedstawicieli płci niedoreprezentowanej w dostępie do zatrudnienia czy awansu zawodowego, budzą dużo kontrowersji, w szczególności gdy oparte są na zastosowaniu systemów kwotowych. Legalność krajowych przepisów prawnych państw członkowskich Unii wielokrotnie była przedmiotem zainteresowania TSUE. Warto przywołać tu sprawę *Marshall*⁴¹, w której Trybunał zaznaczył, że regulacje o preferencyjnym charakterze mogą mieć na celu eliminację negatywnych dla kobiet skutków uprzedzeń i stereotypów wpływających na ich rzeczywiste szanse na rynku pracy, mimo pozornie tej samej lub bardzo podobnej pozycji wyjściowej obu płci. W następnym orzeczeniu⁴² Trybunał zaaprobował system kwotowy, który przewiduje pierwszeństwo zatrudnienia kobiet w tych sektorach służby publicznej, w których są niedoreprezentowane, gdy jest to konieczne do realizacji celów planu awansu kobiet, proporcjonalne i poprzedzone obiektywną oceną uwzględniającą szczególnie sytuacje osobiste, nawet jeśli kandydaci i kandydatki mają jednakowe kwalifikacje. Zaznaczył przy tym, że nie sama płeć, lecz okoliczności indywidualne decydują o możliwości zastosowania tego systemu, a odstępienie od kryterium płci przy ocenie kandydatów jest możliwe, gdy uzasadniają to wymagania zawodowe związane ze stanowiskiem lub gdy nie doprowadzi to do faktycznej niezbędnej poprawy niekorzystnej sytuacji kobiet na rynku pracy.

Należy podkreślić także znaczny udział Parlamentu Europejskiego w działaniach antydyskryminacyjnych i równościowych. Rezolucja z dnia 12 marca 2013 r. w sprawie eliminacji stereotypów płci w Unii Europejskiej⁴³ zawierała stwierdzenie, że stereotypy płciowe i uprzedzenia, wciąż obecne i widoczne w wielu aspektach życia społecznego, mają daleko idące implikacje dla rynku pracy. Tym samym utrwalają

40 A. Wróbel, [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 691.

41 Wyrok TSUE z dnia 11 listopada 1997 r., C-409/95, *Hellmut Marshall przeciwko Land Nordrhein-Westfalen*, ECLI:EU:C:1997:533.

42 Wyrok TSUE z dnia 28 marca 2000 r., C-158/97, *Georg Badeck i inni przeciwko Sesa Start España ETT SA*, ECLI:EU:C:2000:163.

43 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 marca 2013 r. w sprawie eliminowania stereotypów dotyczących płci w UE (2012/2116(INI)).

istniejący rozłam w dostępie kobiet i mężczyzn do zatrudnienia. Dodatkowo, dla zapewnienia całkowitej równości, zasada równego traktowania nie stanowi przeszkody do utrzymywania lub przyjmowania przez państwo członkowskie szczególnych środków mających zapobiegać nierównościom lub je wyrównywać. Prawo Unii Europejskiej dopuszcza zatem wyjście poza obszar formalnej równości dla celów uzyskania równości faktycznej⁴⁴.

Proces implementacji unijnych dyrektyw antidyskryminacyjnych wymusił konieczność wprowadzenia licznych zmian do wcześniejszych obowiązujących ustaw krajowych. Nie sposób zapomnieć przy tym o umowach międzynarodowych, zawierających klauzule antidyskryminacyjne, którymi związana jest Polska. Przepisy konstytucyjne, unijne i międzynarodowe kształtujące polski porządek prawny niejednokrotnie wyposażone są w zupełnie odmienne regulacje, zarówno pod względem definicji zakresu podmiotowego, jak i przedmiotowego zakazu dyskryminacji⁴⁵. Prowadzi to do braku przejrzystości i trudności interpretacyjnych.

Podejmując rozważania o konstytucyjnych aspektach równości płci, nie sposób pominąć socjologicznego podłoża kształtującego procesy społeczne i wpływające przez to na wygląd również współczesnego prawodawstwa. Na uwagę zasługuje przy tym podział na tożsamość pierwotną i wtórną. Do pierwszej z nich należą wrodzone, nabyte lub przypisane elementy naszej tożsamości, tj. takie, na których zmianę nie mamy żadnego lub prawie żadnego wpływu. Tożsamością wtórną są natomiast wszystkie te cechy i przynależności, które można nabyć w trakcie życia, zależą od naszych decyzji i wyborów. Do takiego rozumienia i podziału tożsamości odnosi się prawo antidyskryminacyjne⁴⁶, strzegące bezpieczeństwa tożsamości pierwotnej i stawiające za cel ochronę przed zróżnicowaniem ze względu na objęte nią cechy. Płeć kulturowa, a więc zdefiniowane przez każde społeczeństwo idealne

44 W. Burek, W. Klaus, *Definiowanie dyskryminacji w prawie polskim w świetle prawa Unii Europejskiej oraz prawa międzynarodowego*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2013, t. XI, s. 78.

45 W. Burek, W. Klaus, *Definiowanie dyskryminacji...*, s. 83.

46 A. Kozakoszczak, M. Stoch, A. Teutsch, *16 dni akcji przeciwko przemocy ze względu na płeć*. 25.11–10.12. Kluczowe pojęcia z zakresu zjawiska dyskryminacji i przemocy motywowanej uprzedzeniami wraz z przykładami ilustrującymi te pojęcia, odnoszącymi się do szkolnictwa wyższego, zgodnie z treścią Standardu antidyskryminacyjnego dla uczelni, https://bezpieczni.uj.edu.pl/documents/136167082/139919334/Poradnik_16_dni_Pojecia/aoa586d7-57c6-4124-9396-490105afc783 [dostęp: 10.03.2023].

wzorce męskości i kobiecości, doświadczana jest na dwa sposoby⁴⁷ – jako tożsamość płciowa, zarówno pierwotna, jak i wtórna, tj. wewnętrzne poczucie własnego „ja”, oraz jako ekspresja płciowa – postrzeganie swojej płci kulturowej w świecie przez siebie samego, jak i przez społeczeństwo, kulturę czy rodzinę, a także wszelkie zewnętrzne próby jej kształtowania i integracji. Obrazy te, zakorzenione głęboko w świadomości ogółu, przekazywane są przez lata następnym pokoleniom wraz z przypisanymi im ideałami postępowania czy nawet cechami osobowości właściwymi danej płci⁴⁸.

Badacze koncentrują się na instytucji matriarchatu i patriarchatu jako głównej sile napędowej życia rodzinnego, społecznego i w końcu – politycznego⁴⁹. Nie bez powodu Simone de Beauvoir pisała: „Nie rodzimy się kobietami – stajemy się nimi \ Ów produkt, który określa się mianem kobiety, (...) \ to wytwór całokształtu naszej cywilizacji”⁵⁰. Według konsensusu, który można wyprowadzić z licznych definicji, patriarchat to instytucja zakładająca hierarchiczne podporządkowanie społeczne i przewagę męskiej dominacji w świecie. Po raz pierwszy to zjawisko socjologiczne zbadał Max Weber, przyrównując jego źródło do funkcji spełnianej przez głowę rodziny, którą najczęściej jest mężczyzna, w gospodarstwie domowym. Sylvia Walby poszła o krok dalej, dodając do niego również opresyjne dla kobiet praktyki społeczne, cechujące się męską dominacją i eksploatacją słabszej płci. Natomiast ekonomistka Heidi I. Hartmann opisała patriarchat jako organizacyjną zdolność mężczyzn wyłaszczania odpłatnej i nieodpłatnej pracy kobiet. Tym, co cechuje współczesny świat, wydaje się być wszechobecność patriarchatu, przenikającego wszystkie instytucje społeczne i dyskryminującego przez swą brutalność, prymitywność i jednostronność również mężczyzn. Na drugiej półkuli posadowiono pojęcie matriarchatu, powstałe w XIX wieku, zakładające funkcjonowanie społecznej struktury, w której to

47 Stowarzyszenie „Na Styku”, *Nierówności ze względu na płćć*, <https://www.getupandgoals.pl/images/gender--1-.pdf> [dostęp: 10.03.2023], s. 3.

48 M. Załucka, *Nierówności i dyskryminacje związane z płććią kulturową. Kobieta na rynku pracy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Etnograficzne” 2010, t. 38, red. S. Trebula-Staszeń, s. 147.

49 Traktują o tym liczne prace feministyczne. O problemie skrótowo pisze J. Tomczyk w artykule *Patriarchat a rozwój cywilizacji. Podejście feministyczne*, „Forum Socjologiczne” 2014, nr 5, jednak wydaje się, że socjologia szczegółowo przyjrzała się tematowi. Podobne rozważania znajdziemy m.in. w *Teoriach polityki płććiowej* K. Millet – jednym z ważniejszych tekstów feminizmu tzw. drugiej fali; *Strukturalnych przeobrażeniach sfery publicznej* J. Habermasa czy *Braterskiej umowie społecznej* C. Patemana.

50 S. de Beauvoir, *Druga płćć*, Warszawa 2017, s. 220.

kobiety, na fali kultu płodności, miały znacznie większą władzę społeczną. Podczas gdy patriarchyat czerpie siłę fizyczną, matriarchyat koncentruje się na sferze duchowej.

Wiek XX przeniósł patriarchyat zakorzeniony w rodzinie, patriarchyat prywatny do sfery publicznej, gdzie uwidocznił się on głównie w systemie zatrudnienia i polityce⁵¹. Nie istnieją jednak uniwersalne wzorce męskości i kobiecości. Jednostka nigdy nie jest oceniana tylko przez pryzmat indywidualnych zasług. Na jej postrzeganie mają wpływ przede wszystkim kategorie społeczne, które można jej przypisać, takie jak płeć, wiek, rasa czy wykształcenie. Role płci kulturowej, zdeterminowanej przez kulturę, a internalizowanej we wczesnym okresie życia, często sankcjonują przepisy prawa. Sprawiają one, że idea równości płci wciąż pozostaje trudnym do całkowitej realizacji postulatem. W odniesieniu do prawa pracy niejednokrotnie słyszy się o zjawisku tzw. szklanego sufitu czy lepkiej podłogi, zmierzającym do preferencyjnego traktowania mężczyzn. Społeczeństwu trudno zapomnieć o tradycyjnej roli pani domu, matki i opiekunki. Prawodawstwo może jedynie wspierać walkę z dyskryminacją, jednak praca u podstaw pozostaje drugą ważną kwestią, której na pewno nie można pominąć, dążąc do zapewnienia szeroko rozumianej równości.

Już socjologiczna analiza obu zjawisk prowadzi do wniosku, że stworzenie utopii równouprawnienia okaże się bardzo długą i trudną drogą. Jak zauważa S. Walby, nieświadome stereotypy są głęboko zakorzenione w każdym społeczeństwie, a prawodawstwo i reprezentacja w instytucjach władzy zdają się faworyzować patriarchyat. Prawo utrwała dawne wzorce, akceptuje je i rozpowszechnia. Zdaniem Maggie Humm również język jest wskaźnikiem „postaw patriarchalnych oraz płciowej dystrybucji społecznych ról i statusu”⁵². Siła społecznego oddziaływania języka wydaje się być ogromna. Z jednej strony język utrwała dawne wzorce, z drugiej – pozwala na faktyczny rozwój podmiotowości kobiet. Słowo wydaje się kreować rzeczywistość. Jest przez to nie tylko narzędziem odtwórczym, opisowym, lecz także konstruującym świat. Dobrym przykładem obrazującym powodzenie tej językowej walki z nierównościami jest coraz częstsze używanie feminatywów. Kwestia niedyskryminacji w języku jest nie tylko wyrazem wysokiej świadomości społecznej, lecz również wymogiem potwierdzonym na poziomie prawnym. Rada Europy już w 1990 r. wydała

51 M. Załucka, *Nierówności i dyskryminacje...*, s. 149.

52 M. Humm, *Słownik teorii feminizmu*, przeł. B. Umińska, J. Mikoe, Warszawa 1993, s. 220.

rekomendacje Komitetu Rady Ministrów w sprawie eliminacji seksizmu z języka⁵³. Znalazły się wśród nich takie wymogi, jak stosowanie równościowej terminologii w projektach ustaw, administracji publicznej i edukacji, a także eliminacja nieobecności kobiet w języku. W tekście Konstytucji z 1997 r. użyto zwrotów „każdy obywatel”, „wszyscy”, „każdy”, zwiększając jego inkluzywność i kształtując równą pozycję kobiet i mężczyzn również na poziomie metajęzykowym.

Współcześnie często mówi się o tzw. dualistycznym rynku pracy, co Claire Renzetti nazywa „rozszerzaniem dotychczasowych ról pań domu na sferę życia publicznego”⁵⁴. Za dyskryminację zawodową uznaje się „nierówne traktowanie pracowników o porównywalnej wydajności pracy, legitymujących się porównywalnym poziomem wykształcenia, o porównywalnym stażu pracy, doświadczeniu zawodowym i zdolnościach”⁵⁵. Może ona przyjąć formę zarówno dyskryminacji bezpośredniej, jak i pośredniej, w postaci pozornie neutralnej decyzji, wywołującej jednak faktyczne dysproporcje w zakresie zatrudnienia na niekorzyść pewnej grupy, której dotyczy⁵⁶. Może mieć również postać statyczną, kiedy to charakterystyka jednej grupy staje się kryterium oceny przydatności do pracy należącej do niej osoby, z pominięciem przejawianych przez nią cech indywidualnych⁵⁷. Aby temu zapobiec, polskie prawodawstwo przyjęło liczne przepisy antydyskryminacyjne, które można znaleźć m.in. w Konstytucji RP, Kodeksie pracy⁵⁸ oraz Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym⁵⁹. Kwestią ocenną pozostaje jednak ich skuteczność.

Pierwsza ogólna klauzula antydyskryminacyjna zawarta w Kodeksie pracy została wprowadzona już w roku 1998 jako dzisiejszy art. 11³. W 2002 r. rozszerzono ją o zakaz dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej, a rok później – kolejny raz zmodyfikowano w kompleksowej

53 Amnesty International, *Język równościowy*, <https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/Język-rownosciowy.pdf> [dostęp: 10.03.2023], s. 4.

54 D.J. Curran, C.M. Renzetti, *Kobiety, mężczyźni i społeczeństwo*, przeł. A. Gromkowska-Melosik, Warszawa 2005, s. 300.

55 B. Kalinowska-Nawrotek, *Formy dyskryminacji kobiet na polskim rynku pracy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 2, s. 233.

56 M. Sowińska, *Niedyskryminacja w zatrudnieniu prawem każdej kobiety*, „Gdańsko-Łódzkie Roczniki Prawa Pracy i Prawa Socjalnego” 2005, nr 5, s. 81.

57 K. Drela, *Dyskryminacja kobiet na polskim rynku pracy?*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2014, nr 114, s. 108.

58 Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm.), dalej: k.p.

59 Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359 ze zm.), dalej: k.r.o.

nowelizacji Kodeksu. Wprowadzono wówczas nowy rozdział IIa „Równe traktowanie w zatrudnieniu”. Postanowienia antydyskryminacyjne zostały wzmocnione w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁶⁰, w której zawarto również zasady równego traktowania w dostępie i korzystaniu z usług i instrumentów rynku pracy. Ponadto, dzięki nowelizacji Kodeksu cywilnego z 2004 r.⁶¹ i dodaniu art. 61 § 4 do Kodeksu postępowania cywilnego⁶², organizacje społeczne, do których statutowych zadań należy ochrona równości i niedyskryminacji, zyskały możliwość wytaczania za zgodą ofiar nierównego traktowania powództwa na ich rzecz, a także wstępowania do postępowania w każdym jego stadium. Artykuł 94¹ k.p. nakazuje pracodawcy udostępnienie pracownikom w formie pisemnej tekstu przepisów dotyczących równego traktowania w zatrudnieniu, nowością w Kodeksie jest też wyraźne wyróżnienie dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej. Pierwsza z nich zachodzi wtedy, gdy pracownik jest – lub potencjalnie może być – traktowany w podobnej sytuacji mniej korzystnie niż inni pracownicy z jednej lub kilku przyczyn wymienionych w art. 18^{3a} k.p. Dyskryminacja pośrednia dotyczy warunków zatrudnienia i nie zawsze jest wynikiem celowego i zamierzonego działania, ma miejsce, gdy pewne reguły czy procedury obowiązujące w firmie mogą przyczynić się do gorszego traktowania niektórych osób, chociażby ze względu na płeć. Obiektywnymi kryteriami różnicowania wynagrodzeń pracowników mogą być co do zasady: staż pracy, dyspozycyjność czy mobilność pracownika, jego kwalifikacje i umiejętności, natomiast takim kryterium nie może być korzystanie z uprawnień rodzicielskich, co potwierdził Sąd Najwyższy w jednym z wyroków⁶³.

Trudno jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, czy Kodeks pracy w pełni realizuje dyrektywę równości płci. Pracownikom przysługuje prawo do urlopu macierzyńskiego, ojcowskiego (trwającego jedynie 2 tygodnie, mimo obietnic jego wydłużenia), rodzicielskiego, a także wychowawczego. Jednakże 14 pierwszych tygodni po porodzie zarezerwowanych jest wyłącznie dla matki – dopiero po ich upływie może ona podjąć decyzję o przekazaniu pozostałej części urlopu macierzyńskiego ojcu dziecka, który tym samym bierze na siebie obowiązki opiekuńcze. Nie powinno to jednak być rozpatrywane w kategorii dyskryminacji ze

60 Dz.U. z 2022 r. poz. 690 ze zm.

61 Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692 ze zm.).

62 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.).

63 Wyrok SN z dnia 8 stycznia 2008 r., II PK 116/07, OSNP 2009, nr 3–4, poz. 38.

względu na biologiczne różnice między płciami oraz obciążający kobiecy organizm okres połogu. Z drugiej strony należy pamiętać, że uzyskanie przez niego jakichkolwiek uprawnień innych niż urlop ojcowski jest ściśle uzależnione od wcześniejszego ich nabycia przez matkę. Trybunał Sprawiedliwości UE za sprzeczną z prawem Unii Europejskiej uznał przy tym odmowę udzielenia urlopu rodzicielskiego ojcu w przypadku nienabycia do niego uprawnień przez matkę⁶⁴. Każde z rodziców dziecka, zgodnie z prawem unijnym, jest indywidualnie uprawnione do urlopu rodzicielskiego, a od tego wymogu państwa członkowskie nie mogą wprowadzać odstępstw w swoich ustawodawstwach lub układach zbiorowych. Jednakże, mimo licznych uregulowań antydyskryminacyjnych zarówno w prawie krajowym, jak i unijnym oraz międzynarodowym, pracodawcy dalej nie stosują się do ich postanowień, a podział zawodów na „męskie” i „kobiece” nadal funkcjonuje w świadomości ogółu⁶⁵.

Zgodnie z art. 186⁴ k.p. po zakończeniu urlopu wychowawczego pracodawca dopuszcza pracownika do pracy na dotychczasowym stanowisku lub stanowisku równorzędnym z zajmowanym przed rozpoczęciem urlopu, ewentualnie na innym, odpowiadającym jego kwalifikacjom i za wynagrodzeniem nie niższym niż przysługujące pracownikowi w dniu podjęcia pracy na stanowisku zajmowanym przed urlopem. Z drugiej strony orzecznictwo zgodnie przyjęło, że dyskryminacja w wynagrodzaniu ma miejsce dopiero wówczas, gdy wynagrodzenie pracownika dostrzegalnie i znacznie odbiega od wynagrodzenia innych pracowników wykonujących jednakową pracę lub pracę o jednakowej wartości. Drobne różnice w tym zakresie nie powinny być co do zasady traktowane jako naruszające zasadę równego traktowania⁶⁶.

Szczególnym rodzajem dyskryminacji jest ponadto molestowanie, a także molestowanie seksualne. Z pierwszym z nich mamy do czynienia w przypadku każdego niepożądanego przez pracownika zachowania, którego celem lub skutkiem jest naruszenie jego godności, np. poprzez stworzenie zastraszającej atmosfery. Jego kwalifikowaną postacią jest molestowanie seksualne, stanowiące dyskryminację ze względu na płeć. Może ono mieć postać fizyczną, werbalną lub pozawerbalną, natomiast uznawane jest za bezprawne dopiero w razie sprzeciwu ofiary. Faktem jest, że kobiety wielokrotnie częściej doświadczają dyskryminacji,

64 Wyrok TSUE z dnia 16 lipca 2015 r., C-222/14, *Konstantinos Maïstrellis przeciwko Ypourgos Dikaiosynis, Diafaneias kai Anthropinon Dikaiomaton*, ECLI:EU:C:2015:473.

65 M. Sowińska, *Niedyskryminacja...*, s. 83.

66 Wyroki SN: z dnia 7 kwietnia 2011 r., I PK 232/10, OSNP 2012, nr 11–12, poz. 133; z dnia 9 maja 2014 r., I PK 276/13, Legalis nr 1048680.

lecz nieraz nie potrafią jej nazwać ani nawet dostrzec. To właśnie rynek pracy – nie tylko polski – jest głównym polem uwidaczniania się nierówności.

Dużym problemem jest też zjawisko samodyskryminacji na poziomie grupowym czy nawet wiktyimizacji, kiedy to osoba traktowana jest gorzej właśnie dlatego, że zgłosiła przejawy doświadczanej dyskryminacji. Niejednokrotnie kobiety same dyskryminują inne kobiety i – analogicznie – mężczyźni mężczyzn, do czego prowadzi utrwalanie stereotypów opartych na przekonaniu o niższej lub wyższej pozycji jednej z płci. Bezpośrednim wyrazem segregacji zawodowej ze względu na płeć jest asymetria w reprezentacji poszczególnych kategorii społeczno-zawodowych w strukturze zatrudnienia kobiet i mężczyzn⁶⁷. Pierwsza grupa znacznie częściej pracuje w sektorze państwowym i samorządowym, o dominacji takich dziedzin gospodarki jak zdrowie i opieka społeczna, szkolnictwo czy kultura. Kobiety specjalizują się głównie w naukach humanistycznych, pracują w administracji, handlu i usługach, podczas gdy mężczyźni mają znacznie większy udział wśród przedsiębiorców. Socjologia znajduje źródło tej dysproporcji w kulturowym podłożu determinującym rolę kobiety jako opiekunki, wyważonej i skrupulatnej towarzyszki męża, który musi wykazać siłę, dominację i umiejętności przywódcze.

Kolejnym czynnikiem utrwalającym różnicowanie ze względu na płeć jest polski system emerytalny. Zdaniem prof. Marka Zubika, przepisy przejściowe do ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁶⁸ mogły przyczynić się do pogłębienia dyskryminacji mężczyzn, żyjących średnio znacznie krócej niż kobiety, w stosunku do osób urodzonych między 1 stycznia 1953 r. a 30 września 1958 r., dla których różnica między płciami wynosi 6 lat i 8 miesięcy⁶⁹. Jego zdaniem nastąpiła błędna identyfikacja przez ustawodawcę grupy podmiotów podobnych, którymi nie są kobiety i mężczyźni przechodzący na emeryturę w tym samym dniu, lecz urodzeni tego samego dnia. Podkreślił przy tym krótszą statystycznie średnią długość życia mężczyzn, wynoszącą wówczas 72,7 lat, podczas gdy odpowiednią wartością dla kobiet było 81 lat. Odwołanie się do sytuacji rodzinnej i wychowywania dzieci przez kobiety w kontekście uzasadnienia

67 K. Janicka, *Segregacja zawodowa ze względu na płeć w kontekście polskiego rynku pracy*, [w:] *Kobiety. Praca. Podmiotowość. Refleksje socjologiczne*, red. S. Kamińska-Berezowska, Katowice 2020, s. 60.

68 Dz.U. z 2022 r. poz. 504 ze zm.

69 Zdanie odrębne sędziego TK Marka Zubika do wyroku TK z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12, OTK-A 2014, nr 5, poz. 50.

uprzywilejowania wyrównawczego prowadzi do utrwalenia stereotypizacji i dyskryminacji mężczyzn.

Dodatkowo, choć pierwsze wyroki Sądu Najwyższego dotyczące kwestii dyskryminacji ze względu na osiągnięcie wieku emerytalnego uznały możliwość zasadnego powoływania się na niego jako przyczynę wypowiedzenia umowy o pracę⁷⁰, już wkrótce odstąpiono od tej linii orzeczniczej. W wyroku z dnia 19 marca 2008 r.⁷¹ SN przyjął, że wypowiedzenie umowy uzasadnione jedynie nabyciem przez kobietę prawa do emerytury kolejowej w wieku 55 lat narusza zakaz dyskryminacji ze względu na płeć i nie może być uzasadnione w rozumieniu art. 45 § 1 k.p. Osiągnięcie wieku emerytalnego i nabycie prawa do emerytury jako takie nie wiążą się z pracą, nie uzasadniają zatem wypowiedzenia stosunku pracy, a w szczególności nie wskazują na nieprzydatność pracownika lub też istnienie interesu pracodawcy w rozwiązaniu stosunku pracy z pracownikiem. W uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 21 stycznia 2009 r.⁷² uznano, że wypowiedzenie pracownicy umowy o pracę tylko z powodu osiągnięcia przez nią wieku emerytalnego i nabycia uprawnień emerytalnych, jeśli wiek emerytalny jest niższy dla kobiet niż dla mężczyzn, stanowi pośrednią dyskryminację ze względu na płeć.

W kolejnym warty m uwagi wyroku z dnia 5 lipca 2011 r.⁷³ Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP zawartego w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego⁷⁴ wyłączenia objęcia ochroną na zasadach szczególnych pracowników stoczni posiadających prawomocne orzeczenie stwierdzające nabycie uprawnień do emerytury, którzy ukończyli 65. (w stosunku do mężczyzn) lub 60. (odpowiednio dla kobiet) rok życia. Zaskarżona regulacja została uznana za dyskryminującą ze względu na wiek. Przesłanką pozbawienia prawa do jednorazowego odszkodowania pieniężnego nie było jednak legitymowanie się ustalonym prawem do emerytury, lecz ukończenie określonego wieku, a więc tym samym uprzywilejowanie osób młodszych w stosunku do starszych. Równocześnie zauważono brak wypełnienia przesłanek „testu równości”, ze względu na brak okoliczności uzasadniających takie zróżnicowanie pracowników. Trybunał podkreślił, że zasada równości, gwarantowana

70 Wyrok SN z dnia 21 kwietnia 1999 r., I PKN 31/99, OSNP 2000, nr 13, poz. 505.

71 Wyrok SN z dnia 19 marca 2008 r., I PK 219/07, OSNP 2009, nr 13–14, poz. 173.

72 Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 21 stycznia 2009 r., II PZP 13/08, OSNP 2009, nr 19–20, poz. 248.

73 Wyrok TK z dnia 5 lipca 2011 r., P 14/10, OTK-A 2011, nr 6, poz. 49.

74 Dz.U. z 2020 r. poz. 1696 ze zm.

przez art. 32 ust. 1 Konstytucji, oznacza również konieczność ustalenia przejrzystych, sprawiedliwych i zasadnych kryteriów zróżnicowania adresatów norm prawnych. Mimo braku absolutnego charakteru nakazu równego traktowania przez władze publiczne, odstępstwa od niego powinny być uzasadnione innymi wartościami konstytucyjnymi. Wyjątki od postulatu zawartego w art. 32 ust. 1 muszą zatem pozostawać w bezpośrednim związku z celem i treścią przepisów oraz służyć ich realizacji (relewantność), bilansować naruszone w wyniku nierównego traktowania interesy podmiotów podobnych, a także nie mogą istnieć w oderwaniu od pozostałych zasad i norm zawartych w Konstytucji. Odmienne traktowanie podmiotów podobnych może zatem uzasadniać m.in. zasada sprawiedliwości społecznej⁷⁵. Naruszenie zakazu dyskryminacji to nie tylko pogorszenie sytuacji prawnej określonej grupy podmiotów (dyskryminacja *sensu stricto*), lecz również uprzywilejowanie ich w stosunku do podmiotów podobnych⁷⁶.

W przywołanym wyroku TK z dnia 5 lipca 2011 r. nie zabrakło odwołań do innego orzeczenia z dnia 15 lipca 2010 r.⁷⁷, kiedy postępowanie przed Trybunałem zainicjował Rzecznik Praw Obywatelskich, występując o stwierdzenie niezgodności przepisu ustawy emerytalnej ustalającego powszechny wiek emerytalny dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. na co najmniej 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn z art. 32 i 33 Konstytucji. Wskazał na dyskryminujące traktowanie kobiet, których krótszy okres podlegania ubezpieczeniu (i tym samym dłuższy okres pobierania emerytury) prowadzić miał do istotnego zróżnicowania wysokości otrzymywanych świadczeń w porównaniu z mężczyznami. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał przyjmował założenie, że prawa o charakterze socjalnym powinny być równe dla mężczyzn i kobiet, uznając jednocześnie różny wiek emerytalny za przejaw uprzywilejowania wyrównawczego kobiet, służącego swoistej rekompensacie za utrwalony społecznie nierówny podział funkcji macierzyńskich i wychowawczych oraz rolę kobiety w rodzinie⁷⁸. Nie było ono jednak traktowane jako obowiązujące naturalnie i automatycznie w odniesieniu do wszystkich zawodów i sytuacji, a niemal każdą z nich Trybunał oceniał indywidualnie, przede wszystkim stojąc na stanowisku o usprawiedliwieniu wcześniejszego przechodzenia na emeryturę

75 Wyrok TK z dnia 15 lipca 2010 r., K 63/07, OTK-A 2010, nr 6, poz. 60.

76 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, red. L. Garlicki, s. 17, komentarz do art. 32, uwaga 17.

77 Wyrok TK z dnia 15 lipca 2010 r., K 63/07, OTK-A 2010, nr 6, poz. 60.

78 Orzeczenie TK z dnia 29 września 1997 r., K 15/97, OTK 1997, nr 3-4, poz. 37.

przez kobiety w związku ze szczególnym charakterem wykonywanej pracy. Tym razem analiza sytuacji kobiet była kompleksowa, poparta badaniami CBOS-u i dokładną analizą orzecznictwa. Trybunał orzekł, że zróżnicowanie podstawowego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn nie jest cechą powodującą dyskryminację kobiet, w dalszym ciągu pełniąc funkcję uprzywilejowania wyrównawczego. Dostrzegł jednak dynamikę sytuacji i skierował do Sejmu RP postanowienie sygnalizacyjne w trybie art. 4 ust. 2 nieobowiązującej już ustawy o TK⁷⁹, zwracając uwagę na celowość podjęcia działań ustawodawczych dążących do zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Do przywołanego wyroku trzy sędziowie: Ewa Łętowska, Teresa Liszcz i Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz, zgłosiły zdania odrębne, wskazując, że w nowym systemie emerytalnym wysokość emerytury zależy m.in. od okresu opłacania i wysokości składki ubezpieczeniowej. Jednocześnie późniejsze przejście na emeryturę powoduje wzrost miesięcznego świadczenia. Tym samym kobieta w wieku 60 lat znajduje się w gorszej sytuacji prawnej niż mężczyzna o 5 lat starszy. Niższy wiek emerytalny kobiet, przyznany ustawowo i uważany za przywilej, prowadzi w rzeczywistości do ich dyskryminacji, gdy z niego skorzystają.

Przeprowadzona w 2012 r. reforma emerytalna⁸⁰ zrównała i podniosła do 67. roku życia wiek emerytalny kobiet i mężczyzn, przewidując jednocześnie emeryturę częściową, wynoszącą 50% wypracowanego uposażenia i wymagającą uzyskania odpowiedniego stażu pracy. Z jednej strony działania te jawiły się jako dążenie do zagwarantowania pełnego równouprawnienia, z drugiej wywołały obawy wielu kobiet, które akcentowały trudną specyfikę polskiego rynku pracy. Odnosząc się do ich postulatów, ówczesny premier Donald Tusk sugerował, że podwyższenie wieku emerytalnego może wydawać się niesprawiedliwe, ale tylko „jeśli nie będzie temu towarzyszyła poważna rozmowa i poważne decyzje jak pomóc kobietom”⁸¹. Podkreślił tym samym wagę dialogu społecznego i politycznego w kwestiach dotyczących równouprawnienia kobiet.

Ponowna zmiana nadeszła w roku 2017, gdy zrezygnowano z rozwiązań wprowadzonych zaledwie 5 lat wcześniej, powracając do dawnego

79 Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

80 Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 637 ze zm.).

81 Ł. Paradowski, *Dyskurs w mediach internetowych dotyczący reformy emerytalnej w 2012 roku*, „Nowe Media” 2013, nr 4, s. 60.

progu emerytalnego, wynoszącego odpowiednio 65 i 60 lat. Tymczasem zarówno związkowa „Solidarność”, jak i prezydent Andrzej Duda proponują poważne zmiany w systemie emerytalnym. Prezydencki projekt emerytur stażowych złożony w grudniu 2021 r. przewiduje możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę przez osoby o odpowiednio wysokim stażu pracy: 39 lat w przypadku kobiet i 44 lata w przypadku mężczyzn, mające zgromadzony kapitał emerytalny o wartości pozwalającej na uzyskanie co najmniej najniższej emerytury⁸².

Orzecznictwo zna również przypadki dyskryminacji mężczyzn. Jej przejawy uwidaczniają się najczęściej w prawie rodzinnym i opiekuńczym, a także w prawie pracy, w związku z przyznawaniem urlopów wychowawczych, o czym była już mowa. Również tradycyjne postrzeganie ról kobiecych i męskich przyczynia się do niesprawiedliwego traktowania ojców i uprzywilejowywania matek. Mimo art. 58 § 1a k.r.o., w braku porozumienia między rodzicami co do kontaktów z dziećmi po rozwiązaniu małżeństwa przez rozwód, sąd powinien uwzględnić prawa dziecka do wychowania przez oboje rodziców przy uregulowaniu tych kwestii. Jednak częstą praktyką jest kształtowanie stosunków dziecka z ojcem według woli matki⁸³. Warto pamiętać przy tym, że choć art. 18 Konstytucji RP, wymieniając przejawy funkcjonowania człowieka w społeczeństwie (rodzina, małżeństwo, macierzyństwo, rodzicielstwo), nie wyodrębnia wprost ochrony ojcostwa, nie oznacza to jednak braku konstytucyjnych podstaw jego ochrony. Zdaniem doktryny, przepis ten odnosi się zarówno do ojcostwa biologicznego, jak i do prawnej więzi łączącej dziecko i mężczyznę, który sprawuje nad nim opiekę⁸⁴. Również art. 47 powinien być odczytywany w świetle art. 18, pozostając w ścisłym związku z zasadą ustrojową wyrażoną w art. 33 ust. 1 Konstytucji RP, gwarantującym równą pozycję mężczyzny i kobiety w życiu rodzinnym⁸⁵. Mimo braku definicji rodziny w przepisach Konstytucji, wychodząc od argumentowania wynikającego z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego („pojęcie »rodzina« zakłada ochronę pewnej skomplikowanej rzeczywistości społecznej będącej sumą stosunków łączących przede wszystkim rodziców i dzieci”⁸⁶), można dojść do wniosku, że

82 Druk sejmowy nr 1850.

83 Widoczne np. w wyroku SA w Gdańsku z dnia 15 lipca 2015 r., I ACa 202/15, Legalis nr 1303817.

84 *Konstytucja RP...*, red. L. Garlicki, komentarz do art. 18, Nb 164.

85 Wyrok TK z dnia 26 listopada 2013 r., P 33/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 123; *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 47, Nb 3.

86 Orzeczenie TK z dnia 28 maja 1997 r., K 26/96, OTK 1997, nr 2, poz. 19.

ochrona ojcostwa i macierzyństwa są ze sobą sprzężone. Realizacja ochrony dziecka w okresie życia prenatalnego bez jednoczesnej ochrony rodzicielstwa na tym etapie jest bardzo trudna i nieefektywna. Należy przy tym zauważyć, że podczas gdy ustawodawca nakłada na władze w art. 71 ust. 2 obowiązki szczególnej pomocy matce zarówno w okresie przed urodzeniem dziecka, jak i po nim, podobny obowiązek nie został wprost przewidziany w odniesieniu do ojca. Ustawodawca oparł ten przepis na założeniu, że okres ciąży dotyka bezpośrednio kondycji psychicznej i fizycznej matki, co nie oznacza jednak, że ojcostwo w okresie prenatalnym nie jest wartością chronioną konstytucyjnie⁸⁷.

Na uwagę zasługuje również kwestia zawarcia małżeństwa przez osobę niemającą ukończonych lat 18. Zgodnie z art. 10 k.r.o. w przypadku zaistnienia ważnych powodów sąd opiekuńczy może zezwolić na ślub kobiecie, która ukończyła lat 16, a z okoliczności wynika, że zawarcie małżeństwa będzie zgodne z dobrem założonej rodziny. Mimo złożenia projektu dotyczącego zrównania sytuacji kobiet i mężczyzn w zakresie warunków zawarcia małżeństwa, komisje sejmowe wniosły o jego odrzucenie, argumentując to sprzecznością z art. 77 k.r.o. pozwalającym na uznanie ojcostwa przed sądem opiekuńczym osobie, która ukończyła lat 16⁸⁸.

Literatura dostrzega „model rodziny demokratycznej”, w której władza rodzicielska oparta jest na partnerskim podziale władzy, wzajemnym szacunku i współpracy⁸⁹. Potwierdzenie tej zasady znajdziemy w prawie międzynarodowym, m.in. w art. 23 ust. 4 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r.⁹⁰, który stanowi, że „Państwa Strony niniejszego Paktu podejmą odpowiednie kroki w celu zapewnienia równych praw i obowiązków małżonków w odniesieniu do zawarcia małżeństwa, podczas jego trwania i przy jego rozwiązaniu”.

Równość praw w życiu rodzinnym to przede wszystkim identyczność praw i obowiązków w ramach funkcjonowania rodziny jako grupy społecznej. Doktryna zauważa jednak, że nie wyklucza to zgodnego podziału ról w małżeństwie i rodzinie, a ustrojodawca nie może ingerować w dobrowolne porozumienia małżonków. Zasada ta dotyczy m.in.

87 *Konstytucja RP...*, red. L. Garlicki, komentarz do art. 72, Nb 104.

88 N. Kabus, M. Mastalerz, *Mężczyźni w opresji...*, s. 146.

89 *Konstytucja RP...*, red. L. Garlicki, komentarz do art. 33, Nb 81; G. Kowalski, *Założenia prawa rodzinnego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo rodzinne w dobie przemian*, red. P. Kasprzyk, P. Wiśniewski, Lublin 2009, s. 61.

90 Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

zawierania małżeństwa, prawa do współdecydowania o sprawach rodziny czy stosunków majątkowych małżeńskich.

Międzynarodowa praktyka ostatnich lat wydaje się pokazywać, że zastane przez stulecia przekonania i stereotypy, niegdyś zupełnie oczywiste i nieobalalne, wydają się chwiać i coraz mniej stabilnie stać w świadomości przynajmniej nowych pokoleń, idących z falą nowoczesnego myślenia o potrzebie równouprawnienia. Na zmiany w normach dotyczących np. tego, co kobiece, a co męskie, mają wpływ m.in. rozprzestrzenianie się edukacji, technologii komunikacyjnej, kampanie pozarządowe, a także reformy prawa czy przemiany polityczne. Dotyczy to większości państw współczesnego świata, które mimo licznych różnic zdają się stopniowo liberalizować. Również Unia Europejska powoli wydaje się bardziej dostrzegać tę koncepcję jako przydatną dla osiągania ważnych celów polityki międzynarodowej, takich jak pokój i promocja praw człowieka.

Jednakże, mimo wielu pozytywnych zmian, zarówno na arenie krajowej, jak i międzynarodowej, do których należą również przemiany światopoglądowe, w okresie od 2015 do 2020 r. Polsce ani razu nie udało się przekroczyć średniej wskaźnika aktywności zawodowej kobiet dla państw OECD⁹¹. Za główne czynniki, które na to wpływają, uważa się m.in. warunki dla rozwoju przedsiębiorczości, a także dostępność urlopów macierzyńskich i wychowawczych czy stabilność zatrudnienia w postaci umowy o pracę. Zaskakująco wyniki analiz Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn wskazują, że to właśnie w polityce, także w polskich samorządach, nastąpił największy wzrost udziału kobiet w ciągu ostatniego dwudziestolecia. W wyborach do Sejmu RP 13 października 2019 r. komitety wystawiły 42,10% kobiet, z czego większość komitetów wystawiła większy odsetek kandydatek, niż wymagała ordynacja wyborcza. Niestety na pierwszych miejscach list wyborczych stanowią one niecałe 20% kandydatów⁹². Mimo wszystko wybory w 2019 r. przyniosły największy odsetek kobiet w Sejmie i Senacie w całej potransformacyjnej historii Polski.

Pozytywne zmiany w polskim społeczeństwie niekiedy ulegają zapomnieniu, gdy kolejni politycy formułują takie pomysły, jak np. wypowiedzenie konwencji antyprzemocowej⁹³. W maju 2020 r. wiceminister

91 OECD – *Labour Force Statistics by sex and age – indicators*, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS_SEXAGE_I_R [dostęp: 10.03.2023].

92 A. Bodnar, A. Szczerba, A. Szypulska, *Kwoty i co dalej? Udział kobiet w życiu politycznym w Polsce. Analiza i zalecenia*, Warszawa 2020, s. 18.

93 Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej z dnia 11 maja 2011 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 961).

sprawiedliwości Marcin Romanowski opublikował na Twitterze wpis, w którym uznał, że dzięki narzędziom z ustawy antyprzemocowej⁹⁴ „konwencja stambulska z jej lewacką agendą nie jest potrzebna”, określając konwencję o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej mianem neomarksistowskiej propagandy, przewracającej do góry nogami „nasz” świat wartości, a wśród polityków rozbrzmiały dyskusje o konieczności jej wypowiedzenia. Tymczasem miesiąc później na posiedzeniu Senatu wiceminister rodziny Iwona Michałek wielokrotnie i kategorycznie zaprzeczała jakimkolwiek pracom w sprawie wypowiedzenia konwencji antyprzemocowej.

Ponadto okazuje się, że trudno walczyć o równouprawnienie płci – czy to biologicznej, czy nawet kulturowej – tam, gdzie wysoko postawieni urzędnicy państwowi popierają uwsteczniające ustawy i z przekonaniem wypowiadają się za wzmocnieniem tradycyjnych ról płciowych. Do tych działań zachęca ich przychylnie oko Kościoła katolickiego, wrogo patrzące na organizacje feministyczne, jawiące się jako atak na tradycyjne pojmowanie wartości małżeństwa i rodziny. Retoryka Kościoła, członków rządu i polityków antygenderowych i antyfeministycznych często pełna jest dezinformacji – ekstremistycznych i oczerniających sensacji, które z prawdą mają niewiele wspólnego. Jedną z najważniejszych spraw obrazujących rozdzźwięk między działaniami władzy a postulatami środowisk walczących o równouprawnienie stała się kwestia aborcji. Wyrok TK z dnia 22 października 2020 r.⁹⁵ wywołał falę protestów na masową skalę. Co więcej, Prawo i Sprawiedliwość zdecydowało się na wprowadzenie zmian w finansowaniu z krajowego budżetu inicjatyw społeczeństwa obywatelskiego, co doprowadziło do likwidacji wielu organizacji walczących o prawa kobiet⁹⁶.

Jak wynika z powyższych uwag, kwestia dyskryminacji w polskim systemie prawnym wciąż stanowi istotny problem, zarówno ze względu na dyskryminację kobiet, jak i mężczyzn, lecz także osób nieheteronormatywnych. Mnogość regulacji, również w unijnym i międzynarodowym systemie prawnym, prowadzi do chaosu i nie zawsze pomaga w walce o równość. Dodatkowo nie sposób wyzbyć się wzorców i ideałów „męskości” oraz „kobiecości”, które społeczeństwo chłonęło przez lata, wzmacnianych teraz działaniami władzy. Praktyka pokazuje, że trudno o nich zapomnieć zarówno w środowisku pracy, jak i tam, gdzie

94 Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2021 r. poz. 1249).

95 Wyrok TK z dnia 22 października 2020 r., K 1/20, OTK-A 2021, poz. 4.

96 A. Graff, *Efekt magmy, czyli o szczególnej roli Kościoła katolickiego w Polsce*, [w:] *Kościół, państwo i polityka płci*, red. A. Ostolski, Warszawa 2010, s. 23.

mowa o opiece nad dzieckiem. O atakach na prawa kobiet ze strony polskich władz mówi się od kilku lat w kontekście prawa do aborcji. Czarny Protest i Strajk Kobiet stały się symbolem walki o prawa kobiet również w zakresie szerszym niż dotyczący wolności prokreacyjnej – ale wolności *w ogóle*. Ponadto raport SDG z 2020 r.⁹⁷ obrazuje nierówności istniejące na rynku pracy. Przewaga kobiet pod względem poziomu wykształcenia nie przekłada się na ich równe szanse w zatrudnieniu. Według przywołanego raportu, pracujące kobiety otrzymują w naszym kraju średnio o 9% niższą płacę niż mężczyźni. Dodatkowo, notowany w Polsce odsetek kobiet biernych zawodowo z powodu obowiązków opiekuńczych należy do najwyższych w Unii Europejskiej i wykazuje tendencję wzrostową. Prawie połowa kobiet (42,6%) przyznaje, że spotkała się z umniejszaniem kompetencji zawodowych w miejscu pracy ze względu na płeć, a co trzecia z nich doświadczyła w sferze zawodowej wykluczenia ze względu na płeć⁹⁸. Mimo licznych uregulowań antydyskryminacyjnych zawartych m.in. w polskim Kodeksie pracy, brakuje faktycznych działań nadzorczych i kontrolnych dotyczących postępów wdrażania w życie złożonych przepisów, wydających się wobec tego istnieć jedynie na papierze. Powołanie odpowiednich organów mających za zadanie monitorowanie postępów realnego wdrażania przepisów antydyskryminacyjnych może okazać się jedną z możliwości poprawy obecnej sytuacji.

Jednak rosnąca międzynarodowa świadomość problemu, coraz większa wrażliwość społeczna i praktyka orzecznicza stanowczo sprzeciwiające się praktykom dyskryminacyjnym mogą sprawić, że szansa na pełną realizację konstytucyjnej zasady równości z roku na rok będzie tylko rosła. W 2020 r. minęło 25 lat od przyjęcia Deklaracji pekińskiej, której sygnatariuszem jest m.in. Polska. Zobowiązała się w niej do respektowania równych praw i godności kobiet i mężczyzn oraz zapewnienia równości płci we wszystkich sferach życia społecznego. Coraz żywsze są dyskusje o prawach osób transseksualnych, a działania w przestrzeni unijnej i na polu międzynarodowym coraz mocniej akcentują brak zgody na istnienie jakichkolwiek nieuzasadnionych nierówności wszędzie tam, gdzie mowa o prawach i wolnościach człowieka. To właśnie dialog kreuje siłę napędową do kolejnych przemian

97 Raport 2020, Polska na drodze zrównoważonego rozwoju, <https://raportsdg.stat.gov.pl/2020/cel5.html> [dostęp: 10.03.2023].

98 Raport Stowarzyszenia Women in Technology Poland, *Gender Gap po polsku 2020*, Warszawa–Kraków 2020, https://womenintechnology.pl/wp-content/themes/women-in-technology/assets/pdf/Gender_gap_po_polsku.pdf [dostęp: 10.03.2023].

wolnościowych. Korzystne wydaje się organizowanie różnego rodzaju wydarzeń mających na celu promocję równości płci i uświadamiających o zachowaniach antydyskryminacyjnych. Praca u podstaw zaczyna się także w szkołach, wymaga zatem odpowiednich szkoleń nauczycieli i pedagogów w tym zakresie.

Dynamika zmian społecznych i kulturowych dotycząca tradycyjnych ról płci, a także dążenie do zagwarantowania jednostkom najszerszego możliwego równouprawnienia kreuje tendencję do redefiniowania ocen dotychczasowych regulacji prawnych – zarówno przez prawodawców, jak i sądy⁹⁹. Dzięki zmianom w Ordynacji wyborczej z 2011 r. zwiększył się udział kobiet w życiu politycznym. Nowe przepisy zagwarantowały kobietom co najmniej 35% miejsc na listach wyborczych do samorządu, Sejmu, Senatu i Parlamentu Europejskiego¹⁰⁰. Z drugiej strony nasze państwo wciąż potrzebuje wiele pracy, by dorównać unijnym standardom równościowym. Równość i równouprawnienie w prawie krajowym, tak ściśle ze sobą związane, nie kryją się jedynie w przepisach Konstytucji, lecz zdają się uwidaczniać w coraz większej liczbie głosów o konieczności walki z dyskryminacją jako kwalifikowanym nierównym traktowaniem ze względu na cechy osobowe. Wyrażam głęboką nadzieję, że „ducha równości nie da się już z powrotem zakorkować w butelce”¹⁰¹.

99 M. Zubik, *Równość i zakaz dyskryminacji...*

100 Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. Nr 34, poz. 172).

101 U. Beck, *Spoleczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, przeł. B. Baran, Warszawa 2002, s. 161.

Abstrakt

Walka płci – walka klas

Celem pracy jest przedstawienie problematyki równości płci w praktyce polskiego prawa konstytucyjnego przy uwzględnieniu przemian politycznych i socjologicznych II połowy XX wieku i początku XXI stulecia oraz konfrontacji praktyki krajowej z działaniami władz innych państw. Przyjęto podejście komparatystyczne, starając się umiejscowić rozwój idei równościowej w porządku prawa europejskiego. Praca skupia się na szczegółowej analizie art. 33 i 18 Konstytucji RP, starając się również odpowiedzieć na pytanie o sposób postrzegania społecznej roli kobiety. Obejmuje przy tym analizę kwestii dyskryminacji na rynku pracy, nierówności płac i różnic w dostępie do edukacji. Artykuł podejmuje problematykę dyskryminacji mężczyzn w prawie rodzinnym przy analizie socjologicznego pojęcia matriarchatu i patriarchatu. Zmierza również do zasygnalizowania zjawiska dyskryminacji ze względu na różnice między płcią biologiczną a kulturową.

Słowa kluczowe: równość płci, dyskryminacja, Konstytucja, feminizm, prawa kobiet.

Abstract

The struggle of the genders – the struggle of the classes

The aim of the work is to present the issues of gender equality in the practice of Polish constitutional law, taking into account political and sociological changes of the second half of the 20th century and the beginning of the 21st century. The essay contains the confrontation of domestic practice with the actions of the authorities of other countries. There was adopted a comparative approach, trying to illustrate the development of the idea of equality in European law and international law regulations. The work focuses on a detailed analysis of article 33 and article 18 of the Polish Constitution, also trying to answer the question about the way of perceiving the social role of women. It also includes an analysis of the issues of discrimination in the labor market, wage inequality and differences in access to education. The article also involves the issue of discrimination against men in family law while analyzing

the sociological concept of matriarchy and patriarchy. It also aims to signal the phenomenon of discrimination based on differences between biological and cultural sex.

Key words: gender equality, discrimination, Constitution, feminism, women's rights.

Bibliografia

Akty normatywne

- Dekret o ordynacji wyborczej przed wyborami do Sejmu Ustawodawczego z dnia 28 listopada 1918 r. (Dz.U. Nr 18, poz. 46 ze zm.).
- Ustawa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (tekst pierwotny Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.).
- Europejska Karta Społeczna z dnia 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.).
- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.).
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm.).
- Dyrektywa Rady 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy (Dz.Urz. WE L Nr 39, s. 40 ze zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 504 ze zm.).
- Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.Urz. WE L Nr 180, s. 22).
- Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. WE L Nr 303, s. 16).
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz.Urz. UE C z 2016 r. Nr 202, s. 389).

- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 690 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2021 r. poz. 1249).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. UE L Nr 204, s. 23).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1696 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. Nr 34, poz. 172).
- Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej z dnia 11 maja 2011 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 961).
- Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 637 ze zm.).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 marca 2013 r. w sprawie eliminowania stereotypów dotyczących płci w UE (2012/2116(INI)).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C z 2016 r. Nr 326, s. 47).
- Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C z 2016 r. Nr 202, s. 13 ze zm.).

Projekty ustaw

Prezydencki projekt emerytur stażowych z 2021 r., druk sejmowy nr 1850.

Orzecznictwo

Trybunał Konstytucyjny

- Orzeczenie TK z dnia 12 kwietnia 1994 r., U 6/93, OTK 1994, poz. 8.
- Orzeczenie TK z dnia 28 maja 1997 r., K 26/96, OTK 1997, nr 2, poz. 19.
- Orzeczenie TK z dnia 29 września 1997 r., K 15/97, OTK 1997, nr 3–4, poz. 37.
- Wyrok TK z dnia 13 czerwca 2000 r., K 15/99, OTK 2000, nr 5, poz. 137.
- Wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2003 r., K 13/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 28.
- Wyrok TK z dnia 11 grudnia 2008 r., K 33/07, Dz.U. Nr 225, poz. 1502.
- Wyrok TK z dnia 15 lipca 2010 r., K 63/07, OTK-A 2010, nr 6, poz. 60.
- Wyrok TK z dnia 26 listopada 2013 r., P 33/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 123.
- Wyrok TK z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12, OTK-A 2014, nr 5, poz. 50, ze zdaniem odrębnym M. Zubika.
- Wyrok TK z dnia 22 października 2020 r., K 1/20, OTK-A 2021, poz. 4.

Sąd Najwyższy

- Wyrok SN z dnia 21 kwietnia 1999 r., I PKN 31/99, OSNP 2000, nr 13, poz. 505.
Wyrok SN z dnia 8 stycznia 2008 r., II PK 116/07, OSNP 2009, nr 3–4, poz. 38.
Wyrok SN z dnia 19 marca 2008 r., I PK 219/07, OSNP 2009, nr 13–14, poz. 173.
Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 21 stycznia 2009 r., II PZP 13/08, OSNP 2009, nr 19–20, poz. 248.
Wyrok SN z dnia 7 kwietnia 2011 r., I PK 232/10, OSNP 2012, nr 11–12, poz. 133.
Wyrok TK z dnia 5 lipca 2011 r., P 14/10, OTK-A 2011, nr 6, poz. 49.
Wyrok SN z dnia 9 maja 2014 r., I PK 276/13, Legalis nr 1048680.

Sądy administracyjne

- Wyrok SA w Gdańsku z dnia 15 lipca 2015 r., I ACa 202/15, Legalis nr 1303817.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

- Wyrok TSUE z dnia 11 listopada 1997 r., C-409/95, *Hellmut Marshall przeciwko Land Nordrhein-Westfalen*, ECLI:EU:C:1997:533.
Wyrok TSUE z dnia 28 marca 2000 r., C-158/97, *Georg Badeck i inni przeciwko Sesa Start España ETT SA*, ECLI:EU:C:2000:163.
Wyrok TSUE z dnia 16 lipca 2015 r., C-222/14, *Konstantinos Maïstrellis przeciwko Yporgos Dikaiosynis, Diafaneias kai Anthropinon Dikaionaton*, ECLI:EU:C:2015:473.

Literatura

- Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej i Rada Europy, *Podręcznik europejskiego prawa antydyskryminacyjnego*, Luksemburg 2019.
- Banaszak Bogusław, *Zasada równouprawnienia płci w Polsce*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2004, nr 59.
- de Beauvoir Simone, *Druga płeć*, Warszawa 2017.
- Beck Ulrich, *Spótczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, przeł. B. Baran, Warszawa 2002.
- Bodnar Adam, Szczerba Aleksandra, Szypulska Agata, *Kwoty i co dalej? Udział kobiet w życiu politycznym w Polsce. Analiza i zalecenia*, Warszawa 2020.
- Burek Wojciech, Klaus Witold, *Definiowanie dyskryminacji w prawie polskim w świetle prawa Unii Europejskiej oraz prawa międzynarodowego*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2013, t. XI.
- Curran Daniel J., Renzetti Claire M., *Kobiety, mężczyźni i społeczeństwo*, przeł. A. Gromkowska-Melosik, Warszawa 2005.
- Drela Karolina, *Dyskryminacja kobiet na polskim rynku pracy?*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2014, nr 114.
- Goworko-Składanek Beata, *Ewolucja zasady równości kobiet i mężczyzn aktywnych zawodowo – ujęcie prawnohistoryczne*, [w:] *Kobiety. Praca. Podmiotowość. Refleksje socjologiczne*, red. S. Kamińska-Berezowska, Katowice 2020.
- Graff Agnieszka, *Efekt magmy, czyli o szczególnej roli Kościoła katolickiego w Polsce*, [w:] *Kościół, państwo i polityka płci*, red. A. Ostolski, Warszawa 2010.
- Habermas Jürgen, *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, Warszawa 2008.

- Hass Ludwik, *Aktywność wyborcza kobiet w pierwszym dziesięcioleciu Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] *Kobieta i świat polityki*, red. A. Żarnowska, A. Szwarc, Warszawa 1996.
- Humm Maggie, *Słownik teorii feminizmu*, przeł. B. Umińska, J. Mikoe, Warszawa 1993.
- Janicka Krystyna, *Segregacja zawodowa ze względu na płeć w kontekście polskiego rynku pracy*, [w:] *Kobiety. Praca. Podmiotowość. Refleksje socjologiczne*, red. S. Kamińska-Berezowska, Katowice 2020.
- Kabus Nicole, Mastalerz Monika, *Mężczyźni w opresji*, Wrocław 2018.
- Kalinowska-Nawrotek Barbara, *Formy dyskryminacji kobiet na polskim rynku pracy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 2.
- Kojder Andrzej, *Wykluczenie prawne jako fakt społeczny*, [w:] *Prawo i wykluczenie społeczne. Studium empiryczne*, red. A. Turska, Warszawa 2010.
- Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, Wstęp, art. 1–29, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Kowalski Grzegorz, *Założenia prawa rodzinnego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo rodzinne w dobie przemian*, red. P. Kasprzyk, P. Wiśniewski, Lublin 2009.
- Millet Kate, *Teorie polityki płciowej*, New York 1970.
- Paradowski Łukasz, *Dyskurs w mediach internetowych dotyczący reformy emerytalnej w 2012 roku*, „Nowe Media” 2013, nr 4.
- Pateman Carole, *Braterska umowa społeczna*, Oxford 1997.
- Podkowik Jan, *Konstytucyjna zasada równości i zakaz dyskryminacji w prawie cywilnym*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2016, nr 6.
- Pudło Anna, *Charakter zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną w prawie UE*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, t. XVI.
- Sowińska Monika, *Niedyskryminacja w zatrudnieniu prawem każdej kobiety*, „Gdańsko-Łódzkie Roczniki Prawa Pracy i Prawa Socjalnego” 2005, nr 5.
- Tomczyk Justyna, *Patriarchat a rozwój cywilizacji. Podejście feministyczne*, „Forum Socjologiczne” 2014, nr 5.
- Waszkiewicz Ewa, *Regulacje prawne równego statusu kobiet i mężczyzn w III Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2009, t. 79, red. M. Jabłoński.
- Wieruszewski Roman, *Zasady Yogjakarty – geneza i znaczenie*, [w:] *Zasady Yogjakarty. Zasady stosowania międzynarodowego prawa praw człowieka w stosunku do orientacji seksualnej oraz tożsamości płciowej*, red. K. Remin, Warszawa 2009.
- Wróbel Andrzej, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Załucka Małgorzata, *Nierówności i dyskryminacje związane z płcią kulturową. Kobieta na rynku pracy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Etnograficzne” 2010, t. 38, red. S. Trebula-Staszeń.
- Zubik Marek, *Równość i zakaz dyskryminacji w perspektywie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2014.

Źródła internetowe

- Amnesty International, *Język równościowy*, <https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/Język-rownosciowy.pdf>.
- Kozakoszczak Agnieszka, Stoch Magdalena, Teutsch Agata, *16 dni akcji przeciwko przemocy ze względu na płeć*. 25.11–10.12. Kluczowe pojęcia z zakresu zjawiska dyskryminacji i przemocy motywowanej uprzedzeniami wraz z przykładami ilustrującymi te pojęcia, odnoszącymi się do szkolnictwa wyższego, zgodnie z treścią Standardu antydyskryminacyjnego dla uczelni, https://bezpieczni.uj.edu.pl/documents/136167082/139919334/Poradnik_16_dni_Pojecia/a0a586d7-57c6-4124-9396-490105afc783.
- OECD – Labour Force Statistics by sex and age – indicators, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS_SEXAGE_I_R.
- Raport 2020, *Polska na drodze zrównoważonego rozwoju*, <https://raportsdg.stat.gov.pl/2020/cel5.html>.
- Raport Stowarzyszenia Women in Technology Poland, *Gender Gap po polsku 2020*, Warszawa–Kraków 2020, https://womenintechnology.pl/wp-content/themes/women-in-technology/assets/pdf/Gender_gap_po_polsku.pdf.
- Stowarzyszenie „Na Styku”, *Nierówności ze względu na płeć*, <https://www.getupand-goals.pl/images/gender--1-.pdf>.

O bezużyteczności opozycji parlamentarnej

*Partia ta sama, ale nie taka sama*¹

Cytat ten, pomimo że należy już do czasów słusznie minionych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, niechybnie wpisuje się w aktualną retorykę sceny politycznej. Gdy partia aktualnie rządząca stanowiła w parlamencie opozycję, szumnie opowiadała o konieczności zapewnienia jej odpowiednich praw poprzez ustawę zwaną „pakietem demokratycznym” tak, aby mogła realizować swoje cele. Gdy jednak stała się partią rządzącą, skupiającą w swoich rękach praktycznie całą władzę, potrzeba chronienia praw opozycji okazała się mglistym wspomnieniem dawnych obietnic wyborczych.

„Partia ta sama, ale nie taka sama”, która początkowo w swoich „pakietach” chciała promować otwartą debatę sejmową, możliwość zgłaszania punktów do porządku obrad przez opozycję czy też obywatelskie inicjatywy ustawodawcze, po dojściu do władzy niemal całkowicie zmieniła swój dotychczasowy program.

Propozycje zmian dotyczące ochrony praw opozycji parlamentarnej

Dotychczas prawa opozycji parlamentarnej nie zostały jednolicie skodyfikowane w osobnej ustawie. Co prawda status posła i senatora został uregulowany w Regulaminie Sejmu², Regulaminie Senatu³ oraz usta-

* Katarzyna Cłapińska – Uniwersytet Warszawski, ORCID: 0000-0002-7233-3977

1 *Słowo końcowe Wojciecha Jaruzelskiego (przemówienie na zakończenie X Zjazdu Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej)*, „Głos Pomorza” z 4 lipca 1986 r., s. 4.

2 Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. (M.P. z 2022 r. poz. 990 ze zm.).

3 Regulamin Senatu z dnia 23 listopada 1990 r. (M.P. z 2018 r. poz. 846 ze zm.).

wie o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁴, to jednak wskazane akty prawne nie tworzą osobnej kategorii stanowiącej „prawa opozycji parlamentarnej”.

Nauki polityczne wyróżniają odrębne funkcje i zadania, jakie opozycja pełni w systemie parlamentarnym. Jako dwa główne zadania należy podać tworzenie alternatywy programowej oraz kontrolę nad rządem⁵. Pierwsze z nich może być realizowane poprzez składanie propozycji projektów ustaw, wprowadzanie własnych poprawek, a także zgłaszanie punktów podczas debaty sejmowej.

Za najważniejszą funkcję opozycji należy jednak uznać funkcję kontrolną. Może być ona sprawowana za pomocą konstruktywnego wotum nieufności dla rządu lub poszczególnych ministrów, interpelacji poselskich, a także zapytania poselskiego.

Od dłuższego czasu w dyskursie politycznym pojawiały się opinie, że prawa opozycji nie są dostatecznie chronione i należy je zinstytucjonalizować. Odpowiedzią na te głosy była propozycja uchwalenia ustawy, zwanej inaczej „pakietem demokratycznym”⁶, złożona w 2010 r. przez partię Prawo i Sprawiedliwość. Ugrupowanie będące wtedy w opozycji (większość w Sejmie miała koalicja Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego) chciało dokonać radykalnych zmian w ówczesnym systemie parlamentarnym. Głównym celem była modyfikacja regulaminu Sejmu w taki sposób, „aby zlikwidować patologiczne praktyki, które miały dotychczas miejsce”⁷. Zdaniem Jarosława Kaczyńskiego, będącego prezesem PiS, wiele projektów składanych przez opozycję czy społeczeństwo, w ramach inicjatywy ludowej, nie było w ogóle rozpatrywanych lub zostawało odrzucanych zaraz po pierwszym czytaniu. Z tego powodu, zdaniem jego partii, projekty wnoszone w ramach inicjatywy obywatelskiej na podstawie art. 118 ust. 2 Konstytucji powinny być rozpatrywane na posiedzeniu plenarnym Sejmu nie później niż w ciągu 6 miesięcy od złożenia projektu w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu. W takiej sytuacji w trakcie pierwszego czytania nie można by było wnieść o jego odrzucenie (art. 1 pkt 4 lit. b projektu).

4 Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2022 r. poz. 1339 ze zm.).

5 J. Szymanek, *O potrzebie instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej w przepisach Regulaminu Sejmu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XI, s. 460–461.

6 Poselski projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2017 r., druk sejmowy nr 3721.

7 PiS przedstawił „Pakiet Demokratyczny”; *chce zmian w Sejmie*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/456269,pis-przedstawil-pakiet-demokratyczny-chce-zmian-w-sejmie.html> [dostęp: 10.3.2023].

Proponowane zmiany obejmowały również m.in. obowiązek odpowiadania przez szefa rządu przed parlamentem, na zasadzie równości, na pytania posłów (art. 1 pkt 11 ust. 2 projektu). Twórcy inspirowali się rozwiązaniami brytyjskimi, chcąc wprowadzić trzygodzinną debatę rządu z opozycją – „najlepiej od godziny 9 do 12, w każdy czwartek, na każdym posiedzeniu Sejmu, 180 minut przeznaczonych na debatę z obecnością premiera i członków rządu”⁸.

Kolejnym postulatem była likwidacja „pytań w sprawach bieżących” oraz wprowadzenie na ich miejsce „pytań do Prezesa Rady Ministrów i członków Rady Ministrów” (art. 1 pkt 10 ust. 2 projektu). Marszałek Sejmu wprowadzałby do porządku dziennego każdego posiedzenia punkt poświęcony pytaniom. Jak tłumaczył jeden z pomysłodawców projektu, poseł Kazimierz Ujazdowski: „Każdy miałby 5 minut na zadanie pytania, 5 minut na odpowiedź premiera lub ministra – czyli 90 minut dla rządu i dla opozycji, bez cenzurowania pytań, bez ustawiania, bez posiłkowania się ministrami”⁹. Adresat pytania miałby również obowiązek odpowiedzi na nie.

Pomysł ten wiązał się z instytucjonalizacją opozycji, ponieważ pytania mogłyby być skierowane tylko przez kluby i koła poselskie, które złożyłyby wcześniej oświadczenie o braku poparcia dla nowego rządu. Zgodnie z proponowanym art. 1 pkt 8a projektu takie oświadczenie musiałyby być złożone na piśmie Marszałkowi Sejmu, po uchwaleniu przez Sejm wotum zaufania dla Rady Ministrów.

Innym zagadnieniem, na jakie zwrócili uwagę ówczesni posłowie, była likwidacja sejmowej „zamrażarki” Marszałka Sejmu, czyli zwanego tak potocznie procesu blokowania prac legislacyjnych w Sejmie, polegającego na pozostawianiu projektów bez dalszego rozpatrzenia. Zgodnie z nowym regulaminem Sejmu, wprowadzony zostałby obowiązek przeprowadzenia pierwszego czytania projektów ustaw do 6 miesięcy od ich złożenia (art. 1 pkt 3 lit. b projektu). Również czas pracy nad samym projektem miał zostać znacznie skrócony do 9 miesięcy od pierwszego czytania, z możliwością przedłużenia w wyjątkowych przypadkach o kolejne 3 miesiące. Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu powinno skończyć się skierowaniem projektu do komisji, chyba że Sejm odrzuci projekt w całości.

Zmianom miały też ulec uregulowania dotyczące oświadczeń Rady Ministrów w sprawie projektu. Zgodnie z proponowaną zmianą Rada Ministrów powinna określać swoje stanowisko odnośnie do wszystkich

8 *Ibidem.*

9 *Ibidem.*

projektów ustaw, z wyjątkiem rządowych i prezydenckich, po ich rozpatrzeniu przez komisję (art. 1 pkt 5 projektu).

Opozycyjne kluby parlamentarne miałyby mieć również prawo do wprowadzenia po jednym punkcie do porządku dziennego posiedzenia Sejmu. Informację o planowanych zmianach uprawnione podmioty musiałyby zgłosić do godziny 21:00 dnia poprzedzającego posiedzenie (art. 1 pkt 11 ust. 2 projektu).

Oprócz zmian, które miały mieć na celu rozszerzenie „praw opozycji”, w projekcie znalazła się propozycja dotycząca projektów ustaw, co do których mogłyby wystąpić wątpliwości dotyczące sprzeczności z prawem Unii Europejskiej lub podstawowymi technikami prawodawczymi. W takiej sytuacji Marszałek Sejmu mógłby skierować projekt do Komisji Ustawodawczej po uprzedniej opinii Prezydium Sejmu. Komisja mogłaby zaopiniować, większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy członków, projekt jako niedopuszczalny, wobec czego Marszałek nie mógłby nadać mu dalszego biegu (art. 1 pkt 2 projektu).

Ponadto zaproponowano, aby ustawy dotyczące podatków oraz samorządu terytorialnego rozpatrywane były w tym samym trybie co projekty dotyczące kodeksów (art. 1 pkt 6 projektu).

W uzasadnieniu projektu „pakietu demokratycznego” wspomniano, że: „projekt zmiany przepisów regulaminu Sejmu RP ma na celu wzmocnienie autorytetu parlamentu, urealnienie jego funkcji kontrolnych, racjonalizację procesu legislacyjnego i ustanowienie praw opozycji parlamentarnej zgodnie z dobrymi wzorami państw europejskich o długiej tradycji demokratycznej”¹⁰. Powołano się również na spadek zaufania do demokracji przedstawicielskiej, a także na nowelizację Konstytucji V Republiki Francuskiej z 2008 r.¹¹

Ostatecznie prace nad projektem zostały skierowane do pierwszego czytania w Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich.

Sprawa „pakietu demokratycznego” powróciła w 2015 r., kiedy to po wygranych wyborach parlamentarnych prezes partii PiS Jarosław Kaczyński zapowiedział: „Musimy wprowadzić pakiet demokratyczny, musimy pokazać, że polskie życie publiczne może wyglądać zupełnie inaczej. Może wyglądać tak, że będziemy z niego dumni”¹².

10 Por. uzasadnienie poselskiego projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 8 października 2017 r., druk sejmowy nr 3721, s. 7.

11 *Ibidem*.

12 A. Dąbrowska, *Pakiet demokratyczny, a co to takiego?*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1638221,1,pakiet-demokratyczny-a-co-to-takiego.read> [dostęp: 10.03.2023].

Projekt uległ częściowym zmianom. Zachowano w nim m.in. obowiązki składania oświadczeń na piśmie o poparciu lub braku poparcia dla nowego rządu, a także możliwość zgłoszenia do porządku obrad dodatkowego punktu przez partie opozycyjne (art. 1 pkt 1 oraz pkt 7 lit. b projektu)¹³. Nie zmieniono również fragmentu dotyczącego większości 2/3 w obecności co najmniej połowy członków Komisji, jeśli chodzi o możliwość zaopiniowania projektu jako niedopuszczalnego (art. 1 pkt 2 projektu). Utrzymano także propozycję utworzenia instytucji „pytania do Prezesa Rady Ministrów oraz członków Rady Ministrów” (art. 1 pkt 5 projektu).

Skrócono jednak czas, jaki miał minąć między pierwszym a drugim czytaniem, z 6 miesięcy do 4 miesięcy (art. 1 pkt 3 projektu). Usunięto również zmiany, które miały na celu uchwalenie specjalnego trybu, jeśli chodzi o postępowanie z projektami ustaw podatkowych oraz ustaw dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Zakładano dodanie również art. 194a, który wprowadzał procedurę zakładającą złożenie wniosku o przedstawienie na posiedzeniu Sejmu przez członka Rady Ministrów informacji bieżącej. Do złożenia tego wniosku byłyby uprawnione kluby i grupa co najmniej 15 posłów. Ostatecznie do Prezydium Sejmu, w oparciu o opinię Konwentu Seniorów, należałaby decyzja, która z propozycji zostałaby uchwalona i przedstawiona na najbliższym posiedzeniu Sejmu. W przypadku braku jednolitej opinii sprawę rozstrzygałby Sejm, po przedstawieniu jej przez Marszałka Sejmu. W efekcie rozpatrzenie informacji składałoby się z przedstawienia uzasadnienia wniosku, które trwa maksymalnie 5 minut, i udzielenia odpowiedzi przez przedstawiciela Rady Ministrów, które trwa do 10 minut.

Jeżeli chodzi o uzasadnienie projektu, w dużej mierze pokrywa się ono z tym, co zostało ujęte w projekcie ustawy z 2010 r. Ponownie odwołano się do potrzeby wzmocnienia autorytetu parlamentu i jego funkcji kontrolnych, a także konieczności poprawy procesu legislacyjnego. Na końcu uzasadnienia znalazła się wzmianka, że projekt ustawy realizuje podstawowe prawa opozycji parlamentarnej „stosowane w praktyce ustrojowej parlamentów dojrzałych państw europejskich”¹⁴.

13 Poselski projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 grudnia 2015 r., druk sejmowy nr 83.

14 Por. uzasadnienie poselskiego projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 grudnia 2015 r., druk sejmowy nr 83, s. 7.

Sama opozycja była jednak przeciwna nowej uchwale. Zdaniem posła Platformy Obywatelskiej Tomasza Głogowskiego pakiet demokratyczny ograniczał prawa opozycji¹⁵.

Kontrowersje wzbudziła również wzmianka o możliwości zgłoszenia dodatkowego punktu do porządku obrad Sejmu przez partie, które nie udzieliły poparcia Radzie Ministrów. Wskazywano, że w praktyce będzie to narzędzie służące do ograniczenia praw opozycji z racji tego, że dotychczas wszystkie kluby mogły zgłaszać dowolną liczbę wniosków, a w spornych kwestiach decyzja należała do Sejmu. Zgodnie z reformą decyzja o uwzględnieniu wniosku miała należeć tylko i wyłącznie do Marszałka Sejmu¹⁶.

Inną kwestią, na którą zwracali uwagę posłowie opozycji, było pojawienie się „pytania do Prezesa Rady Ministrów oraz członków Rady Ministrów”. Dotychczas wszystkie informacje bieżące pojawiały się na każdym posiedzeniu Sejmu. Zgodnie z propozycją zawartą w reformie pytania można byłoby zadawać raz w miesiącu.

Ostatecznie projekt wpłynął do Sejmu w grudniu 2015 r., a następnie trafił do Komisji Regulaminowej Spraw Poselskich i Immunitetowych. Tam po pierwszym czytaniu skierowano go do powołanej podkomisji, gdzie prace nad projektem wstrzymano.

W 2019 r. Jarosław Kaczyński na pikniku rodzinnym w gminie Gózd zapowiedział kolejną propozycję porozumienia „kończącego wojnę na polskiej scenie politycznej”¹⁷. Ostatecznie projekt nie trafił jednak do Sejmu.

Dotychczas żadna z propozycji stanowiących „pakiet demokratyczny” nie została uchwalona.

Realizacja prawa do zadawania pytań w ramach debaty sejmowej

Zgodnie z propozycjami zawartymi w „pakiecie demokratycznym”, prawo parlamentarzysty do zadawania pytań w ramach debaty sejmowej

15 J. Kunert, *Czy Jarosław Kaczyński zapomniał o „pakiecie demokratycznym” sprzed 3 lat?*, <https://konkret24.tvn24.pl/polityka,112/czy-jaroslaw-kaczynski-zapomniał-o-pakiecie-demokratycznym-sprzed-3-lat,954190.html> [dostęp: 10.03.2023].

16 M. Jałoszewski, *Sejmowa opozycja na łasce pakieciku PiS. Prof. Zoll: „Posłowie opozycji będą dyskryminowani”*, <https://wyborcza.pl/7,75398,19321491,sejmowa-opozycja-na-lasce-pakieciku-pis-prof-zoll-poslowie.html> [dostęp: 10.03.2023].

17 J. Kunert, *Czy Jarosław Kaczyński...*

powinno zostać odpowiednio rozszerzone, chociażby przez wprowadzenie instytucji „pytania do Prezesa Rady Ministrów oraz członków Rady Ministrów”.

Tymczasem w marcu 2018 r. partia rządząca zdecydowała się zmienić przepisy i wprowadzić karę finansową dla posłów, którzy utrudniają pracę Sejmu. Znowelizowana została ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora poprzez dodanie fragmentu o możliwości obniżania uposażenia posłów i senatorów przez Marszałka Sejmu za:

- 1) naruszanie swoim zachowaniem powagi Sejmu, Senatu albo Zgromadzenia Narodowego na ich posiedzeniach lub posiedzeniach ich organów;
- 2) naruszanie w rażący sposób spokoju lub porządku na terenie będącym w zarządzie Kancelarii Sejmu lub Kancelarii Senatu¹⁸.

Dotychczas ukaranie posła lub senatora możliwe było jedynie w trzech przypadkach:

- 1) wszelkich zachowań parlamentarzystów, które uniemożliwiają pracę Sejmu, Senatu albo Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów poprzez rażące naruszanie przepisów odpowiednich regulaminów;
- 2) nieusprawiedliwionej nieobecności i braku uczestnictwa w posiedzeniach Sejmu, Senatu albo Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów;
- 3) naruszenia obowiązku godnego zachowania licującego z powagą Sejmu, Senatu bądź Zgromadzenia Narodowego jedynie na sali posiedzeń.

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że zmiana ma za zadanie „zobligować posłów i senatorów do przykładania jeszcze większej wagi do swoich obowiązków parlamentarnych i przedstawicieli polskiego społeczeństwa”¹⁹.

Należy jednak zwrócić uwagę, że wskazane regulacje oraz praktyka ich stosowania jeszcze bardziej ograniczyły prawa opozycji sejmowej, a co za tym idzie – możliwość sprawowania przez nią funkcji kontrolnej. Już do czasu uchwalenia nowej ustawy (do marca 2018 r.) sytuacja w Sejmie była trudna. Posłowie opozycji zostali ukarani ponad 12 razy, podczas gdy przedstawiciele partii rządzącej ani razu.

18 Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. poz. 1416).

19 Por. uzasadnienie projektu ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. poz. 1416).

Jako pierwszy karę finansową otrzymał poseł opozycyjnego klubu poselskiego Michał Szczerba na początku grudnia 2015 r. Podczas debaty dotyczącej wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego poseł zwrócił uwagę, że Marszałek Sejmu Marek Kuchciński „legitymizuje bezprawne działania wobec Trybunału Konstytucyjnego”. W odpowiedzi Marszałek wyłączył posłowi mikrofon, ale ten kontynuował swoje wystąpienie. Ostatecznie został on ukarany karą w postaci obniżenia o 1/4 uposażenia za przekroczenie czasu wystąpienia o minutę²⁰.

W maju 2016 r. karą finansową w postaci zmniejszenia o połowę miesięcznego uposażenia został ukarany poseł Platformy Obywatelskiej Tomasz Lenz za próbę złożenia wniosku formalnego, która została uznana przez Marszałka za dyskusję z salą. Nie została jednak ukarana posłanka Krystyna Pawłowicz, która w odpowiedzi krzyknęła: „Nie drzyj się!”.

We wrześniu 2017 r. posła Sławomira Nitrasa ukarano karą w postaci obniżenia o połowę miesięcznego uposażenia za słowa: „Niech pan marszałek nam wyjaśni, dlaczego pan marszałek zawsze sobie upatrzy jakiegoś posła Platformy i jemu zwraca uwagę. Niech pan sobie znajdzie kolegę we własnym klubie i do niego się przyczepia”²¹.

Należy tym samym zwrócić uwagę na nierówności w podejściu do kar dla posłów. Pomimo łamania regulaminu przez posłów partii rządzącej, nie nakładano na nich żadnych poważniejszych represji. Jako przykład można tu podać sytuację, w której poseł Jarosław Kaczyński wszedł na mównicę i wygłaszał hasła o „zdradzieckich mordach”, czy moment, w którym poseł Piotr Pyzik pokazywał środkowy palec zgromadzonej w Sejmie opozycji²².

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Centrum Informacyjne Sejmu liczba regulaminowych kar nakładanych na posłów wzrosła ponaddwukrotnie w ciągu ostatnich dwóch kadencji Sejmu. W trakcie VII kadencji Sejmu karę upomnienia zastosowano dwa razy, w trakcie VIII kadencji – aż 21²³.

20 A. Dąbrowska, *12 kar finansowych Kuchcińskiego dla opozycji. A dla PiS ani jednej*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1752764,1,12-kar-finansowych-kuchcinskiego-dla-opozycji-a-dla-pis-ani-jednej.read> [dostęp: 10.03.2023].

21 *Ibidem*.

22 *Poseł PiS jedynie upomniany za pokazanie środkowego palca*, <https://www.rp.pl/polityka/art10889001-poseł-pis-jedynie-upomniany-za-pokazanie-srodkowego-palca> [dostęp: 10.03.2023].

23 P. Jaźwiński, *Wzrosła liczba kar nakładanych na posłów przez Prezydium Sejmu. Analiza*, <https://konkret24.tvn24.pl/polityka,112/wzrosla-liczba-kar-nakladanych-na-poslow-przez-prezydium-sejmu-analiza,1036526.html> [dostęp: 10.03.2023].

Coraz powszechniejsza stała się również kara w postaci wykluczenia z obrad sejmowych. W czasie trwania VIII kadencji Sejmu karę tę wymierzono trzem posłom. Najbardziej kontrowersyjna okazała się sytuacja, gdy wykluczony został poseł PO Michał Szczerba.

W dniu 16 grudnia 2016 r. rozpoczęło się głosowanie nad ustawą budżetową. Posłowie protestowali jednak przeciwko planom zmiany pracy dziennikarzy przebywających na ul. Wiejskiej. Głos w dyskusji zabrał również poseł Szczerba, stawiając przed sobą kartkę z napisem: „wolne media w Sejmie”, wskutek czego został wykluczony przez Marszałka Sejmu z obrad. Wywołało to powszechne oburzenie wśród posłów opozycji, co doprowadziło do tego, że wkroczyli oni na mównicę sejmową i zaczęli skandować hasła: „przywrócić posła” oraz „wolne media”. Wskutek protestów Marszałek zdecydował się na przeniesienie obrad do Sali Kolumnowej na godzinę 21:40. Układ sali nie pozwalał jednak, aby posłowie mogli dojść do prezydium oraz zabrać głos. Większość miejsc siedzących zajęta była przez posłów partii rządzącej, co spowodowało, że dla przedstawicieli opozycji zostało ok. 20 miejsc. Dodatkowo krzesła, na których siedzieli posłowie, stykały się w ten sposób, aby nie można było przejść w głąb sali.

Zamknięte zostały wszystkie wejścia poza wejściem głównym, które zostało otwarte, dopiero gdy Marszałek Sejmu oraz pracownicy Kancelarii Sejmu RP zajęli miejsca przy stole prezydyalnym.

Na salę nie mogła wejść również publiczność, co jest niezgodne z art. 61 Konstytucji, która gwarantuje każdemu prawo do wstępu na obrady. W trakcie obrad Marszałek Kuchciński nie rozpatrywał wniosków formalnych ani nie udzielał głosu. Nie ma również pewności, czy na sali było konieczne kworum, co zresztą zgłaszali posłowie opozycji²⁴.

Zgodnie z dokumentacją przedstawioną przez prokuraturę, sala podzielona była na osiem sektorów. W rzeczywistości sektorów było dziesięć, a głosy liczyli sekretarze. Zdarzyły się również przypadki, gdy posłowie przechodzili między sektorami, co mogło wpłynąć na to, że byli liczeni kilkakrotnie.

Ostatecznie poseł Szczerba zdecydował się skierować sprawę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka²⁵, zarzucając naruszenie

24 A. Jędrzejczyk, *Pamiętacie 16 grudnia 2016? Wtedy zaczęło się w Sejmie to, co mamy dziś. Przypominamy tamten skandal*, <https://oko.press/pamietacie-16-grudnia-2016-wtedy-zaczelo-sie-w-sejmie-to-co-mamy-dzis-przypominamy-tamten-skandal/> [dostęp: 10.03.2023].

25 *Europejski Trybunał Praw Człowieka rozpatrzy skargę Szczerby*, <https://www.rp.pl/polityka/art10562261-europejski-trybunal-praw-czlowieka-rozpatrzy-skarge-szczerb> [dostęp: 10.03.2023].

art. 10 Europejskiej Konwencji²⁶. Skarga nie została jeszcze rozpatrzona.

Sprawa głosowania w Sali Kolumnowej trafiła ostatecznie do prokuratury, która postanowieniem z dnia 27 kwietnia 2017 r. umorzyła śledztwo²⁷ dotyczące przekroczenia uprawnień i niedopełnienia obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy publicznych. Wskazano, że: „nie doszło do wyczerpania znamion czynów zabronionych i nie doszło do popełnienia czynów w zakresie niewpuszczenia na teren Sali Kolumnowej posłów opozycji”. Zażalenie na postanowienie prokuratury wnieśli posłowie Ryszard Petru, Michał Szczerba, Krzysztof Brejza i Cezary Tomczyk. Sąd Okręgowy w Warszawie w postanowieniu z dnia 18 grudnia 2017 r.²⁸ postanowił uchylić postanowienie w całości i przekazać sprawę prokuraturze celem dalszego prowadzenia śledztwa. W uzasadnieniu sędzia Igor Tuleya podkreślił, że zebrane dowody „wskazują, że zostały pogwałcone generalne zasady ustrojowe, dotyczące aksjologii państwa republikańskiego i reguł demokracji przedstawicielskiej, opartej na mechanizmach uwzględniających pluralizm polityczny społeczeństwa, w tym posłów wybranych przez naród do Sejmu”²⁹.

Inną ważną kwestią, która wpłynęła niekorzystnie na realizację prawa do debaty sejmowej, było skracanie czasu wypowiedzi posłów. Jeden z bardziej kontrowersyjnych przypadków miał miejsce podczas obrad sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Jej przewodniczący, ówczesny poseł Prawa i Sprawiedliwości, zdecydował się skrócić czas na zabranie stanowiska do 30 sekund³⁰. Coraz częstszą praktyką stało się również skracanie wypowiedzi posłów do 1 minuty³¹.

26 Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

27 PO I Ds.209.2016, niepubl.

28 VIII Kp 1335/17, niepubl.

29 Kwestia opisu głosowania w Sali Kolumnowej, która pojawiła się w uzasadnieniu postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 18 grudnia 2017 r., skończyła się dla sędziego Igora Tuleyi postępowaniem przed Izbą Dyscyplinarną Sądu Najwyższego.

30 R. Kurkiewicz, *30 sekund na Polskę*, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/30-sekund-polske/> [dostęp: 10.03.2023].

31 Raport Obywatelskiego Forum Legislacji, *Jakość procesu stanowienia prawa w drugim roku rządów Prawa i Sprawiedliwości. X Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji o jakości procesu legislacyjnego na podstawie obserwacji w okresie od 16 listopada 2016 do 15 listopada 2017 roku*, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/X%20Komunikat_OFL.pdf [dostęp: 10.03.2023].

Należy również wspomnieć o zagadaniu związanym z udzielaniem odpowiedzi na interpelacje poselskie. Podczas VII kadencji Sejmu osiem interpelacji poselskich zostało bez odpowiedzi. Pięć z nich skierowanych było do Prezesa Rady Ministrów³². Jeżeli chodzi o zapytania poselskie – cztery z nich zostały bez odpowiedzi³³.

Podczas VIII kadencji zanotowano ponadosiemnastokrotny wzrost liczby nierozpatrzonych interpelacji (aż 153)³⁴ oraz dziewięciokrotny wzrost liczby zapytań poselskich (37), które pozostały bez odpowiedzi³⁵.

Aktualnie na rozpatrzenie oczekuje ponad 409 interpelacji³⁶ i 75 zapytań poselskich³⁷.

Realizacja prawa do zgłaszania punktów w ramach porządku obrad

Obydwa projekty „pakietu demokratycznego” zawierały możliwość zgłaszania przez posłów opozycji (tych, którzy formalnie złożyliby deklarację o braku poparcia dla rządu) punktów do porządku obrad. W praktyce jednak często próby zgłaszania punktów traktowane były jak próby zakłócania porządku w Sejmie.

W 2016 r. poseł partii opozycyjnej PO Sławomir Nitras zwrócił się, podczas obrad Sejmu, do Marszałka z prośbą o włączenie do porządku uchwały zgłoszonej przez Platformę Obywatelską. Marszałek zdecydował się jednak ukarać posła zmniejszeniem o 1/4 uposażenia

32 Wykaz interpelacji, na które nie udzielono odpowiedzi podczas VII kadencji Sejmu, https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=BRAK_ODP_INT&NrKadencji=7&Typ=INT [dostęp: 10.03.2023].

33 Wykaz zapytań, na które nie udzielono odpowiedzi podczas VII kadencji Sejmu, https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=BRAK_ODP_ZAP&NrKadencji=7&Typ=ZAP [dostęp: 10.03.2023].

34 Wykaz interpelacji, na które nie udzielono odpowiedzi podczas VIII kadencji Sejmu, https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=BRAK_ODP_INT&NrKadencji=8&Typ=INT [dostęp: 10.03.2023].

35 Wykaz zapytań, na które nie udzielono odpowiedzi podczas VIII kadencji Sejmu, https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=BRAK_ODP_ZAP&NrKadencji=8&Typ=ZAP [dostęp: 10.03.2023].

36 Wykaz interpelacji, na które nie udzielono odpowiedzi podczas IX kadencji Sejmu, https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=BRAK_ODP_INT&NrKadencji=9&Typ=INT [dostęp: 10.03.2023].

37 Wykaz zapytań, na które nie udzielono odpowiedzi podczas IX kadencji Sejmu, https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=BRAK_ODP_ZAP&NrKadencji=9&Typ=ZAP [dostęp: 10.03.2023].

na miesiąc za brak podania przepisów, na podstawie których wszedł on na mównicę³⁸.

W tym samym roku poseł Krzysztof Gadowski stracił 1/4 uposażenia na miesiąc. Wszystko rozpoczęło się od zgłoszenia wniosku formalnego przez posła w sprawie wprowadzenia do porządku obrad dyskusji o likwidacji kopalni przez Beatę Szydło. W tym samym czasie głos zabrał wiceminister. Do jego słów chciał się odnieść poseł pomimo sprzeciwu Marszałka. Kontynuował on swoją wypowiedź, za co został ukarany finansowo.

Likwidacja sejmowej „zamrażarki”

Zgodnie z regulaminem Sejmu Marszałek ma szerokie kompetencje, jeżeli chodzi o postępowanie z projektami ustaw. Zgodnie z art. 34 ust. 3 regulaminu Marszałek może zdecydować o przesłaniu projektu do konsultacji społecznych, a na podstawie art. 36 ust. 7 określić, które projekty należy zwrócić do wnioskodawcy z powodu niespełnienia przez nie wymogów formalnych. Ponadto nie istnieją żadne regulacje, które nakładałyby obowiązek skierowania projektu do pierwszego czytania w określonym czasie.

Sprawa sejmowej „zamrażarki” wzbudziła szczególne kontrowersje w trakcie obecnej, IX kadencji Sejmu. W połowie lutego 2021 r. liczba projektów, którym nie nadano numeru druku, wynosiła 76. Większość z nich należała do opozycji (30 projektów – Lewica, 12 – Koalicja Obywatelska i 10 – Polskie Stronnictwo Ludowe). Do tej liczby należy dodać 106 projektów, którym co prawda numer druku został nadany i podjęto wobec nich decyzje o skierowaniu do pierwszego czytania, ale ostatecznie nic dalej się z nimi nie wydarzyło. Marszałek Sejmu wobec tych zarzutów zobowiązała się do usprawnienia ścieżki legislacyjnej, jednocześnie argumentując, że „projekty będą procedowane, kiedy będziemy mieli na to czas”³⁹.

Jeżeli chodzi o statystyki, podczas VII kadencji Sejmu do pierwszego czytania trafiło 1300 projektów, bez numeru druku pozostało 165, a ostatecznie uchwalono 752 ustawy⁴⁰. Podczas VIII kadencji Sejmu do pierwszego

38 *Ibidem*.

39 P. Jaźwiński, *Ile jest ustaw w „słynnej zamrażarce” marszałek Sejmu i jak było w poprzednich kadencjach*, <https://konkret24.tvn24.pl/polityka,112/ile-jest-ustaw-w-slynnej-zamrazarce-marszalek-sejmu-i-jak-bylo-w-poprzednich-kadencjach,1050844.html> [dostęp: 10.03.2023].

40 Wykaz wniesionych w trakcie trwania VII kadencji projektów ustaw, którym jeszcze nie został nadany nr druku, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/>

czytania trafiły 1342 projekty, bez numeru druku pozostało 66, a uchwalono 923 ustawy⁴¹. Zgodnie ze stanem na wrzesień 2022 r. aktualnie w Sejmie znajdują się 204 projekty, którym nie nadano numeru druku⁴².

W dyskursie publicznym pojawiają się również głosy zwracające uwagę na nierówność, jaka panuje między Sejmem a Senatem. Zgodnie z art. 121 ust. 2 Konstytucji, Senat ma 30 dni od przekazania ustawy na przyjęcie jej bez zmian, uchwalenie poprawek lub odrzucenie jej w całości. Jeśli Senat w ciągu 30 dni nie podejmie takiej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm. Należy jednak zauważyć, że Sejm nie jest w żaden sposób zobowiązany do rozpatrywania projektów ustaw złożonych przez Senat⁴³.

Realizacja projektów obywatelskich

Zgodnie z art. 118 ust. 2 Konstytucji inicjatywa ustawodawcza przysługuje grupie co najmniej 100 tys. obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Zgodnie z propozycjami przedstawionymi w „pakiecie demokratycznym” wszystkie projekty obywatelskie powinny być rozpatrywane na posiedzeniach Sejmu, w terminie nie dłuższym niż pół roku.

Do 12 września 2022 r. do Sejmu wpłynęło 18 projektów w ramach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, z czego 2 zostały odrzucone⁴⁴. Czas, jaki upłynął między złożeniem projektu ustawy na ręce Marszałka Sejmu a pierwszym czytaniem przez Sejm, wynosił od 1 miesiąca (projekt ustawy o zmianie ustawy Karta Nauczyciela⁴⁵) do ponad 3 lat

agent.xsp?symbol=PROJNOWEUST&NrKadencji=7&Kol=D&Typ=UST [dostęp: 10.03.2023].

41 Wykaz wniesionych w trakcie trwania VIII kadencji projektów ustaw, którym jeszcze nie został nadany nr druku, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUST&NrKadencji=8&Kol=D&Typ=UST> [dostęp: 10.03.2023].

42 Wykaz wniesionych w trakcie trwania IX kadencji projektów ustaw, którym jeszcze nie został nadany nr druku, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUST&NrKadencji=9&Kol=D&Typ=UST> [dostęp: 10.03.2023].

43 *Sejmowa zamrażarka włączona „na maksa”. Senat upomina się o swoje projekty zalegające w Sejmie*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Sejmowa-zamrazarka-wlaczona-na-maksa-Senat-upomina-sie-o-swoje-projekty-zalegajace-w-Sejmie-8388979.html> [dostęp: 10.03.2023].

44 Wykaz obywatelskich inicjatyw ustawodawczych znajdujących się w Sejmie IX kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/proc9.nsf/0/7510F178D30F38AAC12584B-7003F9693?Open> [dostęp: 10.03.2023].

45 Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy Karta Nauczyciela z dnia 18 listopada 2021 r., druk sejmowy nr 1840.

(projekt ustawy o utworzeniu Uniwersytetu Medycznego im. Ludwika Rydygiera w Bydgoszczy⁴⁶, projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego⁴⁷, projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw⁴⁸, a także dwa projekty dotyczące obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustaw o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw⁴⁹).

Dwa projekty złożone w ramach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej zostały odrzucone już w pierwszym czytaniu. Dotyczyły one możliwości przerywania ciąży w każdej sytuacji do 12. tygodnia jej trwania⁵⁰ oraz całkowitego zakazu przerywania ciąży⁵¹. Czas między ich złożeniem a skierowaniem do pierwszego czytania wynosił odpowiednio miesiąc i 3 tygodnie oraz 2 miesiące i 3 tygodnie.

W czasie trwania VIII kadencji Sejmu wniesiono 26 projektów ustaw⁵². Czas, jaki upłynął od złożenia wniosku do pierwszego czytania przez Sejm, wynosił od 2 tygodni (ustawa o ograniczeniu handlu w niedzielę⁵³) do ponad 3 lat (ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁵⁴). Większość projektów była jednak rozpatrywana w ciągu 2–3 miesięcy od ich złożenia.

Trzy projekty zostały natomiast odrzucone podczas pierwszego czytania (mowa tu o ustawie dotyczącej emerytur funkcjonariuszy

46 Obywatelski projekt ustawy o utworzeniu Uniwersytetu Medycznego im. Ludwika Rydygiera w Bydgoszczy z dnia 22 listopada 2019 r., druk sejmowy nr 30.

47 Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 7 września 2017 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego z dnia 22 listopada 2019 r., druk sejmowy nr 31.

48 Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 22 listopada 2019 r., druk sejmowy nr 33.

49 Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw z dnia 22 listopada 2019 r., druk sejmowy nr 34; obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw z dnia 13 maja 2016 r., druk sejmowy nr 32.

50 Obywatelski projekt ustawy o bezpiecznym przerywaniu ciąży i innych prawach reprodukcyjnych z dnia 2 czerwca 2022 r., druk sejmowy nr 2298.

51 Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z dnia 22 września 2021 r., druk sejmowy nr 1693.

52 Wykaz obywatelskich inicjatyw ustawodawczych znajdujących się w Sejmie VIII kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/proc8.nsf/o/oFoAF1FC671F7BC8C1257F-180052F244?Open> [dostęp: 10.03.2023].

53 Obywatelski projekt ustawy o ograniczeniu handlu w niedzielę z dnia 22 czerwca 2016 r., druk sejmowy nr 870.

54 Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 27 września 2012 r., druk sejmowy nr 24.

publicznych⁵⁵ i dwóch projektach poruszających problematykę świadomego rodzicielstwa⁵⁶).

Dwa projekty zostały wycofane – pierwszy, zakazujący uboju rytualnego zwierząt⁵⁷, wycofany został po pierwszym czytaniu, a drugi, odnoszący się do Trybunału Konstytucyjnego⁵⁸ – po drugim czytaniu na posiedzeniu Sejmu.

Podczas VIII kadencji Sejmu przyjęto jedynie dwa projekty złożone w ramach obywatelskiej inicjatywy obywatelskiej, które dotyczyły zakazu handlu w niedzielę oraz zaopatrzenia emerytalnego dla funkcjonariuszy służb publicznych⁵⁹.

Większość projektów (16) przepadła jednak po pierwszym czytaniu, pozostając na etapie komisji sejmowych.

Podsumowując, głównymi założeniami projektów ustaw zwanych „pakietem demokratycznym” było zapewnienie ochrony prawa do zadawania pytań w ramach debaty sejmowej, realizacja prawa do zgłaszania punktów w ramach porządków obrad, likwidacja sejmowej „zamrażarki” oraz realizacja projektów obywatelskich.

Zapowiedzi te były jednak dalekie od rzeczywistości, jaka panowała i panuje podczas VIII i IX kadencji Sejmu, czyli po dojściu do władzy partii, która domagała się przyjęcia „pakietów demokratycznych”. Prawo do zadawania pytań w ramach debaty zostało znacznie ograniczone.

55 Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin z dnia 11 stycznia 2018 r., druk sejmowy nr 2294.

56 Obywatelski projekt ustawy o prawach kobiet i świadomym rodzicielstwie z dnia 4 sierpnia 2016 r., druk sejmowy nr 830; obywatelski projekt ustawy o prawach kobiet i świadomym rodzicielstwie z dnia 23 października 2017 r., druk sejmowy nr 2060.

57 Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt z dnia 5 marca 2015 r., druk sejmowy nr 26.

58 Obywatelski projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 12 maja 2016 r., druk sejmowy nr 550.

59 Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw z dnia 25 sierpnia 2015 r., druk sejmowy nr 30.

Duży wpływ na tę sytuację miała uchwalona w 2018 r. nowelizacja ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, poprzez dodanie kolejnych przypadków, w których możliwe jest obniżenie uposażenia posłów i senatorów przez Marszałka Sejmu. Podczas VIII kadencji Sejmu kara upomnienia była stosowana wielokrotnie częściej (21 razy) niż podczas VII kadencji Sejmu (2 razy). Również coraz powszechniej stosowaną karą stało się wykluczenie z obrad sejmowych, co doprowadziło w grudniu 2016 r. do kryzysu parlamentarnego i głosowania w Sali Kolumnowej. Także prawo do zgłaszania punktów często nie było realizowane w sposób właściwy, ponieważ takie wnioski kwalifikowane były jako próby zakłócenia porządku obrad.

Inną kwestią była sprawa likwidacji sejmowej „zamrażarki”, czyli obowiązek skierowania wniesionych projektów ustaw do pierwszego czytania w ściśle określonym terminie. Ten postulat również nie został w pełni zrealizowany, ponieważ po zakończonej VIII kadencji Sejmu bez numeru druku pozostało 66 projektów. Aktualnie bez nadanych numerów w sejmowej „zamrażarce” znajdują się 204 projekty.

Podsumowując dotychczasowe dwie kadencje partii, która w swoich projektach zwanych „pakietami demokratycznymi” dążyła do rozpatrywania projektów obywatelskich w ciągu pół roku od złożenia, należy stwierdzić, że warunek ten był tylko częściowo spełniony podczas VIII kadencji Sejmu i praktycznie całkowicie pominięty w IX. Co jednak ważne, nawet względna szybkość podjęcia pierwszych czynności w ramach ich procedowania nie wpłynęła ostatecznie na skuteczność ich rozpatrywania, ponieważ w większości projekty kończyły „zamrożone” w komisjach sejmowych. Również postulat niedopuszczalności odrzucenia projektu obywatelskiego podczas pierwszego czytania nie został spełniony.

Jak podsumował w 2021 r. ówczesny zastępca rzecznika PIS Radosław Fogiel, „Pakiet demokratyczny jest świetny w sytuacji, kiedy mamy do czynienia z normalną opozycją. Opozycja, która przyjęła koncepcję »opozycji totalnej«, sama się z tego pakietu wypisuje”⁶⁰.

60 *Pakiet demokratyczny jest świetny w sytuacji, kiedy mamy do czynienia z normalną opozycją. Opozycja, która przyjęła koncepcję »opozycji totalnej«, sama się z tego pakietu wypisuje*, <https://polskieradio24.pl/5/1222/artykul/2865330,sam-sie-z-niego-wypisuje-fogiel-o-opozycji-i-pakiecie-demokratycznym> [dostęp: 10.03.2023].

Abstrakt

O bezużyteczności opozycji parlamentarnej

W polskim systemie prawnym prawa opozycji parlamentarnej nie zostały dotychczas ujęte w osobnym akcie prawnym. Podejmowane próby, w postaci przyjęcia ustaw kodyfikujących prawa opozycji, zwane „pakietami demokratycznymi”, zakończyły się niepowodzeniem. Ciekawe jest jednak porównanie zapowiedzi złożonych przez ówczesną partię opozycyjną dążącą do uchwalenia „pakietów” z faktyczną realizacją postulatów, do najważniejszych z których należy zaliczyć: prawo do zadawania pytań w ramach debaty sejmowej, prawo do składania punktów w ramach porządku obrad, likwidacja sejmowej „zamrażarki” oraz realizacja projektów obywatelskich.

Słowa kluczowe: konstytucjonalizm, Konstytucja, Sejm, Senat, opozycja, Marszałek Sejmu, prawa opozycji, obywatelska inicjatywa ustawodawcza.

Abstract

About the uselessness of the parliamentary opposition

In the Polish legal system, the rights of the parliamentary opposition have not yet been included in a separate legal act. Attempts made, in the form of adopting laws codifying the rights of the opposition, known as “democratic packages”, were unsuccessful. What is interesting, however, is the comparison between the announcements made by the then opposition party seeking the adoption of “packages”, and the actual implementation of the postulates, the most important of which include the right to ask questions as part of a parliamentary debate, the right to submit items on the agenda, liquidation of the parliamentary “freezer” and implementation of civic projects.

Key words: constitutionalism, Constitution, Sejm, Senate, opposition, Marshal of the Sejm, rights of the opposition, civic legislative initiative.

Bibliografia

Akty normatywne

- Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).
- Regulamin Senatu z dnia 23 listopada 1990 r. (M.P. z 2018 r. poz. 846 ze zm.).
- Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. (M.P. z 2022 r. poz. 990 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2022 r. poz. 1339 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. poz. 1416).

Projekty ustaw

- Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 27 września 2012 r., druk sejmowy nr 24.
- Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt z dnia 5 marca 2015 r., druk sejmowy nr 26.
- Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw z dnia 25 sierpnia 2015 r., druk sejmowy nr 30.
- Poselski projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 grudnia 2015 r., druk sejmowy nr 83.
- Obywatelski projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 12 maja 2016 r., druk sejmowy nr 550.
- Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw z dnia 13 maja 2016 r., druk sejmowy nr 32.
- Obywatelski projekt ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele z dnia 22 czerwca 2016 r., druk sejmowy nr 870.
- Obywatelski projekt ustawy o prawach kobiet i świadomym rodzicielstwie z dnia 4 sierpnia 2016 r., druk sejmowy nr 830.
- Poselski projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2017 r., druk sejmowy nr 3721.

- Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 7 września 2017 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego z dnia 22 listopada 2019 r., druk sejmowy nr 31.
- Obywatelski projekt ustawy o prawach kobiet i świadomym rodzicielstwie z dnia 23 października 2017 r., druk sejmowy nr 2060.
- Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin z dnia 11 stycznia 2018 r., druk sejmowy nr 2294.
- Obywatelski projekt ustawy o utworzeniu Uniwersytetu Medycznego im. Ludwika Rydygiera w Bydgoszczy z dnia 22 listopada 2019 r., druk sejmowy nr 30.
- Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 22 listopada 2019 r., druk sejmowy nr 33.
- Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw z dnia 22 listopada 2019 r., druk sejmowy nr 34.
- Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z dnia 22 września 2021 r., druk sejmowy nr 1693.
- Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy Karta Nauczyciela z dnia 18 listopada 2021 r., druk sejmowy nr 1840.
- Obywatelski projekt ustawy o bezpiecznym przerywaniu ciąży i innych prawach reprodukcyjnych z dnia 2 czerwca 2022 r., druk sejmowy nr 2298.

Orzecznictwo

- Postanowienie Prokuratury Okręgowej w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2017 r., PO I Ds.209.2016.
- Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 18 grudnia 2017 r., VIII Kp 1335/17.

Literatura

- Słowo końcowe Wojciecha Jaruzelskiego (przemówienie na zakończenie X Zjazdu Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej)*, „Głos Pomorza” z 4 lipca 1986 r.
- Szymanek Jarosław, *O potrzebie instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej w przepisach Regulaminu Sejmu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XI.

Źródła internetowe

- Dąbrowska Anna, *12 kar finansowych Kuchcińskiego dla opozycji. A dla PiS ani jednej*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1752764,1,12-kar-finansowych-kuchcinskiego-dla-opozycji-a-dla-pis-ani-jednej.read>.
- Dąbrowska Anna, *Pakiet demokratyczny, a co to takiego?*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1638221,1,pakiet-demokratyczny-a-co-to-takiego.read>.
- Europejski Trybunał Praw Człowieka rozpatrzy skargę Szczerby*, <https://www.rp.pl/polityka/art10562261-europejski-trybunal-praw-czlowieka-rozpatrzy-skarge-szczerb>.

- Jałoszewski Mariusz, *Sejmowa opozycja na łasce pakieciku PiS. Prof. Zoll: „Posłowie opozycji będą dyskryminowani”*, <https://wyborcza.pl/7,75398,19321491,sejmowa-opozycja-na-lasce-pakieciku-pis-prof-zoll-poslowie.html>.
- Jaźwiński Piotr, *Ile jest ustaw w „słynnej zamrażarce” marszałek Sejmu i jak było w poprzednich kadencjach*, <https://konkret24.tvn24.pl/polityka,112/ile-jest-ustaw-w-slynnej-zamrazarce-marszalek-sejmu-i-jak-bylo-w-poprzednich-kadencjach,1050844.html>.
- Jaźwiński Piotr, *Wzrosła liczba kar nakładanych na posłów przez Prezydium Sejmu. Analiza*, <https://konkret24.tvn24.pl/polityka,112/wzrosla-liczba-kar-nakladanych-na-poslow-przez-prezydium-sejmu-analiza,1036526.html>.
- Jędrzejczyk Agnieszka, *Pamiętacie 16 grudnia 2016? Wtedy zaczęło się w Sejmie to, co mamy dziś. Przypominamy tamten skandal*, <https://oko.press/pamietacie-16-grudnia-2016-wtedy-zaczelo-sie-w-sejmie-to-co-mamy-dzis-przypominamy-tamten-skandal/>.
- Kunert Jan, *Czy Jarosław Kaczyński zapomniał o „pakiecie demokratycznym” sprzed 3 lat?*, <https://konkret24.tvn24.pl/polityka,112/czy-jaroslaw-kaczynski-zapomnia-l-o-pakiecie-demokratycznym-sprzed-3-lat,954190.html>.
- Kurkiewicz Roman, *30 sekund na Polskę*, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/30-sekund-polske/>.
- Pakiet demokratyczny jest świetny w sytuacji, kiedy mamy do czynienia z normalną opozycją. Opozycja, która przyjęła koncepcję „opozycji totalnej”, sama się z tego pakietu wypisuje*, <https://polskieradio24.pl/5/1222/arttykul/2865330,sama-sie-z-niego-wypisuje-fogiel-o-opozycji-i-pakiecie-demokratycznym>.
- PiS przedstawił „Pakiet Demokratyczny”; chce zmian w Sejmie*, <https://www.gazeta-prawna.pl/wiadomosci/arttykuly/456269,pis-przedstawil-pakiet-demokratyczny-chce-zmian-w-sejmie.html>.
- Posel PiS jedynie upomniany za pokazanie środkowego palca*, <https://www.rp.pl/polityka/art10889001-posel-pis-jedynie-upomniany-za-pokazanie-srodkowego-palca>.
- Sejmowa zamrażarka włączona „na maksa”. Senat upomina się o swoje projekty zalegające w Sejmie*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Sejmowa-zamrazarka-wlaczona-na-maksa-Senat-upomina-sie-o-swoje-projekty-zalegajace-w-Sejmie-8388979.html>.

Inne źródła

- Raport Obywatelskiego Forum Legislacji, *Jakość procesu stanowienia prawa w drugim roku rządów Prawa i Sprawiedliwości. X Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji o jakości procesu legislacyjnego na podstawie obserwacji w okresie od 16 listopada 2016 do 15 listopada 2017 roku*, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/X%20Komunikat_OFL.pdf.
- Wykaz interpelacji, na które nie udzielono odpowiedzi podczas VII kadencji Sejmu, https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=BRAK_ODP_INT&NrKadencji=7&Typ=INT.
- Wykaz interpelacji, na które nie udzielono odpowiedzi podczas VIII kadencji Sejmu, https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=BRAK_ODP_INT&NrKadencji=8&Typ=INT.
- Wykaz interpelacji, na które nie udzielono odpowiedzi podczas IX kadencji Sejmu, https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=BRAK_ODP_INT&NrKadencji=9&Typ=INT.

- Wykaz obywatelskich inicjatyw ustawodawczych znajdujących się w Sejmie VIII kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/proc8.nsf/0/0FoAF1FC671F7BC8C1257F180052F244?Open>.
- Wykaz obywatelskich inicjatyw ustawodawczych znajdujących się w Sejmie IX kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/proc9.nsf/0/7510F178D30F38AAC12584B7003F9693?Open>.
- Wykaz wniesionych w trakcie trwania VII kadencji projektów ustaw, którym jeszcze nie został nadany nr druku, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUST&NrKadencji=7&Kol=D&Typ=UST>.
- Wykaz wniesionych w trakcie trwania VIII kadencji projektów ustaw, którym jeszcze nie został nadany nr druku, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUST&NrKadencji=8&Kol=D&Typ=UST>.
- Wykaz wniesionych w trakcie trwania IX kadencji projektów ustaw, którym jeszcze nie został nadany nr druku, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUST&NrKadencji=9&Kol=D&Typ=UST>.
- Wykaz zapytań, na które nie udzielono odpowiedzi podczas VII kadencji Sejmu, https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=BRAK_ODP_ZAP&NrKadencji=7&Typ=ZAP.
- Wykaz zapytań, na które nie udzielono odpowiedzi podczas VIII kadencji Sejmu, https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=BRAK_ODP_ZAP&NrKadencji=8&Typ=ZAP.
- Wykaz zapytań, na które nie udzielono odpowiedzi podczas IX kadencji Sejmu, https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=BRAK_ODP_ZAP&NrKadencji=9&Typ=ZAP.

Głowa państwa – między normami prawnymi, warunkami politycznymi a cechami charakteru

*Partia musi stać się siłą napędową nowoczesnego podejścia do kadr (...) szybko należy korygować błędy kadrowe, rezygnować z osób, które nie spełniają oczekiwań (...) za właściwe wypełnianie zasad polityki kadrowej PZPR odpowiedzialność ponoszą instancje i organizacje partyjne (...)*¹

Zgodnie z art. 126 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej² Prezydent jest najwyższym przedstawicielem RP i gwarantem ciągłości władzy państwowej, czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Przepisy regulujące kompetencje Prezydenta RP, zawarte przede wszystkim w rozdziale V Konstytucji, to przeważnie jednoznaczne i precyzyjne normy reguły. Niekiedy jednak ustrojodawca pozostawił piastunowi urzędu pewien margines uznania przy realizowaniu jego kompetencji. Do realizacji konstytucyjnych zadań i kompetencji konieczne są odpowiednie atrybuty piastuna urzędu Prezydenta, takie jak umiejętność słuchania obywateli, podejmowania trudnych decyzji pod presją czasu, charyzma, zdolność do wyrażania własnego zdania, honorowość. Jak bowiem zauważa się w doktrynie, „Prezydent dysponujący osobistym autorytetem, poparciem społecznym,

* Marcelina Witek – Uniwersytet Warszawski, ORCID: 0000-0002-0846-4083

1 Komunikat Biura Politycznego PZPR z dnia 12 stycznia 1988 r. o zwołaniu VII Plenum, cyt. za: J. Szarycz, *Sędziowie i sądy w Polsce w latach 1918–1988* (Biblioteka Sędziego nr 80), Ministerstwo Sprawiedliwości. Instytut Badania Prawa Sądowego. Rzecznik Prasowy – tylko do użytku wewnętrznego, Warszawa 1988, s. 318–320.

2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

umiejętnościami mediacyjnymi i perswazyjnymi może osiągnąć znaczne rezultaty, nawet bez konieczności odwoływania się do środków prawnych”³. Stosowanie tych norm uwarunkowane jest jednak co najmniej dwoma czynnikami. Z jednej strony, cechami charakteru aktualnego piastuna urzędu prezydenckiego. Z drugiej natomiast – uwarunkowaniami politycznymi, w jakich Prezydentowi przychodzi działać, oraz stosunkami z przedstawicielami Narodu⁴.

Polska praktyka ustrojowa ostatnich lat obfituje w nowe kryzysy o naturze politycznej oraz problemy polaryzujące społeczeństwo, czego namiastką jest spór między legislatywą oraz egzekutywą z jednej strony a judykatywą z drugiej. Coraz częściej zasada trójpodziału władzy ustępuje dwupodziałowi. Władza sądownicza staje się w tym układzie jedyną przeciwwagą dla połączonych władz wykonawczej i ustawodawczej⁵. Cytując słowa prof. Ewy Łętowskiej, „Państwo, które nie dba o swych sędziów, to nie jest państwo mądrze rządzone. Ważny jest szacunek i stworzenie poczucia bezpieczeństwa”⁶. Kluczową rolę w łagodzeniu napięć między władzą polityczną a judykatywą bądź przeciwnie – generowaniu stanu napięcia – odgrywa Prezydent, a jego rola jest pochodną zarówno treści norm prawnych i działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), jak i warunków politycznych i cech charakteru piastuna urzędu prezydenckiego.

Jakkolwiek może zdawać się, że osobiste atrybuty piastuna urzędu Prezydenta nie grają większej roli w odniesieniu do wykonywania kompetencji, w tym dotyczących władzy sądowniczej, bowiem to, co Prezydent może, a czego nie może, jest jasno wyrażone w przepisach prawa, a Konstytucja precyzyjnie zdeterminowała kompetencje głowy państwa w tej sferze, to praktyka ostatnich lat pokazuje, że to cechy charakteru głównie determinują to, jak piastun tego urzędu odnajduje się w swojej roli i spełnia swoje najważniejsze ustrojowe zadanie stania na straży przestrzegania Konstytucji.

Celem tego opracowania jest zasygnalizowanie wybranych problemów związanych z relacją Prezydenta i władzy sądowniczej w świetle

3 P. Sarnecki, *Prezydent Republiki w rozwiązaniach konstytucyjnych państw Europy Środkowej*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci profesor Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzcíński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996, s. 169.

4 J. Ciapała, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (pozycja konstytucyjna oraz wybrane zagadnienia z praktyki instytucjonalnej)*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10, s. 249.

5 *Aktualne kierunki rozwoju władzy sądowniczej. Marsz Tysiąca Tóg rok później*, „Iustitia” 2021, nr 1, s. 7.

6 E. Łętowska, *Dekalog dobrego sędziego*, „Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik” 2016, nr 1, s. 5–8.

praktyki ustrojowej lat 2015–2022, które dotyczą powoływania sędziów, odbierania przez głowę państwa ślubowania od sędziów oraz prezydenckiej inicjatywy ustawodawczej.

Jednym z zadań Prezydenta jest stanie na straży przestrzegania Konstytucji (art. 126 ust. 1), co obejmuje również stanie na straży jednej z fundamentalnych ustrojowych zasad odrębności i niezależności władzy sądowniczej (art. 10 i 173). Konstytucyjna zasada niezależności sądów i niezawisłości sędziów jest kręgosłupem władzy sądowniczej, natomiast powoływanie sędziów mieści się w katalogu prezydenckich prerogatyw, co wynika z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. Jest to osobiste uprawnienie Prezydenta, ponieważ akt urzędowy nie wymaga kontrasygnaty. Nasuwa się pytanie, czy Prezydent ma prawo do odmowy powołania danej osoby na urząd sędziego bez podania uzasadnienia. Doniosłość procedury powoływania sędziów wymaga niewątpliwie, aby Prezydent zachował w niej pełną apolityczność i bezstronność; powinien znajdować się poza granicami potyczek politycznych. Arbitralne i niejasne decyzje w tym zakresie podważają zarówno sens istnienia KRS, jak i procedurę nominacji sędziowskich⁷.

W praktyce ustrojowej III RP po raz pierwszy Prezydent odmówił powołania sędziów na wniosek KRS bez wskazania przyczyny odmowy w 2008 r.⁸ Wzbudziło to niemałe kontrowersje oraz skłoniło doktrynę do postawienia pytania o dopuszczalność odmowy powołania sędziego w ogóle bądź przynajmniej bez podawania uzasadnienia aktu urzędowego. Zakwestionowanie odmowy powołania na stanowisko sędziego nie było skuteczne przed sądami administracyjnymi, które konsekwentnie uznawały, że akt urzędowy głowy państwa w tym zakresie – jako stanowiący realizację prezydenckiej prerogatywy – nie podlega kontroli sądowej, gdyż powołanie sędziego nie stanowi sprawy administracyjnej. Uznano, że to specjalna prerogatywa głowy państwa, wykonywana w sposób dyskrejonalny, a zarazem niebędąca przejawem funkcji administrowania⁹. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 3 czerwca 2008 r. zauważył, że postać aktu urzędowego nie obejmuje uzasadnienia podjętej decyzji personalnej¹⁰, jednak już w tamtym czasie zasugerował ustawodawcy konieczność uzupełnienia luki w zakresie

7 B. Szczurowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ czuwający nad przestrzeganiem Konstytucji*, Warszawa 2016, s. 159.

8 Postanowienie Prezydenta RP z dnia 3 stycznia 2008 r., nr 1130-1-08 (M.P. Nr 4, poz. 38).

9 Np. postanowienia NSA z dnia 9 października 2012 r.: I OSK 1872/12, Legalis nr 1109601, oraz I OSK 1891/12, Legalis nr 1109607.

10 Postanowienie TK z dnia 3 czerwca 2008 r., Kpt 1/08, OTK-A 2008, nr 5, poz. 97.

regulacji dotyczącej potencjalnych następstw wykonywania przez Prezydenta jego kompetencji w zakresie powołania (bądź niepowołania) na stanowisko sędziowskie.

Po wyczerpaniu drogi prawnej przed sądami administracyjnymi skarżący wnieśli skargi konstytucyjne kwestionujące przepisy ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Trybunał – w pełnym składzie – umorzył jednak postępowania¹¹.

Praktyka odmowy powołania na stanowiska sędziowskie pojawiła się kolejny raz w 2016 r. i kolejnych latach. Postanowieniem z dnia 22 czerwca 2016 r.¹² Prezydent bez uzasadnienia odmówił powołania na stanowiska sędziowskie 10 kandydatów wskazanych przez Krajową Radę Sądownictwa. Sytuacja dotyczyła powołania jednej osoby do pełnienia urzędu sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, jednej osoby do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu apelacyjnego, siedmiu osób na stanowisko sędziego sądu okręgowego i jednej osoby na stanowisko sędziego sądu rejonowego¹³. Bez powodzenia część niepowołanych złożyła dwie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie¹⁴, gdyż zostały one odrzucone. W uzasadnieniu sądu podniesiono, że powoływanie sędziów jest prezydencką prerogatywą, która nie podlega kontroli sądu administracyjnego. Skarżący wnieśli skargi kasacyjne do NSA¹⁵.

W grudniu 2021 r. Prezydent odmówił powołania 11 sędziów nominowanych jeszcze kilka lat wcześniej przez poprzednią KRS, wśród nich było czworo kandydatów do Sądu Najwyższego¹⁶.

Jakkolwiek bywa wyrażany pogląd, że akt powołania sędziego to dyskrecjonalna czynność, która nie podlega kontroli sądowoadministracyjnej¹⁷, to zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, przyznanie Prezydentowi kompetencji do odmowy powołania sędziego byłoby

11 Postanowienie TK z dnia 19 czerwca 2012 r., SK 37/08, OTK-A 2012, nr 6, poz. 69.

12 Postanowienie Prezydenta RP z dnia 22 czerwca 2016 r. nr 1130.9.2016 w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego (M.P. poz. 696).

13 P. Głogowski, *Uwagi na temat odmowy powołania na urząd sędziego przez Prezydenta RP*, „Iustitia” 2019, nr 1, s. 37.

14 Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 2016 r., II SA/Wa 1652/16, Legalis nr 1907762.

15 <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1090376,skargi-osob-ktorych-andrzej-duda-nie-powolal-na-sedziow-oddalone.html> [dostęp: 10.03.2023].

16 Postanowienie Prezydenta RP z dnia 27 grudnia 2021 r. nr 1130.126.2021 w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego (M.P. z 2022 r. poz. 11).

17 M. Dobrowolski, *Niepodważalność aktu powołania sędziego. Glosa do postanowienia NSA z dnia 5 lutego 2020 r.*, I OSK 1394/18, „Państwo i Prawo” 2021, z. 9, s. 141–148.

niezgodne z zasadą trójpodziału władzy oraz powiązaną z nią zasadą niezależności władzy sądowniczej¹⁸. Brak uzasadnienia odmowy oraz możliwości skutecznego odwołania się oznacza, że jest to działanie pozbawione jakiegokolwiek kontroli.

Stanowisko sądów administracyjnych o niedopuszczalności kontroli legalności, stanowiących wykonanie prerogatyw, aktów urzędowych Prezydenta dotyczących powołania sędziego nasuwa wątpliwości w kontekście art. 7 Konstytucji i zasady legalizmu. Prezydent jest organem władzy publicznej i działa w tym zakresie jako organ władzy, a zatem zasada legalizmu jest dla niego wiążąca. Wizja braku kontroli aktów przez niego wydawanych zdaje się być monarchiczna.

Następna sytuacja, która wzbudziła niemałe wątpliwości, miała miejsce 10 października 2018 r., gdy Prezydent powołał do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego 27 osób, w związku z wchodzącą w życie reformą organizacji tego sądu. Jednakże przed powołaniem sędziów NSA wydał postanowienie zabezpieczające¹⁹. Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił wnioski odwołujących się kandydatów do Izby Cywilnej (II GW 27/18) oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (II GW 28/18) i wstrzymał wykonanie w zaskarżonej części uchwał Krajowej Rady Sądownictwa.

W czerwcu 2022 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, rozpatrując skargę na postanowienie w przedmiocie odmowy powołania na stanowisko sędziowskie²⁰, uznał się za niewłaściwy do rozpatrzenia sprawy. Jak wyjaśnił w uzasadnieniu, „skarga jest niedopuszczalna. Powołanie/odmowa powołania na urząd sędziego nie ma bowiem charakteru sprawy sądownoadministracyjnej, w konsekwencji czego nie podlega kognicji sądu administracyjnego”. Skoro Konstytucja zwalnia akt powołania sędziego z obowiązku kontrasygnaty, to jakkolwiek inna próba podważenia takiego aktu jest niedopuszczalna, gdyż Konstytucja zdeterminowała swobodę w zakresie decyzji Prezydenta. Sąd podkreślił, że głowa państwa „nie jest »notariuszem«, działającym na zlecenie KRS, ale wykonuje on swoje suwerenne kompetencje”. Mimo że Prezydent nie jest związany wnioskiem KRS i ma prawo do odmowy powołania sędziego, to surrealistyczna wydaje się wizja odmowy bez racjonalnego

18 M. Szwed, *Dlaczego sposób powoływania sędziów ma znaczenie dla obywatela? czyli o znaczeniu postępowania w sprawie odmowy powołania sędziów przez Prezydenta*, Warszawa 2017.

19 Postanowienia NSA z dnia 27 września 2018 r.: II GW 27/18, Legalis nr 1833760, i II GW 28/18, Legalis nr 1833761.

20 Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 7 czerwca 2022 r., VI SA/Wa 672/22, Legalis nr 2771954.

uzasadnienia. Wydanie postanowienia o odmowie powołania sędziego bez uzasadnienia rodzi obawy o zewnętrzne naciski mające na celu to, ażeby konkretne jednostki nie zostały powołane na stanowiska sędziowskie.

Cytując prof. Jerzego Ciapałę, „powołanie przez Prezydenta RP jest wyrazem szczególnej afirmacji doniosłej roli sędziów, skoro są oni powoływani przez najwyższego przedstawiciela państwa. Ponieważ sądy wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej, to przyjęty sposób powołania jest najbardziej adekwatny – powołanie przez organ uosabiający majestat Rzeczypospolitej, reprezentujący państwo jako całość (*ius repraesentationis omnimodale*)”²¹.

Dnia 8 października 2015 r. Sejm VII kadencji wybrał pięciu sędziów TK. Osoby te zostały wybrane na podstawie art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 2015 r.²² na stanowiska zwalnijące się w 2015 r. zgodnie z dotychczasowym mechanizmem ustalania kadencji (tj. pięć stanowisk sędziowskich, w tym trzy stanowiska na miejsca zwalnijące się z dniem 7 listopada, jedno na stanowisko zwalnijące się 3 grudnia i jedno na stanowisko zwalnijące się 9 grudnia). Przepis przejściowy nowej ustawy o TK budził wątpliwości od samego początku, niemniej w chwili wyboru pięciu nowych sędziów przez Sejm VII kadencji cieszył się domniemaniem konstytucyjności; co więcej, nie był zaskarżony do TK przez żaden z uprawnionych podmiotów (w tym Prezydenta RP). Nie opisując przebiegu sporu wokół TK w końcu 2015 r.²³, należy wskazać, że Prezydent w okresie od 8 października 2015 r. do 2 grudnia 2015 r. nie zorganizował dla nowo wybranych sędziów uroczystości ślubowania, co uniemożliwiało im podjęcie obowiązków sędziowskich i uzupełnienie wakatów. To precedensowe postępowanie Prezydenta było jednym z czynników, które utorowały nowemu Sejmowi VIII kadencji drogę do podjęcia 2 grudnia 2015 r. uchwał stwierdzających nieważność wyboru pięciu sędziów przez Sejm VII kadencji (podstawa prawna tych uchwał i dopuszczalność ich podjęcia przez Sejm budzą fundamentalne wątpliwości, którym m.in. dano wyraz w uzasadnieniu postanowienia

21 J. Ciapała, *Kompetencja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie powoływania sędziów. Refleksje krytyczne*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, nr 2, s. 493–506.

22 Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst pierwotny Dz.U. poz. 1064).

23 Zob. *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego: czerwiec 2015 – marzec 2016*, red. P. Tuleja, P. Radziejewicz, Warszawa 2015.

TK z dnia 7 stycznia 2016 r.²⁴) i do dokonania wyboru pięciu nowych sędziów. Uchwały o powołaniu pięciu nowych sędziów, podjęte wieczorem 2 grudnia 2015 r., zostały wykonane przez Prezydenta niezwłocznie, gdyż przyjął on ślubowanie od nowo wybranych osób w nocy 3 grudnia 2015 r.²⁵

Odmowa (powstrzymanie się bez uzasadnionej przyczyny) odebrania ślubowania od nowo wybranych sędziów Trybunału Konstytucyjnego była działaniem bezprecedensowym, a w istocie prowadziła do budzącego konstytucyjne wątpliwości wpływu Prezydenta na wybór sędziów konstytucyjnych. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji sędziów TK „wybiera Sejm”, a Konstytucja nie przewidziała udziału Prezydenta w tej procedurze. Jak wskazał TK w wyroku dotyczącym przepisów ustawy o TK regulujących m.in. ślubowanie wobec Prezydenta, czynność ta powinna nastąpić niezwłocznie, aby nie naruszać stabilności prac TK w pełnym składzie. Przyjęcie ślubowania od nowo wybranego przez Sejm sędziego Trybunału jest obowiązkiem Prezydenta. W wyroku TK podkreślił, że nieodebranie ślubowania od sędziów TK wybranych przez Sejm należy uznać za sprzeczne z rolą głowy państwa. Przepisy nie ustanawiają terminu odebrania ślubowania, ale, jak podkreślił TK, powinno odbyć się to bez nieuzasadnionej zwłoki²⁶.

Zaniechanie wymaganych czynności w 2015 r. przez Prezydenta zapoczątkowało kryzys wokół TK, który swoimi doniosłymi skutkami rzutuje na cały system prawny.

Prezydent jest jednym z podmiotów mających prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 118 Konstytucji), a materia władzy sądowniczej należy do tych obszarów funkcjonowania państwa, które zwyczajowo są przedmiotem legislacyjnej inicjatywy prezydenckiej.

Prezydencki projekt nowej ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 25 września 2017 r.²⁷ powstał po zawetowaniu uchwalonej z inicjatywy grupy posłów z klubu parlamentarnego PiS w lipcu 2017 r. ustawy o SN²⁸, której przyjęcie stało się zarzewiem ogromnych społecznych protestów w całym kraju. Podjęcie przez Prezydenta inicjatywy w tym

24 Postanowienie TK z dnia 7 stycznia 2016 r., U 8/15, OTK-A 2016, nr 1, poz. 1.

25 R. Balicki, *Prawne grzechy Andrzeja Dudy. O prezydenckiej przysiędze i łamaniu Konstytucji...*, Archiwum Osiatyńskiego, 12 listopada 2019 r.

26 Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185.

27 Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o Sądzie Najwyższym, druk sejmowy nr 2003, VIII kadencja Sejmu, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2003> [dostęp: 10.03.2023].

28 Poselski projekt ustawy o Sądzie Najwyższym, druk sejmowy nr 1727, VII kadencja Sejmu, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1727> [dostęp: 10.03.2023].

zakresie miało zatem szansę doprowadzić do złagodzenia napięć społecznych i wyeliminowania rozwiązań, których konstytucyjność budziła zasadnicze wątpliwości. Podstawowe zmiany zawarte w proponowanej ustawie skupiały się na wprowadzeniu kilku rozwiązań dotyczących korygowania prawomocnych orzeczeń sądowych za pomocą skargi nadzwyczajnej, zwiększania efektywności postępowań dyscyplinarnych m.in. wobec sędziów i przedstawicieli innych zawodów prawniczych, przebudowy struktury Sądu Najwyższego, zmiany statusu sędziów Sądu Najwyższego oraz ingerencji w zasób kadrowy Sądu Najwyższego²⁹. Powyższym zmianom służyło powołanie dwóch nowych izb w Sądzie Najwyższym (Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych).

Projektowi nowej ustawy o Sądzie Najwyższym towarzyszyło też wniesienie do Sejmu projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa³⁰, którego głównym założeniem była zmiana zasad wyboru sędziów do składu KRS. Prezydencki projekt ustawy zakładał istotną zmianę zasad wyboru sędziów do składu Krajowej Rady Sądownictwa, w szczególności przewidywał współudział społeczeństwa w kreowaniu składu Krajowej Rady Sądownictwa (zgłaszanie kandydatur przez obywateli), co miało sprzyjać – według deklaracji uzasadnienia projektu – zniesieniu nadmiernej separacji sędziów od obywateli. Ostatecznego wyboru członków KRS miał dokonywać Sejm kwalifikowaną większością 3/5 głosów, co w zamierzeniu miało stworzyć konsensus różnych ugrupowań w parlamencie. W ramach procedury przedstawiania przez KRS wniosków o powołanie sędziów Rada miała być zobowiązana do przedkładania Prezydentowi wniosków o powołanie konkretnych sędziów wraz z uzasadnieniem, jak i informacji o pozostałych kandydatach wraz z oceną wszystkich kandydatów. Regulacja ta miała na celu umożliwienie Prezydentowi podjęcia prawidłowej decyzji, przez zapewnienie całościowego oglądu sprawy, możliwości analizy wszystkich zgłoszonych kandydatur i oceny zaopiniowanego kandydata na tle pozostałych.

Pojawiły się zarzuty, że znaczna część założeń jest sprzeczna z unormowaniami konstytucyjnymi, a wybór członków Rady wskutek zmian

29 Opinia SN do prezydenckiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 6 października 2017 r., <http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/wydarzenia.aspx?ItemSID=337-292d9931-9fa5-4b04-8516-5c932ff6bdf2&ListName=Wydarzenia&rok=2017> [dostęp: 10.03.2023].

30 Przedstawiony przez Prezydenta RP projekt ustawy o KRS, druk sejmowy nr 2002, VIII kadencja Sejmu, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2002> [dostęp: 10.03.2023].

odbywać się będzie na zasadzie podziału politycznych łupów³¹. Ówczesny Rzecznik Praw Obywatelskich zabrał głos w sprawie prezydenckich projektów. Jego zdaniem, przepisy projektu ustawy o SN w pewnym fragmencie godzą w konstytucyjny zakaz usuwania sędziego, a przepis wprowadzający skargę nadzwyczajną grozi destabilizacją w Sądzie Najwyższym. Natomiast prezydencki projekt dotyczący KRS RPO określił jako nieprawidłowy z punktu widzenia efektywności ochrony praw obywatelskich oraz grożący naruszeniem prawa do sądu³². Natomiast Komisarz Rady Europy wystosował do Marszałka Sejmu list³³, gdzie wskazał, że projekt powinien być odrzucony, ponieważ zagraża niezależności sądownictwa i jest niezgodny z polską Konstytucją.

Apel o zawetowanie ustaw o KRS oraz o SN skierowało 336 polskich prawników³⁴, którzy jednogłośnie przyznali, że zmiany zawarte w przyjętych projektach ustaw nie odpowiadają standardom konstytucyjnym cywilizacji zachodniej i podważają dotychczasowy polski dorobek prawny.

Wejście w życie uchwalonych z inicjatywy Prezydenta zmian w ustroju Sądu Najwyższego, a także wyłonienie – na podstawie nowych zasad – składu nowej Krajowej Rady Sądownictwa były dopiero początkowym etapem kształtowania się nowego ładu prawnego w wymiarze sprawiedliwości. Powstanie nowych Izb Sądu Najwyższego i określenie nowej liczby sędziów tego sądu wymagały uruchomienia procedur konkursowych i powołania nowych sędziów w skład SN. Przepis art. 31 ustawy o Sądzie Najwyższym³⁵ przewidywał, że ogłoszenie o wolnych stanowiskach ma nastąpić w drodze obwieszczenia Prezydenta RP.

Obwieszczenie Prezydenta RP z dnia 24 maja 2018 r. o wolnych stanowiskach sędziowskich w Sądzie Najwyższym zostało opublikowane

31 P. Uziębło, *Kilka uwag o „reformowaniu” Krajowej Rady Sądownictwa*, „Iustitia” 2017, nr 4, s. 173.

32 Wystąpienie generalne RPO do Prezydenta w sprawie projektów ustaw o SN i KRS z dnia 2 listopada 2017 r., <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/WG%20do%20Prezydenta%20w%20sprawie%20projekt%C3%B3w%20ustaw%20o%20SN%20i%20KRS%202%20listopada%202017.pdf> [dostęp: 10.03.2023].

33 List Komisarza Rady Europy wystosowany do Marszałka Sejmu z dnia 4 kwietnia 2017 r., <https://obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2017/01/CommDH201710.pdf> [dostęp: 10.03.2023].

34 <https://archiwumosiatynskiego.pl/wpis-w-debacie/apel-336-czolowych-polskich-prawnikow-o-prezydenckie-veto/> [dostęp: 10.03.2023].

35 Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1904 ze zm.).

29 czerwca 2018 r. w Monitorze Polskim³⁶. Budziło jednak wątpliwości, czy obwieszczenie to wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Jak wskazywano³⁷, kompetencja obwieszczenia o liczbie stanowisk sędziowskich nie może zostać uznana za prerogatywę, gdyż odbyłoby się to na zasadzie aktu pochodnego względem prerogatywy dotyczącej powołania sędziów. Doktryna konstytucyjna jest zgodna, że wykładnia przepisu określającego prerogatywy nie może być interpretowana rozszerzająco. W konsekwencji nie jest dopuszczalne wywodzenie kompetencji do wydania przez Prezydenta obwieszczenia o wolnych stanowiskach sędziowskich z kompetencji do powoływania sędziów, o której mowa w art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. Jeśli uznać, że obwieszczenie to wymaga kontrasygnaty, to w konsekwencji jej brak skutkuje nieważnością aktu urzędowego głowy państwa. Jednocześnie fundamentalne zastrzeżenia budzi konstrukcja kontrasygnaty dla aktów urzędowych głowy państwa w zakresie wymiaru sprawiedliwości, gdyż może ona prowadzić do nieuprawnionego konstytucyjnie wpływu premiera (i władzy politycznej) na działanie niezależnej i odrębnej władzy sądowniczej. Z uwagi na to zrodziły się poważne wątpliwości co do prawidłowości obsadzenia stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym, nie tylko dlatego, że osoby te zostały wskazane we wniosku nowej Krajowej Rady Sądownictwa, ale także w wyniku obwieszczenia Prezydenta wydawanego na podstawie art. 31 ustawy o SN.

Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w uchwale z dnia 16 grudnia 2021 r. uznała omawianą kompetencję za czynność urzędową o charakterze informacyjnym i niewładczym, która nie podlega obowiązkowi kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów³⁸. Co za tym idzie, w ocenie SN, postępowanie nominacyjne zostało prawidłowo zainicjowane. Podobne zdanie wyraził sam Prezydent na swojej stronie internetowej w 2019 r.

36 Obwieszczenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 maja 2018 r. nr 127.1.2018 o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym (M.P. poz. 633).

37 M. Florczak-Wątor, T. Zalaśński, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją obwieszczenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 24.5.2018 r. o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym, wydane bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów*, <https://www.kwartalnikiustitia.pl/opinia-prawna-w-sprawie-zgodnosci-z-konstytucja-obwieszczenia-prezydenta-rzeczypospolitej-polskiej-z-24-5-2018-r-nr-127-1-2018-o-wolnych-stanowiskach-sedziego-w-sadzie-najwyzszym-wydanego-bez-kontra,9546> [dostęp: 10.03.2023].

38 Uchwała SN z dnia 16 grudnia 2021 r., I NZP 5/21, OSNKN 2022, nr 1, poz. 1 (naależy dodać, że uchwale nadano moc zasady prawnej).

Zastrzeżenia wobec nowego kształtu SN, jak również statusu sędziów powołanych na wniosek nowej KRS, zaowocowały uznaniem przez międzynarodowe organy sądowe obowiązujących rozwiązań za naruszające prawo do sądu i sprawiedliwego rozpoznania sprawy³⁹.

Mając na uwadze skalę problemu i kolejne orzeczenia sądów międzynarodowych, jak również ryzyko ograniczenia wypłaty środków finansowych z programów Unii Europejskiej w związku z naruszeniem zasady praworządności w wyniku reform ustroju sądów, Prezydent zaproponował rozwiązanie niektórych tych problemów, wnosząc do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym⁴⁰, która m.in. likwiduje Izbę Dyscyplinarną i tworzy Izbę Odpowiedzialności Zawodowej. Ponadto nowelizacja przewiduje instytucję procesową umożliwiającą badanie spełnienia przez sędziego Sądu Najwyższego wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu. Mimo nieprzychylnych reakcji Ministerstwa Sprawiedliwości na projekt ustawy⁴¹, znaczącego zawężenia na ostatnim etapie prac legislacyjnych zakresu zastosowania tzw. testu niezawisłości sędziego, a zwłaszcza nierozwiązania podstawowego problemu prawnego związanego ze sposobem wyboru sędziów w skład Krajowej Rady Sądownictwa, ustawa ta została uchwalona i weszła w życie, a Prezydent powołał skład nowej Izby. Jak się jednak okazuje, zaproponowane i uchwalone w porozumieniu z głową państwa regulacje nie usuwają wszystkich wątpliwości i w dalszym ciągu wydają się kolidować z zasadami odrębności i niezależności władzy sądowniczej.

W 2017 r. miała miejsce wizyta specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów w Polsce. Owocem interwencji była krytyczna reakcja sprawozdawcy na podpisanie przez Prezydenta powyżej omówionych ustaw dotyczących Sądu Najwyższego oraz Krajowej Rady Sądownictwa. Zdaniem przedstawiciela ONZ, były to przejawy realizacji celu, jakim jest poddanie sądownictwa politycznej kontroli partii rządzącej⁴².

39 Zob. wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu*, ECLI:EU:C:2019:982.

40 Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1259).

41 <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/analiza-prezydenckiego-projektu-ustawy-o-sadzie-najwyzszym> [dostęp: 10.03.2023].

42 A. Hernandez-Polczyńska, *Wizyty specjalnych sprawozdawców ONZ w Polsce*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2018, t. 16.

Działania urzędującego Prezydenta na płaszczyźnie sądownictwa poskutkowały reakcją środowiska prawniczego, szczególnie sędziowskiego.

Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego podjęło uchwałę w sprawie projektowanych zmian dotyczących sądownictwa w Polsce z dnia 16 maja 2017 r.⁴³ Wyrażono w nim dezaprobatę dla podejmowanych publicznie działań zmierzających do zdyskredytowania w oczach społeczeństwa władzy sądowniczej i środowiska sędziowskiego. W uchwale podkreślono, że działania władz prowadzą do destrukcji systemu sądownictwa, a Prezydent został wezwany do zainicjowania dyskusji.

Międzynarodowe stowarzyszenie sędziów Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL) 12 sierpnia 2016 r. skierowało do Prezydenta list⁴⁴. Przypomniano w nim, że nie ma zachowania praworządności bez niezawisłości sędziowskiej, a prawidłowy tok nominacji sędziów jest konieczny dla wzmocnienia niezależności sądów. MEDEL podkreśliło swoje oczekiwania, żeby Prezydent zrealizował decyzje KRS i przyjął ślubowania od sędziów zaproponowanych nominacji. Stanowisko zajęło również Porozumienie Samorządów Zawodowych i Stowarzyszeń Prawniczych. W piśmie z dnia 8 sierpnia 2016 r.⁴⁵ zarzucano, że arbitralna decyzja Prezydenta o odmowie powołania sędziów spowoduje, że proces nominacji sędziowskich staje się mniej transparentny i bardziej podatny na wpływy polityczne.

Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich w uchwale z dnia 3 września 2016 r.⁴⁶ wyraził sprzeciw wobec arbitralnej odmowy powołania sędziów przez Prezydenta. Był to także wyraz dezaprobaty wobec odmowy zaprzysiężenia wybranych zgodnie z prawem sędziów Trybunału

43 Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego w sprawie projektowanych zmian dotyczących sądownictwa w Polsce z dnia 16 maja 2017 r., https://obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2017/04/2017.05.16-Uchwa%C5%82a-Zgr.Og_.SSN_podpis.pdf [dostęp: 10.03.2023].

44 Tłumaczenie listu do Prezydenta RP z dnia 12 sierpnia 2016 r. przesłanego przez międzynarodowe stowarzyszenie sędziów Magistrats Européens pour la Démocratie et les Liberté – MEDEL, https://obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2016/08/LIst-MEDEL_12082016-1.pdf [dostęp: 10.03.2023].

45 Stanowisko nr 20/2016 Porozumienia samorządów zawodowych i stowarzyszeń prawniczych dot. odmowy powołania przez Prezydenta RP kandydatów przedstawionych przez Krajową Radę Sądownictwa do pełnienia urzędu sędziego, Warszawa, 8 sierpnia 2016 r., <https://www.iustitia.pl/porozumienie-szisp/1349-porozumienie-o-odmowie-prezydenta> [dostęp: 10.03.2023].

46 Uchwała nr 2 Nadzwyczajnego Kongresu Sędziów Polskich z dnia 3 września 2016 r., <https://obserwatoriumdemokracji.pl/ustawa/nadzwyczajny-kongres-sedziow-polskich/> [dostęp: 10.03.2023].

Konstytucyjnego. Zdaniem członków Kongresu, takie działania stanowią krok do upolitycznienia funkcji sędziego.

Godny uwagi jest również wystosowany do urzędującego Prezydenta apel kilkudziesięciu organizacji pozarządowych z dnia 18 grudnia 2017 r.⁴⁷ Organizacje takie jak m.in. Stowarzyszenie Sędziów Polskich Iustitia, Wolne Sądy, Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju czy Helsińska Fundacja Praw Człowieka oraz wiele innych zwróciły się do głowy państwa z prośbą o wysłuchanie publiczne w sprawie ww. ustaw o Sądzie Najwyższym oraz KRS. Apel był podyktowany obawą o naruszenie fundamentów ustroju RP oraz ewentualną niekonstytucyjność ustaw.

Arbitraż polityczny Prezydenta polega na zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania władz politycznych. Arbiter nie może wykroczać poza konstytucyjne ramy; ma za zadanie likwidować kryzysy lub im zapobiegać, a co za tym idzie – być swoistą tarczą ochronną Konstytucji⁴⁸. Funkcja ta jest w synergii z obowiązkiem czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji. Nie powinien polegać on tylko na reagowaniu na powstałe już zagrożenie „po fakcie”; czuwanie jest bowiem trwałą obserwacją i analizą areny politycznej. Aspekt prewencyjny ma niebagatelne znaczenie dla konstytucyjnego bezpieczeństwa państwa. Przykładem jego realizacji jest wniosek do TK w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy przed jej podpisaniem. Działania *ex post* są równie istotne, czego wyrazem jest kontrola następcza czy wstępny wniosek o pociągnięcie ministra do odpowiedzialności przed TS. Czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji może mieć także wymiar edukacyjny (zwiększanie świadomości społeczeństwa) czy inspirujący dla innych organów państwowych⁴⁹. Bez wątpienia urząd Prezydenta jest nierozzerwalnie związany z polityką, aczkolwiek w pewnych sytuacjach polityczne potyczki powinny zejść na drugi plan, a rola niezależnego i bezstronnego arbitra, który czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, jest gwarantem bezpieczeństwa prawnego i likwidacji zagrożeń na płaszczyźnie konstytucyjnej. Pełnienie takiej roli buduje autorytet, a Prezydent zyskuje zaufanie społeczne.

Powszechne i bezpośrednie wybory na urząd Prezydenta zostały wprowadzone w roku 1990. Od tego czasu głowa państwa może powoływać się na mandat Narodu, uzasadniając swoje decyzje. Na głowie państwa spoczywa odpowiedzialność, która wymaga odpowiedniego

47 <https://www.isp.org.pl/pl/aktualnosci/apel-kilkudziesieciu-organizacji-pozarządowych-do-prezydenta-andrzeja-dudy-o-wysłuchanie-publiczne-w-sprawie-ustaw-sadowych> [dostęp: 10.03.2023].

48 B. Szczurowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 30.

49 *Ibidem*, s. 65–67.

autorytetu, żeby urząd ten nie uległ deprecjacji i miał poszanowanie społeczne. Nie oznacza to jednak, że Prezydent odpowiada jedynie „przed Bogiem i historią”, a jego decyzje mają być motywowane wyłącznie postreganiem go przez wyborców. Prezydent jest organem władzy publicznej i wiąże go obowiązek każdorazowego działania na podstawie i w granicach prawa. W konsekwencji realizacja polityki państwa i programów wyborczych musi mieścić się w konstytucyjnych trybach oraz granicach.

Charakter stosunków Prezydenta z rządem – jako organów składających się na władzę wykonawczą, a w konsekwencji stanowiącą zaplecze rządu większością parlamentarną – determinuje sukces inicjatyw prezydenckich, szczególnie jeżeli ich przedmiotem jest bieżąca polityka państwa. Koabitacja może gwarantować sukces legislacyjny, gdyż projekt jest owocem wzajemnych uzgodnień. Sytuacja ulega zmianie, jeśli większość parlamentarna ma do Prezydenta ambiwalentny bądź wrogi stosunek. Wtedy inicjatywa ustawodawcza głowy państwa może skończyć się niepowodzeniem⁵⁰. Świadczy to o wysokim stopniu uzależnienia efektywnej realizacji prerogatywy prezydenckiej, o której mowa w art. 144 Konstytucji, od woli politycznej większości i stosunków z rządem.

Instytucja prezydenckiego weta również charakteryzuje się znamionami uzależnienia politycznego, bowiem nieprzychylnie relacje na linii Rada Ministrów – głowa państwa mogą skutkować odrzuceniem uchwalonej przez Sejm ustawy. Rzadkością jest sytuacja, w której rząd cieszy się poparciem większości kwalifikowanej 3/5 i może uchylić prezydenckie weto⁵¹. Nie tylko skuteczność prezydenckich działań zależy od charakteru stosunków w egzekutywie, ale również zależy od nich skuteczność ustawodawczych inicjatyw rządowych. Weto jest instytucją ściśle powiązaną z politycznym arbitrażem i funkcją strażnika Konstytucji, znajdującą modelowe zastosowanie, kiedy rząd zmierza w kierunku za daleko idących zmian ustawodawczych.

Jednakże istnieje cienka granica między rolą strażnika a uczestnika w politycznej przepychance czy partyjnej rywalizacji⁵². Nie sposób nie wspomnieć o ewentualnej chęci reelekcji, która wymaga zapewnienia kandydatowi odpowiednich warunków organizacyjnych i finansowych, umożliwiających prowadzenie kampanii wyborczej. Warunki te

50 S. Patyra, *Dualizm egzekutywy – konieczność czy anachronizm?*, [w:] *Zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej czy nie zmieniać?*, red. D. Dudek, Lublin 2017, s. 105–106.

51 *Ibidem*, s. 108.

52 *Ibidem*, s. 109.

najlepiej zapewnić są w stanie partii polityczne, współfinansując – zgodnie z regułami Kodeksu wyborczego – kampanię wyborczą konkretnego kandydata czy wspierając działania logistyczne. Jeśli Prezydent wyraża wolę dalszego sprawowania swojego urzędu, to oddziaływanie większości sejmowej na podejmowane przez niego kroki w procesie legislacyjnym lub szerzej – w zakresie polityki państwa – mogą się szczególnie ujawniać. Bez poparcia większości sejmowej Prezydent, który wywodzi się z niej, może mieć trudności w ponownym uzyskaniu mandatu. Co więcej, dominująca partia może kandydatowi skutecznie utrudnić osiągnięcie sukcesu.

Praktyka ustrojowa pokazuje, że zachowanie neutralności przez głowę państwa jest trudne. Społeczeństwo ulega polaryzacji, czego efektem jest postrzeganie Prezydenta na dwa sposoby – jako emanację partii rządzącej lub patrona opozycji. W obliczu znacznego zagrożenia dla dotychczasowego ładu prawnego państwa zachowanie neutralności jest osiągalne, a jej brak jest natychmiast zauważalny przez społeczeństwo, które w takich chwilach poddaje się jeszcze większej polaryzacji. Receptą dla Prezydenta jest zachowanie pewnego bezpiecznego dystansu do bieżącej polityki. Pozycja nadmiernie aktywna może godzić w jego wizerunek i powodować pewne podziały w społeczeństwie, zaś pozycja bierna jest naganna, a odwaga i umiejętność polemiki są kluczowe, przy czym nie powinno mieć to zabarwienia nad wyraz politycznego. Na uznanie zasługuje koncepcja Bartosza Szczurowskiego, zgodnie z którą zasady *incompatibilitas* nie należy interpretować jako zakazu uczestnictwa w partii, gdyż naturalne jest, że Prezydent jest politykiem. Chodzi o odpowiedni dobór słów czy zachowań, żeby działania partyjne nie budziły kontrowersji czy napięcia. Osłabia to prestiż Prezydenta i powoduje, że jest postrzegany jako element politycznej układanki, a nie obrońca Konstytucji⁵³. Znalezienie balansu jest z pewnością trudne, ale modelowy Prezydent, który cieszy się pożądanymi cechami charakteru, jest w stanie to osiągnąć.

Niebezpieczeństwo pojawia się, gdy dominująca siła polityczna próbuje osiągnąć swe cele przez pogwałcenie Konstytucji. Prezydent bez odpowiednich cech charakteru może w takiej sytuacji ulec, zaakceptować wolę politycznej większości, zwłaszcza jeśli sam się z niej wywodzi i jest w pewien sposób od niej uzależniony. Taki Prezydent ulega presji, a w konsekwencji aprobejuje wady prawne, których dopuściła się polityczna większość. Powyższa koncepcja głowy państwa z całą pewnością odbiega od zaprojektowanego w 1997 r. modelu pożądanego przez

53 B. Szczurowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 70.

demokrację urzędu prezydenckiego. Ponadto zmierza w kierunku nieznanym demokratycznemu państwu prawnemu.

Jak wskazuje prof. Marek Zubik, od 2015 r. postępujący proces rozszerzania prezydenckich kompetencji wobec władzy sądowniczej, czego celem jest ustawowe kreowanie samodzielnych kompetencji Prezydenta w odniesieniu do kwestii personalnych w ramach organów sądowych, jest sposobem na omijanie założeń konstytucyjnych⁵⁴.

Cytując słowa prof. Zubika, „Skoro Konstytucja jest częścią dobra wspólnego, świadome i publiczne obdzieranie jej z autorytetu przez sprawujących władzę musi być uznane za czynny negatywny”⁵⁵.

Zgodnie ze słowami prof. Janiny Zakrzewskiej, nieżyjącej sędzi Trybunału Konstytucyjnego, „Konstytucja może być ustawą zasadniczą, ale i kartką bez większego znaczenia. Może żyć w sercach obywateli, a może być im narzucona i obca”⁵⁶. Obywatel w dzisiejszych czasach jest coraz bardziej świadomy politycznie, jest czynnym obserwatorem życia społecznego i sceny politycznej. Działalność Prezydenta w demokratycznym państwie prawnym nie powinna deprecjonować sędziów czy umniejszać wagi aktów powołania sędziego. Niezależne i niezawisłe sądy są fundamentem ustroju zaprojektowanego przez Konstytucję RP z 1997 r. Podczas próby przeforsowania niekonstytucyjnych zmian przez siłę polityczną, szczególnie przemodelowania sądownictwa, Pierwszy Obywatel RP jest zwornikiem ustroju republikańskiego. Zwornikiem, który nie zapomina o Konstytucji.

54 M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021, s. 261–262.

55 M. Zubik, O „grzechach społecznych” przeciwko ustawie zasadniczej, „Państwo i Prawo” 2018, z. 1, s. 3 i n.

56 J. Zakrzewska, *Spór o konstytucję*, Warszawa 1993, s. 25.

Abstrakt

Głowa państwa – między normami prawnymi, warunkami politycznymi a cechami charakteru

Artykuł poświęcony jest problematyce realizacji prerogatyw Prezydenta RP w latach 2016–2022 w odniesieniu do władzy sądowniczej. W artykule przedstawiono wybrane problemy związane z wpływem głowy państwa na polski wymiar sprawiedliwości, ze szczególnym uwzględnieniem powoływania i odmowy powołania sędziów oraz procesu legislacyjnego co do ustaw regulujących ustroj Sądu Najwyższego. Zwrócono w nim uwagę, że cechy charakteru determinują to, jak piastun tego urzędu spełnia swoje najważniejsze ustrojowe zadanie stania na straży przestrzegania Konstytucji i jest w stanie odgrywać efektywnie rolę arbitra politycznych sporów.

Słowa kluczowe: Prezydent, sędziowie, powoływanie sędziów, prerogatywy.

Abstract

Head of state – between legal principles, political conditions and personal features

The article deals with the judiciary issues in the context of prerogatives of the President of Poland and his activities since 2016 to 2022. Its aim is to give arguments in favour of the thesis that there is a strong connection between personal features and assumptions of the Polish Constitution. This article addresses the current constitutional crisis and its effects on the society, primarily examples of appointments of judges and drafts of legislation based on Supreme Court and the National Council of the Judiciary. Furthermore, judicial review and appeals of the legal community and the relevant international fora emphasize the scale of the crisis, where political activities of the President are viewed as irrespective of the constitutional regulation and may lead to faith healing legal defects.

Key words: President, prerogatives, constitutional crisis, personal features.

Bibliografia

Akty normatywne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst pierwotny Dz.U. poz. 1064).

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1904 ze zm.).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1259).

Projekty ustaw

Opinia SN do prezydenckiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 6 października 2017 r., <http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/wydarzenia.aspx?ItemSID=337-292d9931-9fa5-4b04-8516-5c932ff6bdf2&ListName=Wydarzenia&rok=2017>.

Poselski projekt ustawy o Sądzie Najwyższym, druk sejmowy nr 1727, VII kadencja Sejmu, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1727>.

Przedstawiony przez Prezydenta RP projekt ustawy o KRS, druk sejmowy nr 2002, VIII kadencja Sejmu, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2002>.

Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o Sądzie Najwyższym, druk sejmowy nr 2003, VIII kadencja Sejmu, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2003>.

Orzecnictwo

Trybunał Konstytucyjny

Postanowienie TK z dnia 3 czerwca 2008 r., Kpt 1/08, OTK-A 2008, nr 5, poz. 97.

Postanowienie TK z dnia 19 czerwca 2012 r., SK 37/08, OTK-A 2012, nr 6, poz. 69.

Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185.

Postanowienie TK z dnia 7 stycznia 2016 r., U 8/15, OTK-A 2016, nr 1, poz. 1.

Sąd Najwyższy

Uchwała SN z dnia 16 grudnia 2021 r., I NZZP 5/21, OSNKN 2022, nr 1, poz. 1.

Sądy administracyjne

Postanowienie NSA z dnia 9 października 2012 r., I OSK 1891/12, Legalis nr 1109607.

Postanowienie NSA z dnia 9 października 2012 r., I OSK 1872/12, Legalis nr 1109601.

Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 2016 r., II SA/Wa 1652/16, Legalis nr 1907762.

Postanowienie NSA z dnia 27 września 2018 r., II GW 27/18, Legalis nr 1833760.

Postanowienie NSA z dnia 27 września 2018 r., II GW 28/18, Legalis nr 1833761.

Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 7 czerwca 2022 r., VI SA/Wa 672/22, Legalis nr 2771954.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. *przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu*, ECLI:EU:C:2019:982.

Literatura

Balicki Ryszard, *Prawne grzechy Andrzeja Dudy. O prezydenckiej przysiędze i łamaniu Konstytucji...*, Archiwum Osiatyńskiego, 12 listopada 2019 r.

Ciapała Jerzy, *Kompetencja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie powoływania sędziów. Refleksje krytyczne*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, nr 2.

Ciapała Jerzy, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (pozycja konstytucyjna oraz wybrane zagadnienia z praktyki instytucjonalnej)*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10.

Dobrowolski Marek, *Niepodważalność aktu powołania sędziego. Głosa do postanowienia NSA z dnia 5 lutego 2020 r.*, I OSK 1394/18, „Państwo i Prawo” 2021, z. 9.

Głogowski Piotr, *Uwagi na temat odmowy powołania na urząd sędziego przez Prezydenta RP*, „Iustitia” 2019, nr 1.

Hernandez-Polczyńska Anna, *Wizyty specjalnych sprawozdawców ONZ w Polsce*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2018, t. 16.

Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego: czerwiec 2015 – marzec 2016, red. P. Tuleja, P. Radziejewicz, Warszawa 2015.

Łętowska Ewa, *Dekalog dobrego sędziego*, „Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik” 2016, nr 1.

Patyra Sławomir, *Dualizm egzekutywy – konieczność czy anachronizm?*, [w:] *Zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej czy nie zmieniać?*, red. D. Dudek, Lublin 2017.

Sarnecki Paweł, *Prezydent Republiki w rozwiązaniach konstytucyjnych państw Europy Środkowej*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci profesor Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzciński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996.

Szarycz Jan, *Sędziowie i sądy w Polsce w latach 1918–1988* (Biblioteka Sędziego nr 80), Ministerstwo Sprawiedliwości. Instytut Badania Prawa Sądowego. Rzecznik Prasowy – tylko do użytku wewnętrznego, Warszawa 1988.

Szczurowski Bartosz, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ czuwający nad przestrzeganiem Konstytucji*, Warszawa 2016.

Szwed Marcin, *Dlaczego sposób powoływania sędziów ma znaczenie dla obywatela? czyli o znaczeniu postępowania w sprawie odmowy powołania sędziów przez Prezydenta*, Warszawa 2017.

- Uziębło Piotr, *Kilka uwag o „reformowaniu” Krajowej Rady Sądownictwa*, „Iustitia” 2017, nr 4.
- Zakrzewska Janina, *Spór o konstytucję*, Warszawa 1993.
- Zubik Marek, *O „grzechach społecznych” przeciwko ustawie zasadniczej*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 1.
- Zubik Marek, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021.

Źródła internetowe

- Analiza prezydenckiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/analiza-prezydenckiego-projektu-ustawy-o-sadzie-najwyzszym>.
- Apel 336 czołowych polskich prawników o prezydenckie veto, <https://archiwumosiatynskiego.pl/wpis-w-debacie/apel-336-czolowych-polskich-prawnikow-o-prezydenckie-veto/>.
- Apel kilkudziesięciu organizacji pozarządowych do Prezydenta Andrzeja Dudy o wysłuchanie publiczne w sprawie ustaw sądowych, <https://www.isp.org.pl/pl/aktualnosci/apel-kilkudziesieciu-organizacji-pozarządowych-do-prezydenta-andrzeja-dudy-o-wysluchanie-publiczne-w-sprawie-ustaw-sadowych>.
- Florczak-Wątor Monika, Zalaśki Tomasz, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją obwieszczenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 24.5.2018 r. o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym, wydanego bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów*, <https://www.kwartalnikiustitia.pl/opinia-prawna-w-sprawie-zgodnosci-z-konstytucja-obwieszczenia-prezydenta-rzeczypospolitej-polskiej-z-24-5-2018-r-nr-127-1-2018-o-wolnych-stanowiskach-sedziego-w-sadzie-najwyzszym-wydanego-bez-kontra,9546>.
- List Komisarza Rady Europy wystosowany do Marszałka Sejmu z dnia 4 kwietnia 2017 r., <https://obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2017/01/CommDH201710.pdf>.
- NSA *oddalił skargi osób, których prezydent nie powołał na sędziów*, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1090376,skargi-osob-ktorych-andrzej-duda-nie-powolal-na-sedziow-oddalone.html>.
- Stanowisko nr 20/2016 Porozumienia samorządów zawodowych i stowarzyszeń prawniczych dot. odmowy powołania przez Prezydenta RP kandydatów przedstawionych przez Krajową Radę Sądownictwa do pełnienia urzędu sędziego, Warszawa, 8 sierpnia 2016 r., <https://www.iustitia.pl/porozumienie-szisp/1349-porozumienie-o-odmowie-prezydenta>.
- Tłumaczenie listu do Prezydenta RP z dnia 12 sierpnia 2016 r. przesłanego przez międzynarodowe stowarzyszenie sędziów Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés – MEDEL, https://obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2016/08/LIst-MEDEL_12082016-1.pdf.
- Uchwała nr 2 Nadzwyczajnego Kongresu Sędziów Polskich z dnia 3 września 2016 r., <https://obserwatoriumdemokracji.pl/ustawa/nadzwyczajny-kongres-sedziow-polskich/>.
- Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego w sprawie projektowanych zmian dotyczących sądownictwa w Polsce z dnia 16 maja 2017 r., https://obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2017/04/2017.05.16-Uchwa-%C5%82a-Zgr.Og_.SSN_podpis.pdf.
- Wystąpienie generalne RPO do Prezydenta w sprawie projektów ustaw o SN i KRS z dnia 2 listopada 2017 r., <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/WG%20do%20>

Prezydenta%20w%20sprawie%20projekt%C3%B3w%20ustaw%200%20SN%20i%20KRS%202%20listopada%202017.pdf.

Inne źródła

Aktualne kierunki rozwoju władzy sądowniczej. Marsz Tysiąca Tóg rok później, „Justitia” 2021, nr 1.

Obwieszczenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 maja 2018 r. nr 127.1.2018 o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym (M.P. poz. 633).

Postanowienie Prezydenta RP z dnia 3 stycznia 2008 r. nr 1130-1-08 (M.P. Nr 4, poz. 38).

Postanowienie Prezydenta RP z dnia 22 czerwca 2016 r. nr 1130.9.2016 w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego (M.P. poz. 696).

Postanowienie Prezydenta RP z dnia 27 grudnia 2021 r. nr 1130.126.2021 w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego (M.P. z 2022 r. poz. 11).

Rzeczywista rola Rady Ministrów w systemie partii hegemonicznej

Front Jedności Narodu jest wspólną płaszczyzną działania organizacji społecznych ludu pracującego i patriotycznego zespolenia wszystkich obywateli – członków partii, stronnictw politycznych i bezpartyjnych, niezależnie od ich stosunku do religii – wokół żywotnych interesów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹

Rola Rady Ministrów w Konstytucji i ustawach

Konstytucja RP przyjmuje konstrukcję ustroju państwa opartą na zasadach podziału i równoważenia się władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Przyjęcie takiego modelu uniemożliwia skupienie wszystkich kompetencji w ręku jednego organu państwa oraz wzmacnia ochronę wolności jednostki². Koncepcja ta jest całkowitym zaprzeczeniem zasady jedności władzy państwowej, która przez ponad pół wieku była fundamentem ustroju PRL. Zasada jedności władzy państwowej, wyrażona w art. 15 Konstytucji PRL³, zakładała podporządkowanie Sejmowi wszystkich spraw życia publicznego przez wykreowanie tego organu jako „najwyższego organu państwowego”. W rzeczywistości jednak najważniejsze decyzje zapadały w Biurze Politycznym KC PZPR, odbierając

* Piotr Eisenmann – Uniwersytet Warszawski, ORCID: 0000-0002-2939-829X

1 Art. 3 ust. 3 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.).

2 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz Tom I, Wstęp, art. 1–29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 10, s. 331–332.

3 W brzmieniu pierwotnym: Dz.U. Nr 33, poz. 232.

Radzie Ministrów oraz Sejmowi realny wpływ na politykę państwa oraz potwierdzając fasadowość minionego ustroju⁴.

Pod rządami Konstytucji RP z 1997 r.⁵ zasada podziału władz stała się jedną z najistotniejszych zasad ustrojowych, wyraźnie odrzucono autorytarną wizję jedności władzy państwowej. Współczesny ustrojodawca nie zdecydował się na powierzenie żadnej z „władz” w pełni jednemu organowi, przyjmując model parlamentaryzmu zracjonalizowanego⁶. Legislacja podzielona została między Sejm i Senat, a władzę sądowniczą sprawują sądy i trybunały. Taki zabieg nie ominął również władzy wykonawczej powierzonej Prezydentowi i Radzie Ministrów. Przyjęta przez współczesnego ustrojodawcę konstrukcja, będąca jedną z zasad systemu parlamentarno-gabinetowego, nazywana w doktrynie „podwójną egzekutywą”⁷, stanowi odejście od rozwiązań Konstytucji PRL, która powierzała pełnię władzy wykonawczej Radzie Państwa, a Rada Ministrów była jedynie „naczelnym wykonawczym i zarządzającym organem władzy państwowej”, podległym Sejmowi i Radzie Państwa. Warto jednak zauważyć, że konsekwencje zastosowania zasady podziału władz są daleko bardziej idące ze względu na wydzielenie z gestii rządu sfer polityki pieniężnej oraz polityki ładu medialnego⁸. Chociaż Konstytucja RP przyznaje honorowe pierwszeństwo Prezydentowi RP, które objawia się chociażby piastowaniem przez niego funkcji najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej, gwaranta ciągłości władzy państwowej, najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych RP, a w końcu nazywając go *expressis verbis* organem sprawującym władzę wykonawczą, to w rzeczywistości Rada Ministrów ma znacznie szersze kompetencje, przez co pełni kluczową rolę w zarządzaniu państwem⁹.

Konstytucja przyznaje Radzie Ministrów szeroki, otwarty katalog zadań i kompetencji, w tym kompetencje do prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej. Zgodnie z art. 146 ust. 2 Konstytucji na rzecz Rady Ministrów działa domniemanie właściwości we wszystkich

4 W. Skrzydło, *Instytucja Rady Ministrów w okresie Polski Ludowej (1944–1989)*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 83–84.

5 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

6 S. Patyra, *Kształt systemu rządów po 25 latach (założenia wyjściowe i ich praktyczna realizacja)*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10, s. 213–216.

7 M. Grzybowski, *System rządów (Sejm – Prezydent – Rada Ministrów)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 10–11.

8 M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021, s. 206.

9 *Ibidem*, s. 205. Zob. też S. Patyra, *Kształt systemu rządów...*, s. 215–216.

„sprawach polityki państwa”¹⁰, co zapobiega sytuacji, w której żaden z organów państwowych lub samorządowych nie może zostać uznany za niewłaściwy do działania.

Pozycja ustrojowa Rady Ministrów oraz przyznanie jej szerokiego wachlarza kompetencji sprawiają, że organ ten pełni szczególną rolę w państwie. Rząd otrzymał kluczowe dla prawidłowego funkcjonowania państwa zadania oraz rozległe kompetencje służące zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz pozwalające na istotne uczestnictwo w procesie legislacyjnym. Można zauważyć, że katalog powierzonych do wykonywania przez rząd spraw jest bardzo rozbudowany i służy wykonywaniu głównego zadania Rady Ministrów, jakim jest rzeczywiste „rządzenie”. To właśnie rząd jest organem sprawującym w wielu sprawach kierownictwo, jego pozycja ustrojowa sprawia, że jest organem kluczowym dla prawidłowego działania państwa, a jego bardzo rozległe kompetencje łączą się z odpowiedzialnością za swoje działania przed parlamentem. W praktyce jednak pozycja Rady Ministrów zdaje się słabnąć w wyniku piastowania urzędu Prezesa Rady Ministrów przez osoby nieposiadające takiego wpływu na sprawy państwa jak szefowie zwycięskiego ugrupowania, co objawia się przesunięciem faktycznego ośrodka decyzyjnego z rządu na kierownictwo partyjne większości rządowej.

Struktura Rady Ministrów

Rada Ministrów, jak sama nazwa na to wskazuje, jest organem kolegialnym. W skład Rady Ministrów, poza jej prezesem, wchodzi ministrowie oraz czasami członkowie komitetów (art. 147 Konstytucji RP). Konstytucja nie przesądza maksymalnej liczby członków rządu. Wyznacza jedynie minimum. Konstytucja wskazuje na konieczność powołania Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Obrony Narodowej, ponieważ wyraźnie wymienia te urzędy oraz przyznaje im określone kompetencje. W pozostałym zakresie premier może swobodnie podejmować decyzje co do składu personalnego Rady Ministrów. Na taką swobodę składają się m.in. przepisy art. 148, 149, 154, 155 oraz 161 Konstytucji RP, które

10 Zob. P. Sarnecki, *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 187–191. Kwestię domniemania kompetencji na rzecz Rady Ministrów porusza również Trybunał Konstytucyjny w komunikacie po postanowieniu z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie sporu kompetencyjnego między Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów, Kpt 2/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 78.

kreują pozycję Prezesa Rady Ministrów na kształt „architekta” rządu, przyznając mu kompetencje kierowniczo-organizatorskie oraz twórcze względem Rady Ministrów.

Najważniejszym członkiem Rady Ministrów jest jej prezes. Rozwiązania konstytucyjne eksponują jego pozycję w strukturze rządu. Podstawowy katalog kompetencji premiera w ramach struktury Rady Ministrów wyznacza art. 148 Konstytucji. Przepis ten kreuje pozycję Prezesa Rady Ministrów jako kierownika, koordynatora, przewodniczącego i reprezentanta rządu. Kierownictwo premiera przejawia się zarówno w aspekcie kolegialnym, kiedy przepisy nadają mu kompetencje wewnątrzorganizacyjne, jak i w aspekcie indywidualnym, gdy można dostrzec jego uprawnienia do wpływania na działalność pozostałych członków Rady Ministrów¹¹. Prezes Rady Ministrów, zgodnie z postulatami Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, otrzymał rolę „szczególną i dominującą” w strukturze Rady Ministrów¹², a samo wzmocnienie instytucjonalnej pozycji premiera stanowiło jedno z najistotniejszych rozwiązań wprowadzonych przez Konstytucję z 1997 r.¹³ Możliwość skorzystania przez premiera z kompetencji dyscyplinujących względem członków Rady Ministrów, zapewniona przez art. 161 Konstytucji, sprawia, że premier otrzymuje zadanie rzeczywistego kierownika rządu, a nie tylko *primus inter pares*, ze względu na możliwość do zaobserwowania „podległość” ministrów szefowi rządu¹⁴.

Regulacje prawne przyznają premierowi dużą swobodę w przydzielaniu działań administracji rządowej. Prezes Rady Ministrów ma swobodę w formowaniu rządu. Przejawia się ona w jego konstytucyjnych kompetencjach do kreowania i zmieniania składu osobowego rządu. Do wyłącznej kompetencji premiera należy wydawanie rozporządzeń atrybucyjnych oraz przyznawanie do kierowania działów administracji rządowej. W ten sposób Prezes Rady Ministrów może zmieniać zakres działania ministrów. Prezes Rady Ministrów może zarówno łączyć, jak

11 S. Patyra *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 81–87.

12 *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 776, komentarz do art. 148, Nb 3.

13 S. Patyra, *Przywódstwo polityczne premiera a jego pozycja ustrojowa – doświadczenia dotychczasowego okresu obowiązywania Konstytucji RP z 1997 r. na tle porównawczym*, [w:] *Minikommentarz dla Maksiprofesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017, s. 695–699; tenże, *Kształt systemu rządów...*, s. 223–234.

14 *Konstytucja RP...*, red. M. Safjan, L. Bosek, s. 775–776, komentarz do art. 148, Nb 2, 4.

i dzielić ministerstwa, zmieniać zakres działania tzw. ministrów „bez teki” czy też powoływać wcześniej wspomnianych wicepremierów. Swoboda w przydzielaniu działów administracji rządowej lub zadań była zawsze chętnie wykorzystywana. Przyznanie Prezesowi Rady Ministrów prawa do precyzyjnego przyporządkowania określonych w ustawie działów wyraża zamysł ustrojodawcy, którym było wykreowanie tego urzędu jako swoistego architekta Rady Ministrów.

Rozwiązanie to nie oznacza jednak, że swoboda premiera w decydowaniu o składzie personalnym rządu jest nieograniczona, ponieważ praktyczna możliwość wykorzystania opisanych uprawnień jest uzależniona od pozycji politycznej Prezesa Rady Ministrów. Osłabienie wpływu Prezesa Rady Ministrów na skład rządu było zauważalne podczas tworzenia rządu Beaty Szydło.

Ministrowie posiadają zróżnicowaną pozycję uzależnioną od tego, czy kierują działem administracji rządowej (art. 149 ust. 2 Konstytucji RP). Minister kierujący działem administracji rządowej może wydawać rozporządzenia. Natomiast minister, który nie kieruje działem administracji rządowej, wykonuje kompetencje powierzone mu przez premiera z katalogu jego własnych kompetencji. Taką decyzję wyraża premier w przywołanym już rozporządzeniu atrybucyjnym.

Ustrojodawca w rozwiązaniach konstytucyjnych przeciwstawił szczególną rolę Rady Ministrów i jej rozległe kompetencje mechanizmowi kontroli politycznej i prawnej. Szczególna pozycja premiera, pozwalająca mu na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rządu, jednocześnie jest podstawą odpowiedzialności szefa rządu za pozostałych ministrów. Wspomniana kontrola prawna egzekwowana jest przez Trybunał Stanu na wniosek podmiotów wymienionych w art. 156 ust. 2 Konstytucji, przy czym odpowiedzialność jest zindywidualizowana oraz powiązana z naruszeniem Konstytucji lub ustawy, a także za popełnione przestępstwa w związku z pełnioną funkcją. Natomiast odpowiedzialność polityczna rządu, w przeciwieństwie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, nie musi być oparta na żadnym obiektywnym kryterium. Mechanizm ten pozwala na odwołanie całego rządu lub poszczególnych jego członków z wyjątkiem odwołania Prezesa Rady Ministrów, ponieważ jego dymisja skutkuje złożeniem dymisji przez pozostałych ministrów. Można zatem zaobserwować konstrukcję, której założeniem jest silne powiązanie osoby premiera z Radą Ministrów.

Rola Prezesa Rady Ministrów w kreowaniu rządu

Konstytucja RP przewiduje trzy tryby powołania Rady Ministrów. Można mówić o procedurze „podstawowej” oraz dwóch „awaryjnych”, na wypadek niepowodzenia utworzenia rządu (art. 154–155 Konstytucji RP)¹⁵.

Podstawowa procedura z art. 154 ust. 1 Konstytucji polega na współpracy Prezydenta RP z Sejmem przy konstituowaniu Rady Ministrów, przy czym wybór członków jest wyłączną kompetencją Prezesa Rady Ministrów. Ukształtowała się praktyka ustaleń głowy państwa z większością sejmową co do obsadzenia stanowiska, aby zapobiec desygnowaniu na premiera takiej osoby, która nie ma szans na stworzenie stabilnego rządu. Uprzednie negocjacje co do składu Rady Ministrów są w większości przypadków koniecznością, jeśli osobą desygnowaną na premiera nie jest szef partii, która zwyciężyła w wyborach. Jednak pozostaje to w sferze zwyczajów i nie jest w żaden sposób uregulowane prawnie, tym bardziej Konstytucja nie nakłada takiego obowiązku¹⁶.

Konstytucja, wyraźnie eksponując pozycję ustrojową Prezesa Rady Ministrów, przyznaje szefowi rządu kompetencje do samodzielnego wykreowania składu przyszłej Rady Ministrów, ponadto wiążąc ją z osobą premiera. Praktyka sprawowania rządów przez Radę Ministrów w latach 2015–2022 wydaje się wskazywać, że osoby, którym powierzono misję stworzenia rządu, nie wykazują się w pełni samodzielnością, a ich wpływ na skład RM jest ograniczony. Omawiany problem ilustruje sytuacja z 2015 r., kiedy desygnowana premier Beata Szydło przebywała na urlopie w wyznaczonym przez Konstytucję 14-dniowym terminie na powołanie Rady Ministrów. Szef klubu parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości Mariusz Błaszczak mówił o przyszłym gabinecie: „To nie będzie rząd autorski, to będzie rząd Prawa i Sprawiedliwości”. Z dalszej części wypowiedzi wynika, że w konsultacjach dotyczących składu rządu uczestniczy głównie „kwartet” powołany przez Komitet Polityczny PiS, a premier „należy się kilka dni wytchnienia”¹⁷. Politycy partii rządzącej stanowczo podkreślali, że to nie premier będzie ustalała skład gabinetu. Tym samym podważono pozycję i autorytet Prezesa Rady Ministrów.

15 M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, s. 208–210, Nb 480–484.

16 S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów...*, s. 32–33.

17 <https://fakty.tvn24.pl/zapowiedzi,59/pis-ciagle-gra-druzyna-blaszczak-to-nie-będzie-rząd-autorski,591170.html> [dostęp: 10.03.2023].

Pomimo że Konstytucja nie przewiduje żadnych ograniczeń co do wyboru składu osobowego Rady Ministrów, to premier musi liczyć się z tym, że skład jego rządu ma być „zatwierdzony” przez Sejm w głosowaniu nad wnioskiem o udzielenie wotum zaufania, co zwiększa wpływ tego drugiego organu na wybór ministrów. Z tego względu Prezes Rady Ministrów, w celu uzyskania w parlamencie poparcia koniecznego do przegłosowania wniosku o wotum zaufania, musi uwzględnić żądania swojego zaplecza politycznego, co można było zauważyć na przykładzie powołania w skład rządu przedstawicieli mniejszych ugrupowań tworzących większość sejmową¹⁸, np.: Zbigniewa Ziobry (2015–2022), Jarosława Gowina (2015–2020 oraz 2020–2021) czy też Michała Ciesłaka (2020–2022).

Zgodnie z art. 154 ust. 2 Konstytucji, premier po powierzeniu mu przez Prezydenta RP misji utworzenia rządu, jest jedynym uprawnionym do zaproponowania składu rządu i złożenia Prezydentowi wniosku o udzielenie wotum zaufania. Warto w tym miejscu podkreślić, że Konstytucja pozwala na stabilne funkcjonowanie tylko takiego rządu, który cieszy się poparciem Sejmu.

Powołanie ministrów polega na tym, że premier przedstawia ministrów Prezydentowi RP, który powołuje ich w skład rządu. Ocena tego mechanizmu w oderwaniu od realiów politycznych nie pozwala dostrzec w pełni jego praktycznego stosowania. Po pierwsze, Prezes Rady Ministrów nie może dokonać takiego wyboru ministrów, w wyniku którego nie uzyska wotum zaufania. Po drugie, obsadzenie w roli premiera osób „z drugiego szeregu”, które nie wyróżniają się autorytetem lub nie posiadają silnej pozycji w ramach swojego ugrupowania, sprawia, że te osoby nie będą w stanie przekonać swojego zaplecza politycznego do „autorskiego” składu rządu¹⁹.

Zatem formalnie nieograniczona swoboda Prezesa Rady Ministrów w kreowaniu składu rządu może być znacznie osłabiona, jeśli kluczowe decyzje podejmują najsilniejsi polityczni gracze, teoretycznie pozostający poza rządem. W praktyce Prezes Rady Ministrów nie może samodzielnie wyznaczyć składu swojego rządu, ponieważ w tej kwestii decyzja jest podejmowana przez kierownictwo partii rządzącej. Pokazuje to, że możliwość samodzielnego wykonywania konstytucyjnych

18 G. Rydlewski, *Koalicje a system decyzyjny w praktyce działania Rady Ministrów*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 176–177.

19 W. Skrzydło, *Współczesne modele ustrojowe usytuowania Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 49.

uprawnień Prezesa Rady Ministrów jest uzależniona od pozycji politycznej piastuna tego organu w ramach własnego zaplecza politycznego.

Zanik odpowiedzialności politycznej

Rada Ministrów jako jeden z najważniejszych organów w państwie, ze względu na minimalizację ryzyka nadużycia władzy oraz zapewnienia jej prawidłowego działania, musi podlegać demokratycznej kontroli, którą regulują przepisy art. 156–159 Konstytucji. Kontrola przejawia się pociąganiem członków rządu do odpowiedzialności prawnej i politycznej przed odpowiednio Trybunałem Stanu i Sejmem. Praktyka stosowania mechanizmów odpowiedzialności politycznej od 2015 r. zdaje się wskazywać na faktyczne osłabienie instytucji wotum nieufności, co pociąga za sobą zanik odpowiedzialności Prezesa Rady Ministrów i ministrów za prowadzoną politykę, pomimo niemalejącej liczby wniosków o wyrażenie wotum nieufności. Rzeczywiste znaczenie wspomnianych instytucji kontroli parlamentarnej zdaje się być mniejsze ze względu na wysoki próg głosów wymagany do przegłosowania wniosku, chociaż należy przyznać, że w 2015 r. zabrakło jedynie pięciu głosów „za”, aby uzyskać większość 3/5 potrzebną do postawienia byłego ministra i Prokuratora Generalnego w stan oskarżenia²⁰. W sytuacji gdy ponad połowa ustawowej liczby posłów (art. 158 w zw. z art. 159 Konstytucji RP) stanowi zaplecze polityczne rządu, funkcja kontrolna Sejmu jest znacznie osłabiona ze względu na uniemożliwienie opozycji skutecznego korzystania z tego mechanizmu. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że zmiana faktycznej możliwości skorzystania z mechanizmu egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej może nastąpić po zmianie układu sił politycznych w Sejmie.

Od zaprzysiężenia Beaty Szydło na Prezesa Rady Ministrów do jej dymisji minęły 2 lata. Urzędowanie pani premier wypełnione było dziesięcioma wnioskami o udzielenie wotum nieufności, natomiast żadnego z nich nie udało się przegłosować. Większość ustawowej liczby posłów jest wystarczająca zarówno do odrzucenia każdego wniosku o udzielenie wotum nieufności, jak i do jego przegłosowania. W tym miejscu pojawia się wątpliwość, czy aby na pewno twórcy ustawy zasadniczej, chcąc skonstruować model stabilnych rządów, przewidzieli możliwość zdominowania izby niższej przez jeden klub. W obliczu zdominowania Sejmu przez jedno ugrupowanie dysponujące ponad 230 mandatami

20 Zob. głosowanie nr 73 na 101. posiedzeniu Sejmu z dnia 25 września 2015 r. o godz. 11:59:52, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=101&NrGlosowania=73> [dostęp: 10.03.2023].

mechanizmy te nie funkcjonują prawidłowo. Brak możliwości uzyskania wymaganej większości do jego przegłosowania przejawia się „realną niedostępnością” mechanizmu wotum nieufności dla opozycji parlamentarnej²¹. Niektóre zmiany w składzie Rady Ministrów były poprzedzone opozycyjnymi wnioskami o wotum nieufności, które, z uwagi na brak uzyskania wymaganej większości ustawowej liczby posłów, mogły jedynie stanowić „tło” dla dymisji ministrów rządu, który cieszył się poparciem większości parlamentarnej. Wraz z przekroczeniem przez większość rządową 230 mandatów w Sejmie mechanizm wotum nieufności staje się bezskuteczny dla opozycji, ponieważ jej wnioski nie mają możliwości urzeczywistnienia postulowanych zmian w składzie Rady Ministrów. Problem ten uwypukla się jeszcze bardziej, gdy władzę przejmuje jedno ugrupowanie, a nie koalicja ugrupowań.

Do odwoływania ministrów bez używania konstruktywnego wotum nieufności uprawniony jest tylko Prezydent RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów, o czym mówi art. 161 Konstytucji. Mechanizmy kontroli politycznej oraz osłabiona pozycja premiera w swojej partii sprawiają, że decyzje w sprawie składu i kierowania rządem rzeczywiście zapadają w innym gremium. Takie wnioski nasuwają się choćby w związku z dymisją ministra Michała Ciesłaka, który w swoim oświadczeniu na Twitterze napisał: „Po rozmowie z wicepremierem Jarosławem Kaczyńskim oraz prezesem Partii Republikańskiej Adamem Bielanem, kierując się dobrem Zjednoczonej Prawicy, podjąłem decyzje o rezygnacji z funkcji ministra w KPRM”²². W oficjalnej wypowiedzi ministra nie ma wzmianki o tym, aby prowadził rozmowy z premierem w sprawie dymisji. Minister podjął decyzję po rozmowie z szefami rządzącego ugrupowania, co ilustruje problemy występujące po mianowaniu na premiera osoby niebędącej liderem najsilniejszego ugrupowania ani niemającej tak dużego znaczenia politycznego jak „szeregowi posłowie”²³. Istotne decyzje dotyczące kierowania Radą Ministrów zapadają bez udziału formalnie najważniejszej osoby w rządzie, jaką jest Prezes Rady Ministrów. To w końcu właśnie premier odpowiada przed Sejmem za prawidłowe wypełnianie obowiązków swoich, Rady Ministrów i jej poszczególnych członków. W innym świetle przedstawia się sytuacja wynikająca z dymisji wicepremiera Jarosława Kaczyńskiego, którą ogłosił 21 czerwca 2022 r. w rozmowie z PAP: „Wniosek o odwołanie już złożyłem do premiera i został on przyjęty.

21 *Konstytucja RP...*, red. M. Safjan, L. Bosek, s. 858, komentarz do art. 158, Nb 33.

22 https://twitter.com/cieslak_mich/status/1534631295032098816 [dostęp: 10.03.2023].

23 S. Patyra, *Kształt systemu rządów...*, s. 223–225.

O ile mi wiadomo, to prezydent też go podpisał”. Sposób ogłoszenia dymisji, który pomija konstytucyjną procedurę dokonywania zmian w Radzie Ministrów, oraz zlekceważenie dwóch najważniejszych urzędów w państwie niewątpliwie podważa autorytet Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów, kreując nieoficjalną, nową hierarchię²⁴.

Minister dysponuje powierzonym mu zakresem obowiązków, za które osobiście ponosi odpowiedzialność zarówno przed Sejmem, jak i przed premierem. Wyrażenie wotum nieufności w myśl art. 157 Konstytucji nie wymaga stwierdzenia przesłanek pociągnięcia do odpowiedzialności parlamentarnej. Ustawa zasadnicza reguluje jedynie przesłanki formalno-proceduralne tej instytucji, pomijając zarazem merytoryczne aspekty omawianej procedury²⁵. Egzekwowanie odpowiedzialności w praktyce przyjmuje formę zmiany stanowiska. Byli ministrowie czy też pracownicy ministerstw, dzięki swoim kwalifikacjom oraz zdobytemu doświadczeniu, znajdują pracę w spółkach Skarbu Państwa, Narodowym Banku Polskim czy też z woli wyborców obejmują mandat do Parlamentu Europejskiego. Tytułem przykładu można wskazać Minister Edukacji Annę Zalewską, która złożyła dymisję z zajmowanego stanowiska 3 czerwca 2019 r.²⁶, po uzyskaniu mandatu w wyborach do Parlamentu Europejskiego, czy też Ministra Finansów Pawła Szałamachę, który po odwołaniu z rządu 28 września 2016 r.²⁷, w ciągu niespełna 2 tygodni, został powołany w skład Zarządu Narodowego Banku Polskiego²⁸. Przeprowadzana w ten sposób zmiana stanowiska zdaje się zmierzać do ograniczenia rozgłosu medialnego dymisji i być może ma na celu usprawiedliwienie tych zmian opinii publicznej. Działalność tę należy ocenić negatywnie z perspektywy przejrzystości życia publicznego.

Pojawia się wątpliwość, czy odpowiedzialność ministra nie ma fasadowego charakteru, jeśli ponosi ją za wykonywanie zadań opracowanych i zleconych przez własne zaplecze polityczne. W tej sytuacji osoby, które faktycznie podejmowały decyzje, nie poniosą żadnych konsekwencji. W tych kategoriach należy rozpatrywać zadanie przygotowania i zorganizowania korespondencyjnych wyborów prezydenckich w 2020 r., których

24 <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1259014%2Cjaroslaw-kaczynski-nie-jestem-juz-w-rzadzie-premier-i-prezydent-przyjeli> [dostęp: 10.03.2023].

25 *Konstytucja RP...*, red. M. Safjan, L. Bosek, s. 856–857, komentarz do art. 158, Nb 24–27.

26 <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20190000476/O/M20190476.pdf> [dostęp: 10.03.2023].

27 <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20160000940/O/M20160940.pdf> [dostęp: 10.03.2023].

28 <https://monitorpolski.gov.pl/M2016000109501.pdf> [dostęp: 10.03.2023].

organizacja budziła zastrzeżenia konstytucyjne²⁹ i prawnokarne³⁰. Decyzje i ustalenia wewnątrzpartyjne, zrealizowane przez premiera i ministrów, mogą być prawną podstawą ich odpowiedzialności konstytucyjnej, pomimo jedynie technicznego wykonania zadania, zgodnie z delegacjami ustawowymi oraz zgodnie z merytoryką obozu rządzącego.

Minister kierujący działem administracji rządowej otrzymuje od Prezesa Rady Ministrów konkretny zakres działań. Konstytucja wraz z przyznanymi kompetencjami przewiduje odpowiedzialność za ich wykonywanie. Zgodnie z art. 157 Konstytucji ministrowie odpowiadają przed Sejmem solidarnie za politykę rządu oraz indywidualnie za sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów. W sytuacji kiedy większość ustawowej liczby posłów tworzy jeden klub, to właśnie ta większość decyduje o dalszym funkcjonowaniu rządu w takim samym składzie. Tym samym pojęcie „większości ustawowej liczby posłów” jest w praktyce zrównane z posłami wchodzącymi w skład jednego ugrupowania. Należy zwrócić uwagę, że w przypadku osiągnięcia przez większość rządową ponad 230 mandatów w Sejmie opozycja nie może skutecznie sprawować kontroli parlamentarnej, a z drugiej strony mechanizm kontroli politycznej staje się mechanizmem do „wyłącznej” dyspozycji tworzącej rząd większości.

Problem faktycznej odpowiedzialności przed klubem posiadającym ustawową większość posłów sprawia, że Rada Ministrów w rzeczywistości jest rozliczana tylko przez własne zaplecze polityczne. Takie zjawisko, w połączeniu z premierem niebędącym szefem partii, sprawia, że faktyczna pozycja Rady Ministrów jest zdecydowanie słabsza, niż wynika to z przepisów Konstytucji. Obserwowana w latach 2015–2022 praktyka nieobsadzania w roli Prezesa Rady Ministrów przywódców ugrupowań tworzących rząd zdaje się wskazywać, że pozycja prawnoustrojowa premiera uległa osłabieniu z powodu niższej pozycji politycznej i autorytetu osób piastujących to stanowisko. Z jednej strony Rada Ministrów jest jednym z najważniejszych organów w państwie, do którego właściwości należą wszystkie niezastrzeżone dla innych organów „sprawy polityki państwa”³¹, z drugiej jednak faktyczne decyzje na szczeblu rządowym podejmowane są na spotkaniach partyjnych, niekiedy bez uczestnictwa

29 <https://www.nik.gov.pl/plik/id,25129.pdf> [dostęp: 10.03.2023].

30 <https://tvn24.pl/polska/nik-sklada-zawiadomienia-do-prokuratury-na-premiera-morawieckiego-ministrow-dworczyka-sasina-i-kaminskiego-5103785> [dostęp: 10.03.2023].

31 Zob. komunikat po postanowieniu TK z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie sporu kompetencyjnego między Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów, Kpt 2/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 78.

premiera, tak jak choćby w przypadku tworzenia gabinetu Beaty Szydło. W pewnym stopniu jest oczywiście zrozumiałe, a nawet wskazane, aby większość rządu sprawnie i w miarę możliwości bezkonfliktowo współpracowała z egzekutywą dla dobra państwa. Natomiast przejście inicjatywy przez partię w decydowaniu o sprawach należących do ścisłych kompetencji premiera, przy zachowaniu odpowiedzialności rządu za te decyzje, należy postrzegać jako osłabienie pozycji szefa rządu oraz niedoskonałość konstytucyjnego modelu Prezesa Rady Ministrów.

Premier szefem rządu

Zauważalne są próby wpływu szefa partii rządzącej lub lidera koalicji rządowej na wewnętrzne kierownictwo rządu przez premiera. Takie wnioski nasuwają się w kontekście np. nagród przyznanych ministrom rządu Beaty Szydło. Decyzja o przyznaniu nagród została szeroko skrytykowana m.in. przez posła Jarosława Kaczyńskiego, a posłanka Beata Mazurek mówiła nawet o „konsekwencjach”³², które będą czekały ministrów, którzy nie przekażą pieniędzy na Caritas. Pomimo niewywiązania się z deklaracji zwrotu nagród przez część ministrów, konsekwencji, o których pisała posłanka Beata Mazurek, ostatecznie nie wyciągnięto. Należy zwrócić uwagę, że część członków Rady Ministrów, zgodnie z komunikatem Caritas, faktycznie dokonała wpłat pieniężnych³³, pomimo decyzji o przyznaniu nagród przez byłą już premier: „Tak, rzeczywiście ministrowie, wiceministrowie w rządzie Prawa i Sprawiedliwości otrzymywali nagrody za ciężką, uczciwą pracę. I te pieniądze się im po prostu należały”. W mediach pojawiały się wypowiedzi sugerujące wydanie członkom rządu przez kierownictwo partyjne poleceń dotyczących konieczności zwrotu nagród. Posłanka Beata Mazurek w odpowiedzi na nie pisała na swoim Twitterze: „Rewelacje mediów o rzekomych tajnych instrukcjach, to tylko szukanie sensacji. My poprostu mówimy o decyzji Prezesa Kaczyńskiego [pisownia jak w oryginale – dopisek autora]”³⁴. Decyzja ta nie powinna budzić wątpliwości, ponieważ prezes PiS wielokrotnie powtarzał, że: „Do polityki nie idzie się dla pieniędzy”³⁵.

32 <https://twitter.com/beatamk/status/982595217776959489> [dostęp: 10.03.2023].

33 <https://twitter.com/CaritasPolska/status/1158326165830033409> [dostęp: 10.03.2023].

34 https://twitter.com/beatamk/status/982605137872072705?ref_src=twsrc%5Etfw [dostęp: 10.03.2023].

35 Zob. wypowiedź Jarosława Kaczyńskiego w kontekście wyborów samorządowych w 2018 r., <https://tvn24.pl/biznes/z-kraju/kaczynski-do-polityki-nie-idzie-sie-dla-pieniedzy-ra851768-4501231> [dostęp: 10.03.2023].

Tego rodzaju wypowiedzi pociągają za sobą marginalizację znaczenia Prezesa Rady Ministrów. Podstawowe kwestie organizacyjne wewnątrz Rady Ministrów są publicznie podważane przez lidera partii rządzącej. Przykład ten potwierdza uzależnienie roli premiera od jego rzeczywistej pozycji i autorytetu wewnątrz partii. Jest to niewątpliwie konsekwencja utworzenia się bardzo silnej większości rządowej, której wpływ na Radę Ministrów zdecydowanie wzrasta wraz z przekroczeniem połowy ustawowej liczby posłów i pozostawieniem szefa najsilniejszego ugrupowania poza rządem. Takie zjawisko nie miało miejsca przed 2015 r. Rząd Beaty Szydło³⁶ oraz dwa kolejne rządy Mateusza Morawieckiego³⁷ uzyskały w głosowaniu nad wnioskiem o udzielenie wotum zaufania bezwzględną większość głosów od jednego klubu. Przy tak imponujących wynikach wyborów możliwe jest utworzenie silnego i stabilnego rządu, bez konieczności prowadzenia wymagających negocjacji, tak jak w przypadku rządów koalicyjnych, gdzie brak dostatecznego porozumienia w kwestii osoby premiera czy ministrów często pociąga za sobą nieuzyskanie wotum zaufania.

Podsumowanie

W tym miejscu pojawia się problem rozbieżności konstytucyjnie przyznanych kompetencji z rzeczywistym stanem rzeczy. W 2015 r. nastąpiła zmiana praktyki wykonywania rządów przez Radę Ministrów w związku z utworzeniem się po raz pierwszy w III RP jednoklubowej, ponad 230-mandatowej większości w Sejmie. Osiągnięcie takiej większości sprawia, że większość sejmowa ma kontrolę nad mechanizmem udzielania wotum nieufności oraz może podejmować samodzielnie wiele istotnych kwestii życia politycznego, tj. wybór konstytucyjnych organów, decydowanie o uchyleniu immunitetu, wyrażanie zgody na zatrzymanie i pociągnięcie do odpowiedzialności karnej piastunów niektórych urzędów. Przy tak silnej większości rządowej, składającej się z jednej partii, pojawia się problem dominacji władzy ustawodawczej w dziedzinach należących do egzekutywy. Taka sytuacja może doprowadzić do zacierania

36 Wyniki głosowania nad wnioskami o udzielenie wotum zaufania, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=1&NrGlosowania=21> [dostęp: 10.03.2023].

37 <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=54&NrGlosowania=1> [dostęp: 10.03.2023], <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=9&NrPosiedzenia=1&NrGlosowania=15> [dostęp: 10.03.2023].

konstytucyjnego podziału władzy i zaburzenia jej równowagi. Zaobserwować można przesunięcie głównego ośrodka decyzyjnego z Rady Ministrów na klub parlamentarny większości rządowej. W wielu przypadkach można dostrzec spadek znaczenia Rady Ministrów zarówno jako organu, jak i jego poszczególnych członków. Niespotykana wcześniej oraz prawdopodobnie uważana za mało realistyczną do osiągnięcia większość pozwala na przełamanie wielu konstytucyjnych zabezpieczeń i pominięcie innych organów np. podczas procesu ustawodawczego czy też w trakcie konstruowania rządu. Wpływy takiej jednopartyjnej większości sejmowej rzutują na samodzielność i rzeczywistą pozycję Rady Ministrów względem pozostałych władz.

Kumulacja wielu czynników politycznych doprowadziła do rzeczywistego spadku znaczenia roli Rady Ministrów w formowaniu polityki państwa. Od 2015 r. zauważalne jest wykreowanie się grupy polityków posiadających realny wpływ na sprawy konstytucyjnie zakwalifikowane do katalogu kompetencji Rady Ministrów. Publiczne wypowiedzi posłów partii rządzącej jasno wskazywały spadek niezależności Prezesa Rady Ministrów w wykonywaniu kompetencji tworzenia rządu, przyznawania nagród lub dokonywania zmian personalnych. W wielu sprawach ostateczna decyzja należała do kierownictwa partyjnego, czasem z pominięciem premiera. Na taki stan rzeczy niewątpliwie wpływ ma polityczna pozycja Prezesa Rady Ministrów, która nie staje się wyższa przez sam fakt sprawowania konstytucyjnego urzędu. W związku z powyższym sprawowanie funkcji premiera powinno być powierzane osobom cieszącym się poparciem oraz autorytetem politycznym wśród swojego zaplecza politycznego, najlepiej liderowi partii rządzącej. W przeciwnym razie rzeczywista rola premiera jest ograniczona do wykonawcy polityki swojego ugrupowania, przy zachowaniu odpowiedzialności za jej konsekwencje. Wpływ zaplecza politycznego na decyzje na najwyższych szczeblach państwowych doprowadził do funkcjonowania sztucznych instytucji, które były domeną minionego ustroju PRL, dlatego należy się sprzeciwić próbom wyjścia poza logikę rozwiązań konstytucyjnych i kwestionować zasadność rządzenia państwem „z tylnego fotela”. Utworzona w 2015 r. silna większość sejmowa okazała się zdolna nie tylko do utworzenia stabilnego rządu, lecz paradoksalnie pokazała możliwość osłabienia rzeczywistej prawnoustrojowej roli Rady Ministrów w wyniku obsadzania urzędu Prezesa Rady Ministrów przez osobę niebędącą w stanie rzeczywiście skorzystać z pełni konstytucyjnych uprawnień.

Abstrakt

Rzeczywista rola Rady Ministrów w systemie partii hegemonicznej

Praktyka sprawowania rządów przez Radę Ministrów w latach 2015–2022 doprowadziła do osłabienia jej rzeczywistej roli w zarządzaniu państwem. Obejmowanie urzędu premiera przez osoby o słabej pozycji politycznej zdaje się osłabiać faktyczną pozycję rządu na rzecz wpływowej grupy polityków. Takie działania nie wpisują się w logikę Konstytucji, którą jest sprawowanie urzędu premiera przez szefów ugrupowania rządowego w celu zapewnienia pełnego użytku ze sprawowanego urzędu.

Słowa kluczowe: Rada Ministrów, rząd, premier, Beata Szydło, Mateusz Morawiecki, Jarosław Kaczyński, PiS, Konstytucja RP.

Abstract

The real role of the Council of Ministers in the hegemonic party system

The practice of governance of the Council of Ministers in 2015–2022 led to the weakening of its actual role in state management. The assumption of the office of Prime Minister by persons with a weak political position seems to weaken the actual position of the government in favour of an influential group of politicians. Such actions do not fit into the logic of the Constitution, which is holding the office of prime minister by the heads of governmental groups in order to ensure full use of the office held.

Key words: Council of Ministers, government, prime minister, Beata Szydło, Mateusz Morawiecki, Jarosław Kaczyński, PiS, Constitution of the Republic of Poland.

Bibliografia

Akty normatywne

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (tekst pierwotny Dz.U. Nr 33, poz. 232; Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Orzecznictwo

Postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 78.

Literatura

Garlicki Leszek, *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002.

Grzybowski Marian, *System rządów (Sejm – Prezydent – Rada Ministrów)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.

Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, Wstęp, art. 1–29, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.

Patyra Sławomir, *Kształt systemu rządów po 25 latach (założenia wyjściowe i ich praktyczna realizacja)*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10.

Patyra Sławomir, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.

Patyra Sławomir, *Przywódtwo polityczne premiera a jego pozycja ustrojowa – doświadczenia dotychczasowego okresu obowiązywania Konstytucji RP z 1997 r. na tle porównawczym*, [w:] *Minikomentarz dla Maksiprofesor. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017.

Rydlewski Grzegorz, *Koalicje a system decyzyjny w praktyce działania Rady Ministrów*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.

Sarnecki Paweł, *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002.

- Skrzydło Wiesław, *Instytucja Rady Ministrów w okresie Polski Ludowej (1944–1989)*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002.
- Skrzydło Wiesław, *Współczesne modele ustrojowe usytuowania Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002.
- Zubik Marek, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021.

Źródła internetowe

- Głosowanie nr 73 na 101. posiedzeniu Sejmu z dnia 25 września 2015 r. o godz. 11:59:52, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=101&NrGlosowania=73>.
- Jarosław Kaczyński: *nie jestem już w rządzie, premier i prezydent przyjęli moją rezygnację*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1259014%2Cjaroslaw-kaczynski-nie-jestem-juz-w-rzadzcie-premier-i-prezydent-przyjeli>.
- NIK: *zawiadomienia do prokuratury wobec premiera Morawieckiego, ministrów Dworczyka, Sasina i Kamińskiego*, <https://tvn24.pl/polska/nik-sklada-zawiadomienia-do-prokuratury-na-premiera-morawieckiego-ministrow-dworczyka-sasina-i-kaminskiego-5103785>.
- PiS *ciągle gra drużyną. Błaszczak: to nie będzie rząd autorski*, <https://fakty.tvn24.pl/zapowiedzi,59/pis-ciagle-gra-druzyna-blaszczak-to-nie-bedzie-rzad-autorski,591170.html>.
- Skwarka Bogdan, *Kontrola przygotowania wyborów korespondencyjnych Prezydenta RP*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,25129.pdf>.
- Wpis na Twitterze Caritas na temat darowizn od ministrów, <https://twitter.com/CaritasPolska/status/1158326165830033409>.
- Wpis na Twitterze ministra Michała Ciesłaka na temat rezygnacji z funkcji, https://twitter.com/cieslak_mich/status/1534631295032098816.
- Wpis na Twitterze posłanki Beaty Mazurek na temat instrukcji o zwrocie nagród, https://twitter.com/beatamk/status/982605137872072705?ref_src=twsrc%5Etfw.
- Wpis na Twitterze posłanki Beaty Mazurek na temat zwrotu nagród, <https://twitter.com/beatamk/status/982595217776959489>.

Inne źródła

- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 września 2016 r. nr 1131.15.2016 o zmianie w składzie Rady Ministrów, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20160000940/O/M20160940.pdf>.
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 października 2016 r. nr 1131.18.2016 o powołaniu członka Zarządu Narodowego Banku Polskiego, <https://monitorpolski.gov.pl/M2016000109501.pdf>.
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 czerwca 2019 r. nr 1131.6.2019 o zmianie w składzie Rady Ministrów, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20190000476/O/M20190476.pdf>.
- Wyniki głosowania nad wnioskami o udzielenie wotum zaufania rządowi Beaty Szydło, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=1&NrGlosowania=21>.

Wyniki głosowania nad wnioskami o udzielenie wotum zaufania rządowi Mateusza Morawieckiego z 12 grudnia 2017 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=54&NrGlosowania=1>.

Wyniki głosowania nad wnioskami o udzielenie wotum zaufania rządowi Mateusza Morawieckiego z 19 listopada 2019 r., <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=9&NrPosiedzenia=1&NrGlosowania=15>.

Wypowiedź Jarosława Kaczyńskiego w kontekście wyborów samorządowych w 2018 r., <https://tvn24.pl/biznes/z-kraju/kaczynski-do-polityki-nie-idzie-siedla-pieniedzy-ra851768-4501231>.

Atrofia odpowiedzialności osób sprawujących władzę

Być czujnym – to znaczy wierzyć ludziom, a równocześnie systematycznie kontrolować wykonanie przez nich uchwał partyjnych, sprawdzać ich w pracy codziennej. Wierz, ale sprawdzaj – oto stalinowska czujność¹

Możliwość skutecznego egzekwowania odpowiedzialności osób sprawujących władzę to jeden z podstawowych filarów, na których opiera się demokratyczne państwo prawne. Dzięki tym mechanizmom zapewnia się prawidłowe funkcjonowanie organów publicznych w sztywnych ramach prawnych, jak i ramach zgodnych z kierunkiem polityki większości sejmowej. Instrumenty hamowania władczych działań człowieka sprawującego władzę i ograniczania swobody kolegiального organu wykonawczego w zakresie prowadzonej polityki okazały się w historii wielokrotnie mechanizmami niezbędnymi. Niejednokrotnie ich brak prowadził do poważnego zachwiania słabych systemów demokratycznych oraz pogwałcenia praw człowieka.

Zagadnienia związane z kontrolą państwową w Polsce uregulowane są m.in. w Konstytucji RP z 1997 r.² oraz szeregu innych aktów normatywnych dotyczących Rady Ministrów, Trybunału Stanu, Najwyższej Izby Kontroli czy w regulaminie Sejmu. Te konstytucyjne oraz ustawowe mechanizmy zapewniają możliwość poniesienia konsekwencji za działania niezgodne z wolą większości sejmowej (odpowiedzialność polityczna), jak i za złamanie zasady legalizmu z art. 7 Konstytucji RP.

Przy omawianiu tematu postaram się uwzględnić istotę odpowiedzialności politycznej i prawnej. Chciałbym też uchwycić przyczyny postępującego zaniku odpowiedzialności urzędniczej ze szczególnym

* Jan Stanisław Poniatoński – Uniwersytet Warszawski, ORCID: 0000-0003-1287-5237

1 F. Jóźwiak, *O stalinowską linię w polityce kadr*, „Nowe Drogi” z 18 grudnia 1949 r.

2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

uwzględnieniem przyczyn oraz dalszych procesów „zagarniania” oraz upolityczniania instytucji państwowych. Łącznie zjawiska te pogłębiają problem i przyzwyczajają społeczeństwo do patologii ze strony osób sprawujących władzę.

Rodzaje odpowiedzialności członków Rady Ministrów

W literaturze przedmiotu wyróżnia się kilka rodzajów ponoszenia odpowiedzialności przez członków rządu³. Chodzi tu o odpowiedzialność polityczną (kolektywną albo indywidualną) oraz odpowiedzialność konstytucyjną. Możliwość egzekwowania odpowiedzialności parlamentarnej (inaczej politycznej), funkcjonującej w państwach z silniejszą pozycją parlamentu względem władzy wykonawczej, daje większości parlamentarnej szansę oceny działalności rządu z punktu widzenia prowadzonej polityki. A instrumenty umożliwiające kontrolę organów władzy pod względem zgodności działań z Konstytucją i ustawami podkreślają, że organy te działają tylko na podstawie i w granicach ustanowionego prawa.

Konstytucja przewiduje dwie formy ponoszenia odpowiedzialności politycznej, czyli odpowiedzialność solidarną (odnosi się do całego składu Rady Ministrów) i indywidualną (dotyczy tylko konkretnego ministra). Pierwsza z nich, opisana w art. 158 Konstytucji, wprowadza instytucję konstruktywnego wotum nieufności (nawiązującą do niemieckiej ustawy zasadniczej z 1949 r.), która jest swojego rodzaju stabilizatorem sytuacji prawnej Rady Ministrów i jedyną możliwością, kiedy Sejm może wpływać na funkcjonowanie Prezesa Rady Ministrów. Instytucja ta, typowa dla zrjonalizowanego systemu demokratycznego, wymaga, żeby do odwołania Rady Ministrów, przy jednoczesnym imiennym wskazaniu kandydata na premiera, ukształtowała się wystarczająco duża większość sejmowa w celu stworzenia nowego rządu⁴. W Polsce mechanizm ten częściej wywoływał tylko debatę parlamentarną, mającą na celu krytykę rządu, niż miał realnie doprowadzić do wyłonienia nowego gabinetu⁵. Ten mechanizm daje większości sejmowej możliwość

3 L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 152–174.

4 *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 148, komentarz do art. 157, Nb 3.

5 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021, s. 315–327.

wpływania zarówno na kształt Rady Ministrów, jak i na prowadzoną przez nią politykę.

Drugi rodzaj odpowiedzialności politycznej to odpowiedzialność indywidualna, uregulowana w art. 157 ust. 2 oraz art. 159 Konstytucji RP. W tym przypadku wotum nieufności może dotyczyć tylko konkretnego ministra, przewodniczącego komitetu powołanego w skład rządu, wiceprezesa Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów, choć tylko w zakresie odwołania go z kierowania działem administracji rządowej⁶. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności obejmuje kompetencje lub sprawy powierzone przez Prezesa Rady Ministrów, czyli już nie samą działalność ministra lub prowadzoną politykę. Z tą instytucją w praktyce konstytucyjnej mieliśmy do czynienia głównie przy ukształtowaniu się rządów mniejszościowych Jerzego Buzka w 2000 r., Leszka Millera w 2003 r. czy Jarosława Kaczyńskiego w 2007 r. W 2007 r. wielokrotnie zastosowano wotum nieufności wobec konkretnych ministrów. Opozycja była zdolna stworzyć jedynie większość do przeprowadzenia procedury wotum nieufności wobec konkretnych ministrów, ale już nie do tego, żeby uchwalić konstruktywne wotum nieufności⁷. Na liczącą 20 osób Radę Ministrów opozycja złożyła 19 wniosków o wotum nieufności.

Oprócz odpowiedzialności politycznej, Konstytucja przewiduje realizację odpowiedzialności prawnej, w tym konstytucyjnej, osób sprawujących władzę. Każdy organ funkcjonujący w demokratycznym państwie musi działać tylko na podstawie i w granicach przewidzianych przez prawo (art. 7 Konstytucji). Wszelkie odstępstwa od tej zasady są niepożądane. Mają negatywny wpływ na życie państwa i społeczeństwa. Odpowiedzialność konstytucyjną rozumie się jako możliwość zastosowania konsekwencji prawnych za naruszenie Konstytucji lub ustaw w związku z wykonywaną władzą. Sama procedura ma służyć zapewnieniu nadrzędności Konstytucji w systemie prawnym⁸. Przyjęty w Polsce model zakłada istnienie Trybunału Stanu, jako specjalnego organu władzy sądowniczej funkcjonującego tylko w celu egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej. Trybunał Stanu, ze względu na swój specyficzny charakter, sprawuje wymiar sprawiedliwości

6 M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021, s. 222–238.

7 L. Garlicki, M. Zubik, *Idea parlamentaryzmu zrationalizowanego w praktyce ustrojowej III RP*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, red. A. Łabno, E. Zwierzchowski, Katowice 2009, s. 183.

8 M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, s. 290–295.

tylko w określonych sytuacjach⁹. Właściwość podmiotowa TS ma ograniczony charakter. Enumeratywnie wyliczono osoby podlegające kognicji Trybunału Stanu. Wyliczenie to znajduje się w art. 198 Konstytucji RP i obejmuje Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów, członków Rady Ministrów, Prezesa NBP, Prezesa NIK, członków KRRiT, osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem, Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, posłów i senatorów (lecz w mocno ograniczonym zakresie przedmiotowym) oraz, co doprecyzowano w ustawie o TS, Marszałka Sejmu i Senatu tymczasowo wykonujących obowiązki głowy państwa¹⁰. Zakres przedmiotowej wyłączności Trybunału jest zróżnicowany ze względu na stanowisko zajmowane przez dany podmiot. Do odpowiedniego przedstawienia tego zagadnienia należy podzielić podmioty na cztery grupy: Prezydent RP, członkowie Rady Ministrów, posłowie i senatorowie oraz pozostali. Prezydent RP odpowiada za delikty konstytucyjne, jak i za przestępstwa. Kognicja TS wobec Prezydenta jest wyłączna i w zasadzie stanowi swego rodzaju immunitet procesowy wyłączający kognicję sądów karnych¹¹. Członkowie Rady Ministrów odpowiadają za delikty konstytucyjne, a w przypadku przestępstw co do zasady odpowiadają przed sądami karnymi, chyba że zostanie wobec nich wszczęta procedura realizacji odpowiedzialności przed TS. Względem posłów i senatorów kognicja TS odnosi się tylko do sytuacji złamania zakazu z art. 107 Konstytucji. Ostatnią grupę stanowi reszta podmiotów wymienionych w Konstytucji. Podmioty te odpowiadają przed TS tylko za delikty konstytucyjne. Żeby dany czyn został uznany za delikt konstytucyjny, muszą zostać spełnione jednocześnie trzy przesłanki: czyn musi naruszać Konstytucję lub ustawę, nie może być przestępstwem w myśl ustawodawstwa karnego oraz jego popełnienie musi być związane z zakresem urzędowania danej osoby lub popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem¹². Jak pokazała praktyka, Trybunał Stanu stał się wyłącznie swojego rodzaju straszakiem

9 Zob. np. M. Zubik, *Trybunał Stanu – stan Trybunału (Słów kilka o polskim sędzi nad notablami)*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 46 i n., czy Z. Gromek, *O niektórych problemach na styku konstytucyjnej i ustawowej regulacji odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce*, [w:] *Minikomentarz dla Maksiprofesorów. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017, s. 834–835.

10 Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 2022 r. poz. 762). Duże wątpliwości budzi kwestia, czy ustawa może w ten sposób rozszerzać kognicję podmiotową Trybunału Stanu.

11 M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, s. 290–295.

12 *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1316–1326, komentarz do art. 198, Nb 3.

w debacie publicznej. Jedynie w czerwcu 1997 r. Trybunał Stanu wydał wyrok dotyczący tzw. afery alkoholowej, czyli wydarzeń z czasu przemiany ustrojowej z 1989 r. związanej z licznymi nieprawidłowościami przy imporcie alkoholu. Po ponadrocznym procesie Jerzy Cwiek (prezes Głównego Urzędu Ceł w latach 1985–1990) i Dominik Jastrzębski (Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą w rządzie Mieczysława Rakowskiego w latach 1988–1989) zostali skazani na utratę biernego prawa wyborczego na 5 lat. Uniewinnieni w tej sprawie zostali Andrzej Wróblewski (Minister Finansów w rządzie Mieczysława Rakowskiego w latach 1988–1989), Czesław Kiszczak (Minister Spraw Wewnętrznych w rządzie Mieczysława Rakowskiego w latach 1981–1990) oraz Aleksander Mackiewicz (Minister Rynku Wewnętrznego w rządzie Mieczysława Rakowskiego w latach 1989–1991). W okresie obowiązywania już Konstytucji RP z 1997 r. Trybunał Stanu nie wydał wyroku ani razu, co czyni ten organ podmiotem fasadowym.

Praktyka sprawowania kontroli względem członków Rady Ministrów w latach 2015–2022

Rok 2015 był szczególnie ważny z perspektywy praktycznego sprawowania władzy, ponieważ jedno ugrupowanie polityczne wygrało wybory prezydenckie i parlamentarne (do obu izb). Wygrana Prawa i Sprawiedliwości doprowadziła do kolejnego przechylenia tzw. wahałka politycznego oraz do sytuacji, gdy jedna partia jest w stanie w pełni samodzielnie rządzić państwem. Zdobytych 235 mandatów sejmowych zapewniło PiS-owi w 2015 r. osiągnięcie większości bezwzględnej, która w praktyce skutkuje brakiem konieczności współpracy z partiami opozycyjnymi przy sprawowaniu władzy. Ponadto uzyskanie 61 mandatów senatorskich dało pełne sterowanie Senatem. W następnych wyborach, w 2019 r., opozycji udało się zdobyć większość w Senacie. Z praktycznego punktu widzenia oznacza to, że druga izba może spowalniać prace Sejmu w ramach funkcji ustawodawczej i niekiedy blokować w ramach wykonywania funkcji kreacyjnej. Od 2015 r. w tzw. Zjednoczonej Prawicy dochodziło do wielu sporów wewnętrznych między koalicjantami, ale ze względu na silną pozycję prezesa głównej partii, jak i jego umiejętności ciągłego zachowania wystarczającego poparcia ze strony niezależnych posłów, większość sejmowa ukształtowana 7 lat wcześniej nie spadła poniżej 231 posłów. W tym czasie mechanizm wotum nieufności stracił

na znaczeniu. Społeczeństwo zostało przyzwyczajone, że bez względu na charakter działania Rady Ministrów, pochodzącej z ciągle funkcjonującej większości sejmowej, i tak mechanizmy wewnętrzne Sejmu są nieskuteczne w rękach opozycji¹³.

Rada Ministrów a lider partii politycznej

W ramach rządów parlamentarno-gabinetowych zasadą jest, że premierem jest przeważnie lider większości. Generalnie zasada ta funkcjonowała również w Polsce. Jednak okres rządów w latach 2005–2006 oraz od końca 2015 r. pokazuje, że premierem może zostać osoba wyznaczona przez prezesa partii, który rzeczywiście sprawuje władzę, przy jednoczesnym braku ponoszenia za to odpowiedzialności prawnej. Rada Ministrów przestała praktycznie odpowiadać przed Sejmem jako takim i zaczęła odpowiadać wyłącznie przed partią. A ze względu na mocno autokratyczny sposób funkcjonowania struktur partyjnych można powiedzieć, że rząd odpowiada przede wszystkim przed prezesem partii rządzącej¹⁴.

Od 2015 r. było kilka przykładów bezpośredniego ingerowania prezesa partii w wewnętrzną strukturę Rady Ministrów. Jedną z bardziej dobitnych sytuacji było odwołanie Beaty Szydło z funkcji premiera w grudniu 2017 r. Premier Beata Szydło obroniła rząd w obliczu wniosku o konstruktywne wotum nieufności, a jednocześnie wspierająca ją do tej pory większość parlamentarna uruchomiła procedurę zmiany premiera. Komitet Polityczny PiS argumentował to potrzebą dostosowania Rady Ministrów do sytuacji wewnętrznej i międzynarodowej¹⁵. Rano Pani Premier otrzymała podziękowania za obronę rządu w Sejmie¹⁶,

13 M. Mazzini, *Upór Polski, furia Brukseli. Świat o Morawieckim w Strasburgu*, „Polityka” z 20 października 2021 r., <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/2140080,1,upor-polski-furia-brukseli-swiat-o-morawieckim-w-strasburgu.read> [dostęp: 10.03.2023].

14 J. Woleński, *Dziwność biurokracji. Czy PiS przywróci kierowniczą rolę partii?*, „Polityka” z 26 maja 2022 r., <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/spoleczenstwo/2167197,1,dziwnosc-biurokracji-czy-pis-przywroci-kierownicza-role-partii.read> [dostęp: 10.03.2023].

15 A. Nowiński, *Świetny wynik Szydło to dla niej cudowna zemsta za upokarzające „zwolnienie” z funkcji premiera*, „NaTemat” z 30 maja 2019 r., <https://natemat.pl/2-74447,dlaczego-beata-szydlo-zostala-odwolana-kulisy-dymisji-bylej-premier> [dostęp: 10.03.2023].

16 Wypowiedź B. Szydło w Sejmie z 7 grudnia 2017 r. : „Za co chcecie odwołać ten rząd? Za to, że Polacy dzisiaj godnie żyją?”, <https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8>.

a wieczorem otrzymała informację o dymisji¹⁷. Beata Mazurek, będąca rzeczniczką prasową PiS, nazwała tę sytuację „potrzebną korektą”¹⁸. Decyzja Komitetu Politycznego PiS stała się podstawą do dymisji premiera, a Beata Szydło udała się z nią do Prezydenta RP¹⁹, co już pokazało rzeczywisty stosunek odpowiedzialności rządu względem partii.

Drugim przykładem bezpośrednich zmian w składzie rządu może być sytuacja wiceprezesa Rady Ministrów Jarosława Gowina z sierpnia 2021 r. Polityk zajmował odmiennie stanowisko względem niektórych działań Rady Ministrów (np. kwestia wyborów kopertowych), co spowodowało spory z koalicjantami²⁰. Apogeum przypadło na połowę 2021 r., w wyniku ciągłej krytyki tzw. Polskiego Ładu i braku współpracy w ramach koalicji rządzącej. W tym momencie decyzja Kaczyńskiego wsparta publicznie wypowiedziami premiera doprowadziła do zerwania umowy koalicyjnej. Podobne sytuacje miały miejsce w 2000 r. (koalicja AWS–UW) oraz w 2007 r. (koalicja PiS–LPR–Samoobrona RP). Rzecznik rządu Piotr Müller argumentował zmianę jako „niespełnianie kryteriów, brak zaufania i brak wywiązywania się z zadań powierzonych Gowinowi”²¹. Jak się wydaje, to właśnie Prezes PiS w największej mierze przyczynił się do tak drastycznej zmiany w rządzie, która skutkowałą całkowitym zerwaniem umowy koalicyjnej, a przyczynami miały być ciągle narastający konflikt oraz wszelkie poprzednie akty „niesubordynacji” wobec PiS-u, które miały być dobrze zapamiętywane²².

nsf/o/09016ECD50007157C12581F00006EBD6/%24File/53_b_ksiazka_bis.pdf [dostęp: 10.03.2023].

- 17 P. Pacewicz, *Kanarkowy śpiew Beaty Szydło. Brawurowe samochwalstwo i stalinowski ton insynuacji*, „OKO.press” z 7.12.2017 r., <https://oko.press/kanarkowy-spiew-beaty-szydlo-brawurowe-samochwalstwo-stalinowski-ton-insynuacji-pogardy-wobec-opozycji/> [dostęp: 10.03.2023].
- 18 A. Kondzińska, *Oczekiwana zmiana miejsc: Beata Szydło odchodzi, premierem zostanie Mateusz Morawiecki*, „Gazeta Wyborcza” z 7 grudnia 2017 r., <https://wyborcza.pl/7,75398,22754364,oczekiwana-zamiana-miejsc-beata-szydlo-odchodzi-premierem.html> [dostęp: 10.03.2023].
- 19 A. Bartkiewicz, *Jak Kaczyński Polakom premiera zmienił*, „Rzeczpospolita” z 8 grudnia 2017 r., <https://www.rp.pl/polityka/art2249951-jak-kaczynski-polakom-premiera-zmienil> [dostęp: 10.03.2023].
- 20 A. Dąbrowska, *Rozłam w sprawie wyborów kopertowych. Gowin swoje, PiS swoje*, „Polityka” z 11 maja 2020 r., <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/195-6060,1,rozlam-w-sprawie-wyborow-kopertowych-gowin-swoje-pis-swoje.read> [dostęp: 10.03.2023].
- 21 R. Badowski, *„Dziś jest koniec Zjednoczonej Prawicy”. Gowin ostro ocenił swoją dymisję*, „naTemat” z 10 sierpnia 2019 r., <https://natemat.pl/368383,gowin-ostro-ocenił-swoja-dymisje-dzis-jest-koniec-zjednoczonej-prawicy> [dostęp: 10.03.2023].
- 22 J. Zajachowska, *Tusk o odwołaniu Gowina. „Kaczyński w ostatnich tygodniach drzał. To widać jak bardzo się boją*, „Gazeta.pl” z 11 sierpnia 2021 r., <https://>

Trzecim przypadkiem, który warto przytoczyć, jest kontrowersja związana z odwołaniem Ministra Finansów Tadeusza Kościńskiego, jak i wiceministra finansów Jana Sarnowskiego w lutym 2022 r. Były Minister Finansów był odpowiedzialny za wdrażanie tzw. Polskiego Ładu – programu, który miał być sztandarową inicjatywą wprowadzoną przez Prawo i Sprawiedliwość w walce z ewentualnymi skutkami pandemii, opierającą się na zmianie systemu podatkowego²³. Z czasem program ten wprowadził niezwykle zawile i niepraktyczne zmiany w Ordynacji podatkowej²⁴. Problematyczne wprowadzenie i zapanowanie nad tzw. Polskim Ładem, które określone zostało przez Prezesa PiS jako możliwy brak kwalifikacji lub dobrej woli wśród kierownictwa ministerstwa, uaktualniło wewnętrzne spory w partii. W celu uspokojenia sytuacji i zażegnania sporów potrzebny był ktoś, kto byłby w stanie wziąć na siebie całą odpowiedzialność polityczną i oddalić niekorzystne powiązania tzw. Polskiego Ładu z osobą Mateusza Morawieckiego. Zmiany w ministerstwie były zapowiadane wcześniej, lecz zakładano, że Tadeusz Kościński przyjmie na siebie największą falę krytyki, a późniejsze rekonstrukcje rządu zapewnią „czystą kartę” przyszłemu ministrowi²⁵. Rezygnacja lub namówienie do rezygnacji Ministra Finansów było wydarzeniem wcześniej zapowiedzianym przez prezesa PiS, które ostatecznie doprowadziło do zakładanych przez partię celów, opierających się na poprawie wizerunkowej premiera. Do dnia dzisiejszego nie zostało potwierdzone, czy rezygnacja ministra była wywołana naciskami partyjnymi. W końcowym rozrachunku odejście ministra pozytywnie wpłynęło na dalsze funkcjonowanie przyszłych reform podatkowych zgodnie z założeniami partyjnymi. Zmiany kierownictwa w Ministerstwie Finansów umożliwiły dalsze wprowadzanie tzw. Polskiego Ładu, a wszelkie problemy z nim związane zostały przypisane poprzedniemu kierownictwu.

Bezpośrednie ingerencje prezesa partii rządzącej w skład Rady Ministrów wywołały wątpliwości co do tego, jaką praktycznie pozycję w obecnym systemie zajmują Rada Ministrów oraz premier, który powinien decydować o składzie personalnym tego gremium. Wydaje

wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,27438745,tusk-o-odwolaniu-gowina-kaczynski-w-ostatnich-tygodniach-drzal.html [dostęp: 10.03.2023].

23 D. Gajos-Kaniewska, *Polski Ład PiS: wszystko co musisz o nim wiedzieć*, „Rzeczpospolita” z 13 stycznia 2022 r., <https://www.rp.pl/podatki/art19279971-polski-lad-pis-wszystko-co-musisz-o-nim-wiedziec> [dostęp: 10.03.2023].

24 J. Neneman, *„Polski Ład” a dobry system podatkowy*, Warszawa 2021, s. 8.

25 M. Kolanko, *Los ministra finansów przesadzony. Tadeusz Kościński straci stanowisko*, „Rzeczpospolita” z 6 lutego 2022 r., <https://www.rp.pl/polityka/art35650-311-los-ministra-finansow-przesadzony-tadeusz-koscinski-straci-stanowisko> [dostęp: 10.03.2023].

się, że premier, jako organ władzy wykonawczej, o ile nie stoi za nim jednoznacznie wsparcie partii lub koalicji rządowej, jest wyłącznie wykonawcą woli politycznej szefa własnej partii, który jednak nie ponosi odpowiedzialności konstytucyjnej. Premier staje się w takiej sytuacji głównym narzędziem, dzięki któremu lider ugrupowania politycznego realizuje własną politykę. Ten model sterowania państwem wypaczył funkcjonowanie konstytucyjnego organu, jakim jest Rada Ministrów. Rząd sterowany jest „zza kurtyny”, co pozwala na zdecydowane zmniejszenie odpowiedzialności lub jej całkowite uniknięcie. Przykłady te potwierdzają, że nastąpiła zmiana miejsca egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządu. Członkowie rządu nie podlegają również odpowiedzialności służbowej przed premierem w ramach Rady Ministrów, lecz odpowiedzialność ta jest realizowana w ramach spraw wewnętrznych partii²⁶.

Należy zauważyć, że konstrukcja wotum zaufania uległa zdezawuowaniu. Od 2015 r. głosowanie nad wotum zaufania dla całego składu rządu odbyło się pięć razy (w 2015, 2017, 2018, 2019 i 2020 r.). W szczególności komentarza wymaga głosowanie nad ostatnim wotum zaufania z 2020 r., zainicjowane na podstawie art. 160 Konstytucji RP przez premiera Morawieckiego. Przyczyną zwrócenia się do Sejmu była ewidentna chęć zaprezentowania własnych dokonań i zatarcia złego wizerunku medialnego spowodowanego regulacjami dotyczącymi COVID-19²⁷. W trakcie przemowy Prezes Rady Ministrów podkreślił, że opozycja nie jest w stanie w żaden sposób wpłynąć na rząd: „Pan prezydent zaproponował, żeby przeciąć festiwal awantur, który urzędują opozycja. Żeby powiedzieć sprawdzam. Jeśli macie wystarczającą liczbę głosów to nas odwołajcie”²⁸. Te słowa, po uwzględnieniu niezmiennego poparcia 235 posłów za udzieleniem wotum zaufania, można odbierać jako podkreślenie, że opozycja ma zbyt mało posłów, żeby jakkolwiek egzekwować odpowiedzialność polityczną od rządu, więc wszelkie inicjatywy skazane są z góry na niepowodzenie. Premier sugerował, że opozycja powinna przestać działać, ponieważ „przeszkadza” partii rządzącej w realizowaniu partyjnego programu.

26 P. Uziębło, *Prawna regulacja partii politycznych w Konstytucji (ukształtowanie, ewolucja rozumienia pojęć, wyzwania na przyszłość)*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10, s. 144–146.

27 *Konstytucja RP...*, red. M. Safjan, L. Bosek, s. 820–845, komentarz do art. 160, Nb 5.

28 Sprawozdanie stenograficzne z 12. posiedzenia Sejmu RP w dniu 4 czerwca 2020 r., https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/o/60E5E8B58ECF4DFF-C125858800480737/%24File/12_d_ksiazka_bis.pdf [dostęp: 10.03.2023].

Odpowiedzialność polityczna w VIII i IX kadencji Sejmu została mocno ograniczona przez oczywiste i formalne konsekwencje uzyskania większości mandatów w Sejmie. Tym razem mechanizm egzekwowania odpowiedzialności został przerzucony na wewnętrzne gremium partyjne, a sama Rada Ministrów stała się jedynie instrumentem prezentacji decyzji prezesa partii. Należy się zatem zastanowić, kto realnie funkcjonuje jako rząd oraz na jakich zasadach. To przerzucenie odpowiedzialności i w konsekwencji praktyczne odebranie instrumentów Sejmowi doprowadza do zaniku mechanizmu poprzez nieużywanie, co bez wątpienia tworzy nowy porządek konstytucyjny, w którym prezes partii rządzącej ma niezwykle silną pozycję. Tak ujęte osobiste relacje parlamentarzystów, marginalizacja roli opozycji i wątpliwy autorytet Trybunału Konstytucyjnego sprawiły, że funkcja kontrolna Sejmu w ciągu zaledwie paru lat przeszła całkowitą erozję²⁹.

Odpowiedzialność urzędników państwowych w latach 2015–2022

Destrukcyjny wpływ na system prawny i poziom kultury prawnej oraz szacunku dla prawa ma zjawisko zaniku odpowiedzialności prawnej osób sprawujących władzę. Na powstanie takiej sytuacji składają się pewne konkretne sytuacje, które przez swoje wątpliwe podstawy prawne zapewniają pewien dodatkowy margines pozornej zgodności. Sytuacje te stwarzają niebezpieczne dla systemu prawnego precedensy, które – w połączeniu z negatywnym oddziaływaniem na społeczny szacunek wobec prawa – wypaczają samą ideę państwa prawnego. Wszelkie działania tego typu mogą być określane mianem instrumentalizacji prawa, czyli swojego rodzaju wpływaniem na funkcjonowanie społeczeństwa lub gospodarki za pomocą prawa dla osiągnięcia pewnych partykularnych celów.

Przykładem szczególnie jaskrawym była sytuacja zastosowania prawa łaski przez Prezydenta Andrzeja Dudę wobec Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika w listopadzie 2015 r. Sąd Rejonowy w Warszawie w marcu 2015 r. skazał byłego szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego i jego zastępcę na karę 3 lat pozbawienia wolności oraz 10 lat zakazu zajmowania stanowisk publicznych za nadużycie prawa w związku z wykonywaną funkcją w ramach tzw. afery gruntowej z 2007 r. (zakazem

29 M. Zubik, *Konstytucja a rzeczywista rola ustrojowa Sejmu III RP*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10, s. 206–208.

objęto tylko M. Kamińskiego), wyrok nie był jeszcze prawomocny. Między rokiem 2007 a 2015 Mariusz Kamiński został również wiceprezesem Prawa i Sprawiedliwości. Kontrowersje związane z dochodzeniem były bardzo negatywnie odbierane przez opinię publiczną ze względu na zbliżające się wtedy wybory prezydenckie (maj 2015 r.) oraz parlamentarne (październik 2015 r.). Jednocześnie J. Kaczyński w wypowiedziach publicznych wprost twierdził, że wyrok jest „kuriozalny” i ma na celu „zmienić bieg kampanii”³⁰. Wybory prezydenckie wygrał A. Duda, który w drugiej turze wyborów pokonał Bronisława Komorowskiego ubiegającego się o reelekcję. Po mniej więcej 2 miesiącach od objęcia urzędu nowo wybrany prezydent postanowił wykorzystać jedną z kompetencji przysługujących głowie państwa, czyli prawo łaski (art. 139 Konstytucji)³¹. Decyzja ta wzbudziła kontrowersje w środowisku prawniczym i poddała pod dyskusję zarówno działanie nowo wybranego prezydenta, jak i lakoniczną treść art. 139 Konstytucji. Prezydent kilka dni później uzasadnił swoją decyzję słowami: „Postanowiłem uwolnić wymiar sprawiedliwości od tej sprawy”.

Ten precedens prawny dokonany przez prezydenta próbowały rozstrzygnąć zarówno Sąd Najwyższy, jak i Trybunał Konstytucyjny (wydanie rozstrzygnięcia przypadło na okres po kontrowersyjnych zmianach składu Trybunału Konstytucyjnego z 2015 r.). Sąd Najwyższy w swojej uchwale z dnia 31 maja 2017 r.³² stanął na stanowisku, że Prezydent RP może stosować prawo łaski tylko wobec wyroków prawomocnych. Zasada ta została wyinterpretowana z art. 139 zd. 2 Konstytucji ze względu na możliwość stosowania tylko wobec osób skazanych oraz fakt, że to działanie może być ingerencją w autonomię władzy sądowniczej. Drugim argumentem było widoczne naruszenie licznych zasad demokratycznego państwa prawa, takich jak dwuinstancyjność postępowania czy domniemanie niewinności. Kluczowe w tej kwestii jest też ograniczenie prawa do sądu, które zakłada również prawo do wyroku, czego konsekwencją może być pozbawienie satysfakcji moralnej przy wyroku

30 A. Kondzińska, *Kaczyński wymusił dymisję Kamińskiego*, „Gazeta Wyborcza” z 10 lutego 2016 r., <https://wyborcza.pl/7,75398,19608444,kaczynski-wymusił-dymisje-kaminskiego.html> [dostęp: 10.03.2023].

31 Wypowiedź Prezydenta Andrzeja Dudy w rozmowie z dziennikarzami w Sejmie z 18 listopada 2015 r., <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/postanowilem-uwolnic-wymiar-sprawiedliwosci-od-sprawy-m-kaminskiego,64> [dostęp: 10.03.2023].

32 Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 31 maja 2017 r., I KZP 4/17, OSNKW 2017, nr 7, poz. 37.

uniewinniającym, jak i znacząco zamknęłoby to drogę dochodzenia rekompensaty przez pokrzywdzonych.

Trybunał Konstytucyjny, na wniosek Prokuratora Generalnego, opowiedział się za odmiennym poglądem. W wyroku z dnia 17 lipca 2018 r.³³ stwierdził, że zastosowanie prawa łaski nie było ingerencją w istotę, a jedynie powodem niedopuszczalności dalszego prowadzenia sprawy karnej. A samo prawo łaski rozumieć należy bardzo szeroko³⁴.

Oba rozstrzygnięcia są obarczone niestety pewną kazuistyką, ponieważ nigdzie nie odniesiono się do założenia, że art. 139 Konstytucji jest przepisem bardzo ogólnym. Natomiast prerogatywa ta stanowi ingerencję we władzę sądowniczą i z tej przyczyny ten przepis należałoby interpretować bardzo wąsko. Prezydent swoim działaniem naruszył zasadę wyłączności sądów powszechnych w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Zastosowane prawo łaski mające na celu łagodzenie skutków skazania w tym przypadku doprowadziło do całkowitego umorzenia sprawy w sądzie, a przez to zarówno zasądzona kara, jak i środek karny zostały „usunięte”³⁵. A M. Kamiński, którego tak naprawdę nigdy nie dotyczył zakaz zajmowania stanowisk publicznych (ponieważ wyrok był nieprawomocny), w listopadzie został powołany do Rady Ministrów jako minister koordynujący służby specjalne w rządzie B. Szydło i później w pierwszym rządzie M. Morawieckiego. Po prawie 2 latach został Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji w drugim rządzie M. Morawieckiego. Sytuacja M. Kamińskiego pokazuje ewidentnie, jak z poparciem Trybunału Konstytucyjnego opacznie interpretuje się Konstytucję RP dla celów partyjnych. W konsekwencji wiceprezes Prawa i Sprawiedliwości nie poniósł żadnej odpowiedzialności za zarzucane mu nadużycie stanowiska, a później został Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji. W tym przypadku można powiedzieć, że odpowiedzialność prawna została całkowicie wyłączona względem konkretnych osób za pomocą prezydenckiego prawa łaski³⁶.

33 Wyrok TK z dnia 17 lipca 2018 r., K 9/17, OTK-A 2018, poz. 48.

34 K. Żaczkiewicz-Zborska, *Sąd Najwyższy czeka na Trybunał, zaś ten uważa, że z prawem łaski nie ma problemu*, „Prawo.pl” z 19 maja 2020 r., <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/prawo-laski-to-nie-abolicja-spor-kompetencyjny,500388.html> [dostęp: 10.03.2023].

35 M. Domagański, *Umorzenie sprawy Mariusza Kamińskiego – Prezydent obronił szerokie prawo łaski*, „Rzeczpospolita” z 31 marca 2016 r., <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art3795701-umorzenie-sprawy-mariusza-kaminskiego-prezydent-obronil-szerokie-prawo-laski> [dostęp: 10.03.2023].

36 J. Ciapała, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (pozycja konstytucyjna oraz wybrane zagadnienia z praktyki instytucjonalnej)*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10, s. 246–248.

W okresie pandemii doszło do stworzenia podstawy prawnej wyłączającej odpowiedzialność za niezgodne z prawem działania urzędnicze, służące mgliście określanym „interesom społecznym” itp. Widoczne były trzy główne próby uchwalenia tzw. ustawy „bezkarność” w ciągu ostatnich 3 lat³⁷. Dwukrotnie w ramach stanu epidemicznego w 2020 r. jako nowelizację (z marca i sierpnia) do „ustawy covidowej”³⁸. Marco- wa zmiana wspomnianej ustawy w art. 10c zakładała wyłączenie odpowiedzialności karnej za naruszenie obowiązków służbowych lub obowiązujących w tym zakresie przepisów (a szczególnie art. 231 i 296 Kodeksu karnego³⁹ oraz art. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴⁰), jeżeli urzędnik działał w interesie społecznym, a dopuszczenie się tych naruszeń nie mogłoby zostać zrealizowane albo byłoby istotnie zagrożone. Dalsze nowelizacje regulacji, wprowadzane w formie ustaw epizodycznych dotyczących działalności funkcjonariuszy publicznych, wprowadzały faktyczne kontratypy o bardzo szerokim zastosowaniu⁴¹. W ten sposób margines możliwości naruszeń prawa został zdecydowanie rozszerzony ze względu na ogólnikowo przedstawiony interes społeczny. Należałoby się zastanowić, jak poważne są to regulacje, jeśli mogą praktycznie znieść konsekwencje dla urzędników za nadużywanie kompetencji czy zaufania za pomocą instrumentów umorzenia postępowania przez prokuratorów. Można powiedzieć, że w pewnych sytuacjach wprowadzona została abolicja, zakładająca odstępianie od ścigania funkcjonariuszy publicznych, którzy jednocześnie dopuścili się naruszeń prawa, cieszących się poparciem partii rządzącej⁴².

Zastrzeżenia dotyczące zmian zostały sformułowane zarówno przez opozycję, organizacje pozarządowe, jak i samych posłów tzw.

37 A. Olender, *NIETYKALNI. Oto dlaczego projekt PiS, który trafi do Sejmu, jest tak niebezpieczny*, „na:Temat” z 15 września 2020 r., <https://natemat.pl/320233-nowelizacja-ustawy-covidowej-o-co-chodzi-w-projekcie-bezkarnosc-plus> [dostęp: 10.03.2023].

38 Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.).

39 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.).

40 Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 289 ze zm.).

41 L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2022, s. 117–119.

42 T. Żółciak, „Bezkarność plus”. PiS chce wrócić do projektu ustawy abolicyjnej dla urzędników, „Dziennik Gazeta Prawna” z 26 sierpnia 2020 r., <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1489262,ustawa-abolicyjna-urzednicy-koronawirus-zi-obrysci-zjednoczona-prawica.html> [dostęp: 10.03.2023].

Zjednoczonej Prawicy. Szczególną niechęć do tych regulacji przedstawiało ugrupowanie Solidarna Polska. Po praktycznie pół roku wprowadzania przepisów zakładających wyłączenie odpowiedzialności urzędniczej partia rządząca wycofała się z wprowadzania nowelizacji⁴³.

Trzecia próba uchwalenia przepisów zakładających stworzenie pewnej przestrzeni legalizacji działań, które w normalnym trybie funkcjonowania państwa byłyby uznane za bezprawne, miała miejsce w ramach ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa⁴⁴. W projekcie ustawy zawarty był przepis zakładający depenalizację działań urzędniczych w celu m.in. ochrony życia lub zdrowia wielu osób, w czasie wojny przeciw Polsce albo działań zbrojnych lub okupacji na terytorium RP, państwa UE, NATO czy innego państwa graniczącego z Polską. Przepis ten był niezwykle podobny do poprzednich zawartych w „ustawie covidowej”, lecz został bardziej dopasowany do ówczesnych realiów na arenie międzynarodowej. Szeroko ujmowany przepis zakładał wyłączenie odpowiedzialności karnej urzędników zarówno przy kwestiach pomocy uchodźcom, jak i w przyszłych sytuacjach, gdy urzędnicy działaliby w trakcie nienormalnego funkcjonowania państwa (np. wojna, stany nadzwyczajne, stan epidemiczny czy w ramach zwalczania terroryzmu). Ten projekt wiceszef MSWiA określił jako rozwiązanie, które uwolni samorządy podległe wojewodzie od obaw o odpowiedzialność i przygotuje rozwiązania, które będą niezbędne w sytuacjach kryzysowych⁴⁵. Prawo i Sprawiedliwość, wykorzystując nietypową sytuację w kraju, próbowało wprowadzić szczególne rozszerzenie wyłączenia odpowiedzialności karnej zarówno w związku z wojną na Ukrainie, jak i w „innych okolicznościach”.

Sprzeciw w tej sprawie po raz kolejny podnieśli posłowie Solidarnej Polski, a szczególnie wiceminister sprawiedliwości⁴⁶. Zmiany te, ana-

43 A. Zygiel, *Bezkarność urzędników w walce z Covid-19. PiS wycofuje projekt ustawy*, „RMF24” z 17 września 2020 r., https://www.rmf24.pl/fakty/polska/news-bezkarnosc-urzednikow-w-walce-z-covid-19-pis-wycofuje-projek,nId,4737379#crp_state=1 [dostęp: 10.03.2023].

44 Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 103 ze zm.).

45 T. Żóćciak, G. Osiecki, *Specustawa ukraińska. Bezkarność urzędnicza znów na tapecie*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 9 marca 2022 r., <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8375794,specustawa-ukrainska-uchodzczy-bezkarnosc-urzednicza.html> [dostęp: 10.03.2023].

46 J. Szczepański, *Ziobryści zmiażdżyli „bezkarność plus”*, „Interia” z 8 marca 2022 r., <https://wydarzenia.interia.pl/raporty/raport-ukraina-rosja/aktualnosc/news-ziobrysci-zmiazdzyli-bezkarnosc-plus,nId,5879650> [dostęp: 10.03.2023].

logiczne do projektów z 2020 r., dotyczą kwestii *stricte* gospodarczych w związku z nadużyciem uprawnień lub niedopełnieniem obowiązków. Podobieństwo przepisów wskazywane jest również przez podobny sprzeciw Solidarnej Polski dotyczący samego sensu i zakresu regulacji. W ramach procesu ustawodawczego Senat wniósł poprawkę zakładającą wykreślenie regulacji dotyczących wyłączenia odpowiedzialności urzędników, którą następnie jednym głosem przyjął Sejm. W ten sposób kolejna próba wprowadzenia tzw. urzędniczej bezkarności, tym razem pod pozorem pomocy dla uchodźców, została odrzucona⁴⁷.

Prawo i Sprawiedliwość od kilku lat ewidentnie próbuje wprowadzić przepisy zakładające nadanie podstawy prawnej działaniom niemieszczającym się w granicach prawa w sytuacji normalnego funkcjonowania państwa. Regulacje te, ze względu na swoją wątpliwą legalność i potrzebę, są ustanawiane w ramach ustaw epizodycznych o szerokim zakresie zastosowania. Do uchwalenia tych przepisów wykorzystywane są sytuacje kryzysowe – kolejne fale pandemii czy wojna – służące pewnego rodzaju przykryciu szerokiego zakresu zastosowania.

Praktyka Trybunału Stanu pod rządami Konstytucji RP

Na okres sprawowania rządów przez Prawo i Sprawiedliwość przypada jeden z bardziej rozpoznawalnych precedensów dotyczących postępowania przed Trybunałem Stanu. Pomimo swej fasadowości i ogólnego istnienia nastawionego na bycie straszakiem w debacie publicznej, Trybunał Stanu w latach 2005–2019 zajmował się sprawą byłego Ministra Skarbu Państwa w rządzie Jerzego Buzka, czyli Emila Wąsacza. Były minister został oskarżony o liczne uchybienia przy procesie prywatyzacji PZU i TP S.A. w drugiej połowie lat 90. W 2002 r. do Marszałka Sejmu wpłynął wniosek o pociągnięcie E. Wąsacza do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. Trzy lata później Sejm większością 363 głosów przyjął wniosek. Kluczową rolę w tej kwestii pełni art. 23 ustawy o Trybunale Stanu. Przepis ten ustanawia dziesięcioletni okres przedawnienia ścigania czynu przed Trybunałem (chyba że przepisy szczególne dla danego czynu przewidują dłuższy okres), a okoliczność, że sprawca nie sprawuje już urzędu, nie stoi na przeszkodzie

47 D. Gajos-Kaniewska, *Bezkarność urzędników wraca pod płaszczykiem pomocy dla uchodźców*, „Rzeczpospolita” z 8 marca 2022 r., <https://www.rp.pl/prawo-karne/art35821071-bezkarnosc-urzednikow-wraca-pod-płaszczkiem-pomocy-dla-uchodzcow> [dostęp: 10.03.2023].

wszczęciu i prowadzeniu postępowania. Postępowanie przed Trybunałem Stanu, ze względu na liczne uchybienia formalne, zmianę obozu rządzącego w 2005 r. i ciągły brak wyłonienia oskarżyciela, trwało bardzo długo, co zostało odpowiednio wykorzystane przez obronę E. Wąsacza. Przepis ten dotyczy kwestii ścigania, a nie następnego etapu postępowania, czyli wyrokowania, już ze względu na ten fakt sam okres przedawnienia ścigania powinien upłynąć przed 2010 r. Przyjęcie wniosku o postawienie E. Wąsacza przed Trybunał Stanu w 2002 r. podało w wątpliwość, czy art. 23 ustawy ma jeszcze zastosowanie. W tej sytuacji interpretacje przepisów były dwie: pierwsza, reprezentowana przez obronę, zakładała, że w 2002 r. wraz z przyjęciem wniosku przez Sejm okres przedawnienia uległ przerwaniu, więc powinien zacząć biec na nowo (w tej sytuacji przedawnienie przypadłoby na kwiecień 2012 r.), oraz druga, zakładająca, że art. 23 ustawy o TS nie znajduje zastosowania do okresu wyrokowania.

W 2012 r. Sejm wybrał pierwotnie na oskarżyciela posła Platformy Obywatelskiej Jerzego Kozdronia, który zrezygnował z tej funkcji niewiele później (już w 2013 r.), ponieważ został wiceministrem sprawiedliwości. Po 4 latach posłanka PiS Halina Szydełko została wybrana na nowego oskarżyciela. Od tego momentu Trybunał Stanu faktycznie rozpoczął rozpatrywanie sprawy. W 2017 r. pięcioosobowy skład Trybunału przekazał postanowienie dotyczące zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy⁴⁸. Ponad 2 lata później, w maju 2019 r., pełen skład Trybunału Stanu wydał uchwałę dotyczącą wykładni art. 23 ustawy⁴⁹. Uchwała ta przedstawiała stanowisko, że po przerwaniu biegu przedawnienia w wyniku złożenia wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności przedawnienie biegnie na nowo⁵⁰. Taka interpretacja poparta została konstytucyjnym prawem do sądu, w którym zawarte jest prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Do tej uchwały zostało dołączone sześć zdań odrębnych, w których podkreślano m.in., że przedawnienie nie mogło biec od nowa w 2002 r. ze względu na literalne brzmienie art. 23 (odnosi się do ścigania, a nie wyrokowania), szczególną pozycję odpowiedzialności konstytucyjnej, chęć ochrony interesu społecznego czy ze względu na charakter funkcjonowania Trybunału Stanu (ciągłe zmiany władzy doprowadziły do niemożności działania). Uchwała Trybunału Stanu

48 Postanowienie Trybunału Stanu z dnia 31 marca 2017 r., TS 2/07.

49 Uchwała Trybunału Stanu z dnia 15 maja 2019 r., TSZP 1/17.

50 M. Domagalski, *Sprawa Emila Wąsacza ma się przedawnić*, „Rzeczpospolita” z 15 maja 2019 r., <https://www.rp.pl/urzednicy/art9346511-sprawa-emila-wasacza-ma-sie-przedawnic> [dostęp: 10.03.2023].

ma bardzo duże znaczenie dla przyszłości funkcjonowania odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce, ponieważ praktycznie dopuszcza możliwość poniesienia konsekwencji jedynie w terminie 10 lat od dokonania czynu kwalifikującego się do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. A już jak pokazała praktyka, pierwszy poważny krok w ramach postępowania przed tym Trybunałem został dokonany dopiero po 15 latach (wyłonienie oskarżyciela z Sejmu). Zarówno upolityczniony charakter TS, jak i ogólna niechęć do egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej przez kolejne obozy rządzące pokazały faktyczną fasadowość i nieskuteczność Trybunału Stanu. Sprawa E. Wąsacza ukazała dodatkowo wadliwość proceduralną postępowania przed Trybunałem. Jednocześnie ten kontrowersyjny proces zakończył się uchwałą ograniczającą terminowo zakres, w jakim najwyżsi urzędnicy państwowi mogą ponosić odpowiedzialność za naruszenie Konstytucji RP i ustaw.

Proces „prywatyzacji władzy”

Zagadnieniem o zupełnie innym znaczeniu dla demokratycznego państwa prawnego jest proces przerzucania odpowiedzialności prawnej z organów państwowych na podmioty prywatne, które, ze względu na swój jednostkowy charakter i specyficzne umiejscowienie w ramach przepisów, stają praktycznie poza instrumentami mogącymi faktycznie egzekwować odpowiedzialność prawną. Jednym z najbardziej typowych przykładów tego zjawiska i jednoczesnym odejściem od zasad prawidłowej legislacji jest ustawa o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012⁵¹. Akt ten na wielu polach wykazuje istotne wątpliwości co do jakości i zakresu własnej regulacji. Podstawowym aspektem jest kwestia czasu obowiązywania ustawy, której głównym celem jest organizacja zawodów sportowych. Tak typowa ustawa epizodyczna nastawiona na realizację konkretnego celu nie miała dokładnie określonego końca obowiązywania. Polska przyjęła na siebie obowiązek zbudowania infrastruktury, zorganizowania przedsięwzięcia i dochowania terminów, a sam zarząd nad obiektami został powierzony UEFA (do końca 2012 r., nie do końca mistrzostw), czyli stowarzyszeniu, międzynarodowej pozarządowej

51 Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz.U. z 2020 r. poz. 2008).

organizacji sportowej z siedzibą w Nyon w Szwajcarii⁵². UEFA nie posiada podmiotowości prawnomiędzynarodowej, czyli dotyczą jej co do zasady regulacje odnoszące się do podmiotów prywatnych. Przywołana ustawa, jak i ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie użytku publicznego⁵³ zakładały również szerokie uprawnienia Rady Ministrów do ustalenia przedsięwzięć i programów finansowych, przy jednoczesnych możliwościach przekazania zarządu obiektami spółkom prywatnym oraz specjalnie powołanym spółkom celowym (powołanym przez Skarb Państwa do danych przedsięwzięć). Dla ułatwienia spółkom celowym wykonywania powierzonych kompetencji zostały zmodyfikowane przepisy dotyczące zamówień publicznych, które w pewnym stopniu naruszały ochronę konkurencji⁵⁴. UEFA miała wystarczająco silną pozycję do ustalania i komunikowania polskiemu rządowi wszelkich terminów i zaleceń, które były następnie publikowane w rządowych dziennikach.

Ustawa epizodyczna z 2007 r. w niespodziewanie kompleksowy sposób regulowała funkcjonowanie pewnych przestrzeni państwa (np. inwestycje publiczne czy działalność spółek celowych), jak i ingerowała w przestrzeń jednostki poprzez dopuszczenie wywłaszczeń. Te działania argumentowane były potrzebą zorganizowania EURO 2012, jak i ochroną środowiska czy obronnością państwa. Już na tym etapie można stwierdzić, że ta ustawa mocno wykraczała poza zakres przedmiotowy dotyczący stworzenia infrastruktury pod mistrzostwa, nad którymi pieczę sprawowała spółka ze Szwajcarii.

Na wniosek Prezydenta RP Trybunał Konstytucyjny odniósł się do nowelizacji ustawy z dnia 31 sierpnia 2012 r., lecz tylko w ramach określenia czasu obowiązywania (nowelizacja dotyczyła kontynuacji przedsięwzięć niezrealizowanych do końca mistrzostw). Trybunał w wyroku z dnia 6 marca 2013 r. stwierdził, że ustawa epizodyczna wyczerpała wszelkie możliwe zastosowanie ze względu na zrealizowanie celu, do którego została uchwalona (nie nastąpiła jednak formalna

52 M. Zubik, *Futbol v. legislacja, czyli rzecz o wyższości gwizdka arbitra sportowego nad zasadami poprawnej legislacji*, [w:] *Konstytucja, rząd, parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemnińskiego*, red. P. Radziejewicz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014, s. 405.

53 Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1079 ze zm.).

54 M. Kaliński, *Problem wyłączenia stosowania Prawa Zamówień Publicznych w przypadku specustawy dotyczącej organizacji Euro 2012*, [w:] *Prawo sportowe i turystyczne – między regulacją a deregulacją*, red. M. Kaliński, M. Koszowski, Kraków 2011, s. 21–23.

derogacja)⁵⁵. Co do zasady ustawa ta obowiązuje w systemie, ale ze względu na zakończenie EURO 2012 generalnie wyczerpała możliwość swojego stosowania. Do dzisiaj pozostają pewne wątpliwości dotyczące tej ustawy, a mianowicie dlaczego w celu organizacji mistrzostw sportowych, nad którymi czuwała prywatna zagraniczna spółka, tak poważnie naruszone zostały zasady prawidłowej legislacji. Ingerencja w przestrzeń jednostki, brak formalnie ujętego końca obowiązywania ustawy, tworzenie spółek celowych o uprzywilejowanej pozycji i komunikaty wydawane przez UEFA, których polski rząd przestrzegwał, stworzyły sytuację, gdy podmiot prywatny miał wystarczająco silną pozycję, żeby w pewien sposób narzucić państwu określone standardy organizacji imprezy sportowej. Jednak, jak pokazała praktyka legislacyjna z 2007 r. (z późniejszymi nowelizacjami), ustawa epizodyczna, która miała być podstawą do stworzenia infrastruktury dla mistrzostw, znacząco wykraczała poza potrzebny zakres przedmiotowy. Odpowiedzialność za takie przedsięwzięcia ponosi specyficzna spółka pozarządowa o charakterze międzynarodowym, czyli UEFA. W tym momencie nastąpiło swoiste sprywatyzowanie części władzy przy jednoczesnym przerzuceniu odpowiedzialności na podmiot znajdujący się „poza władzą”.

Podsumowanie

Ostatnie lata pokazały wiele patologii związanych z realizacją szeroko rozumianej odpowiedzialności. Silna pozycja prezesa partii rządzącej, przy jednoczesnej utracie praktycznego znaczenia instytucji wotum zaufania, doprowadziła do zmarginalizowania mechanizmów egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządu przed Sejmem. Praktyka pokazała, że to właśnie partia rządząca ma jedyny wpływ na kształt polityki kraju i skład rządu. Przewidziane przez prawo instytucje kontroli, często ugruntowane i utrwalone historycznie, przestają prawidłowo funkcjonować, jeżeli pełnia władzy ustawodawczej i wykonawczej jest zagarnięta przez jedno ugrupowanie mające na celu kolejne „zdobywanie” i upolitycznianie instytucji państwowych. Instrumentalizacja prawa jest oznaką legalizacji działań bezprawnych. To sytuacje, kiedy władza ze wsparciem Trybunału Konstytucyjnego próbuje modyfikować istotę odpowiedzialności prawnej poprzez interpretowanie Konstytucji w wątpliwy sposób oraz poprzez próby uchwalania ustaw, które ze względu na mgliście ujęty „interes społeczny” mogłyby się stać

55 Wyrok TK z dnia 6 marca 2013 r., Kp 1/12, OTK-A 2013, nr 3, poz. 25.

podstawami prawnymi dla wszelkiej bezprawności urzędniczej. W ten sposób osoby podlegające odpowiedzialności prawnej mogą jej uniknąć, w zależności od funkcji i roli, jaką pełnią w partii. Fasadowość Trybunału Stanu została ukazana przez działania Sejmu i samego TS, które jeszcze bardziej ograniczyły praktyczność tej formy realizacji odpowiedzialności osób sprawujących władzę.

Wszystkie przywołane tu elementy systemu prawnego warunkują stopniową atrofię mechanizmów dających możliwość wyegzekwowania odpowiedzialności za naruszenie prawa przez osoby sprawujące władzę. Nagminne nieużywanie tych mechanizmów, połączone z ciągłymi i wątpliwymi zmianami przepisów, doprowadza do upadku autorytetu prawa, jak i samych organów państwa mających na celu egzekwowanie odpowiedzialności. Napięcie między prawem a faktycznymi relacjami w demokratycznym państwie prawnym powinno się kończyć dominacją prawa. Jak pokazuje praktyka, w środowisku osób sprawujących władzę w ostatnich latach to właśnie osobiste relacje są uznawane za bardziej wartościowe niż dobro wspólne. Jest to patologia naszego systemu prawnego, która prowadzi do kolejnych wypaczeń zarówno przy tworzeniu i interpretacji prawa, jak i przy samym funkcjonowaniu struktur władzy.

Abstrakt

Atrofia odpowiedzialności osób sprawujących władzę

Artykuł porusza kwestię stopniowego zaniku instrumentów umożliwiających pociągnięcie osób sprawujących władzę do odpowiedzialności za złamanie prawa. Szczególnie omówione zostają aspekty odpowiedzialności politycznej i prawnej osób związanych z partią rządzącą w latach 2015–2022. Dalsze rozważania na temat takiego sposobu funkcjonowania urzędników doprowadzają do konkluzji dotyczącej naruszenia m.in. art. 7 Konstytucji RP, jak i ciągłego zwiększania pewnego marginesu tolerancji dla takich działań przez społeczeństwo. Tekst przedstawia również bardzo niebezpieczny dla systemu prawnego spór między prawem a faktycznymi relacjami w obozie władzy, doprowadzający zarówno do upadku autorytetu prawa, organów mających możliwość egzekwowania odpowiedzialności, jak i tworzenia się kolejnych patologii w systemie prawnym.

Słowa kluczowe: Rada Ministrów, odpowiedzialność konstytucyjna, odpowiedzialność polityczna, odpowiedzialność urzędników, mechanizmy egzekwowania odpowiedzialności.

Abstract

Atrophy of the responsibility of the holders of power

The article discusses the gradual disappearance of instruments that allow the holders of power to be held accountable for breaking the law. In particular, the aspects of political and legal responsibility of those associated with the ruling party from 2015 to 2022 are discussed. Further consideration, on such a way of functioning of officials, leads to a conclusion on the violation of, among other things, article 7 of the Constitution of the Republic of Poland, as well as the continued increase of a certain margin of tolerance for such actions by the public. The text also presents a very dangerous, for the legal system, dispute between the law and the actual relations in the power camp leading to the collapse of the authority of the law, the bodies having to enforce responsibility, as well as the creation of further pathologies in the legal system.

Key words: Council of Ministers, constitutional responsibility, political responsibility, accountability of officials, mechanisms for enforcing accountability.

Bibliografia

Akty normatywne

- Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 2022 r. poz. 762).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 289 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz.U. z 2020 r. poz. 2008).
- Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1079 ze zm.).
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 103 ze zm.).

Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 6 marca 2013 r., Kp 1/12, OTK-A 2013, nr 3, poz. 25.
- Postanowienie Trybunału Stanu z dnia 31 marca 2017 r., TS 2/07.
- Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 31 maja 2017 r., I KZP 4/17, OSNKW 2017, nr 7, poz. 37.
- Wyrok TK z dnia 17 lipca 2018 r., K 9/17, OTK-A 2018, poz. 48.
- Uchwała Trybunału Stanu z dnia 15 maja 2019 r., TSZP 1/17.

Literatura

- Ciapała Jerzy, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (pozycja konstytucyjna oraz wybrane zagadnienia z praktyki instytucjonalnej)*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10.
- Gardocki Lech, *Prawo karne*, Warszawa 2022.
- Garlicki Leszek, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021.
- Garlicki Leszek, *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002.

- Garlicki Leszek, Zubik Marek, *Idea parlamentaryzmu zracjonalizowanego w praktyce ustrojowej III RP*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, red. A. Łabno, E. Zwierzchowski, Katowice 2009.
- Gromek Zbigniew, *O niektórych problemach na styku konstytucyjnej i ustawowej regulacji odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce*, [w:] *Minikomentarz dla Maksiprofesa. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017.
- Jóźwiak Franciszek, *O stalinowską linię w polityce kadr*, „Nowe Drogi” z 18.12.1949 r.
- Kaliński Mateusz, *Problem wyłączenia stosowania Prawa Zamówień Publicznych w przypadku specustawy dotyczącej organizacji Euro 2012*, [w:] *Prawo sportowe i turystyczne – między regulacją a deregulacją*, red. M. Kaliński, M. Koszowski, Kraków 2011.
- Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Neneman Jarosław, *„Polski Ład” a dobry system podatkowy*, Warszawa 2021.
- Uziębło Piotr, *Prawna regulacja partii politycznych w Konstytucji (ukształtowanie, ewolucja rozumienia pojęć, wyzwania na przyszłość)*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10.
- Zubik Marek, *Futbol v. legislacja, czyli rzecz o wyższości gwizdka arbitra sportowego nad zasadami poprawnej legislacji*, [w:] *Konstytucja, rząd, parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, red. P. Radzewicz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014.
- Zubik Marek, *Konstytucja a rzeczywista rola ustrojowa Sejmu III RP*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10.
- Zubik Marek, *Trybunał Stanu – stan Trybunału (Słów kilka o polskim sądzie nad notablami)*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008.

Źródła internetowe

- Badowski Rafał, *„Dziś jest koniec Zjednoczonej Prawicy”. Gowin ostro ocenił swoją dymisję*, „naTemat” z 10 sierpnia 2019 r., <https://natemat.pl/368383,gowin-ostro-ocenił-swoja-dymisje-dzis-jest-koniec-zjednoczonej-prawicy>.
- Bartkiewicz Artur, *Jak Kaczyński Polakom premiera zmienił*, „Rzeczpospolita” z 8 grudnia 2017 r., <https://www.rp.pl/polityka/art2249951-jak-kaczynski-polakom-premiera-zmienil>.
- Dąbrowska Anna, *Rozłam w sprawie wyborów kopertowych. Gowin swoje, PiS swoje*, „Polityka” z 11 maja 2020 r., <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/195-6060,1,rozlam-w-sprawie-wyborow-kopertowych-gowin-swoje-pis-swoje.read>.
- Domagalski Marek, *Sprawa Emila Wąsacza ma się przedawnić*, „Rzeczpospolita” z 15 maja 2019 r., <https://www.rp.pl/urzednicy/art9346511-sprawa-emila-wasacza-ma-sie-przedawnic>.
- Domagalski Marek, *Umorzenie sprawy Mariusza Kamińskiego – Prezydent obronił szerokie prawo łaski*, „Rzeczpospolita” z 31 marca 2016 r., <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art3795701-umorzenie-sprawy-mariusza-kaminskiego-prezydent-obronil-szerokie-prawo-laski>.
- Gajos-Kaniewska Dorota, *Bezkarność urzędników wraca pod płaszczykiem pomocy dla uchodźców*, „Rzeczpospolita” z 8 marca 2022 r., <https://www.rp.pl/prawo-karne/art35821071-bezkarnosc-urzednikow-wraca-pod-plaszczykiem-pomocy-dla-uchodzcow>.

- Gajos-Kaniewska Dorota, *Polski Ład PiS: wszystko co musisz o nim wiedzieć*, „Rzeczpospolita” z 13 stycznia 2022 r., <https://www.rp.pl/podatki/art19279971-polski-lad-pis-wszystko-co-musisz-o-nim-wiedziec>.
- Kolanko Michał, *Los ministra finansów przesądzony. Tadeusz Kościński straci stanowisko*, „Rzeczpospolita” z 6 lutego 2022 r., <https://www.rp.pl/polityka/art35650311-los-ministra-finansow-przesadzony-tadeusz-koscinski-straci-stanowisko>.
- Kondzińska Agata, *Kaczyński wymusił dymisję Kamińskiego*, „Gazeta Wyborcza” z 10 lutego 2016 r., <https://wyborcza.pl/7,75398,19608444,kaczynski-wymusil-dymisje-kaminskiego.html>.
- Kondzińska Agata, *Oczekiwana zmiana miejsc: Beata Szydło odchodzi, premierem zostanie Mateusz Morawiecki*, „Gazeta Wyborcza” z 7 grudnia 2017 r., <https://wyborcza.pl/7,75398,22754364,oczekiwana-zamiana-miejsc-beata-szydlo-odchodzi-premierem.html>.
- Mazzini Mateusz, *Upór Polski, furia Brukseli. Świat o Morawieckim w Strasburgu*, „Polityka” z 20 października 2021 r., <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/2140080,1,upor-polski-furia-brukseli-swiat-o-morawieckim-w-strasburgu.read>.
- Nowiński Adam, *Świetny wynik Szydło to dla niej cudowna zemsta za upokarzające „zwolnienie” z funkcji premiera*, „NaTemat” z 30 maja 2019 r., <https://natemat.pl/274447,dlaczego-beata-szydlo-zostala-odwolana-kulisy-dymisji-bylej-premier>.
- Olender Aneta, *NIETYKALNI. Oto dlaczego projekt PiS, który trafi do Sejmu, jest tak niebezpieczny*, „na:Temat” z 15 września 2020 r., <https://natemat.pl/320233,nowelizacja-ustawy-covidowej-o-co-chodzi-w-projekcie-bezkarnosc-plus>.
- Pacewicz Piotr, *Kanarkowy śpiew Beaty Szydło. Brawurowe samochwalstwo i stalinowski ton insynuacji*, „OKO.press” z 7 grudnia 2017 r., <https://oko.press/kanarkowy-spiew-beaty-szydlo-brawurowe-samochwalstwo-stalinowski-ton-insynuacji-pogardy-wobec-opozycji/>.
- Szczeptański Jakub, *Ziobrynia zmiażdżyli „bezkarność plus”*, „Interia” z 8 marca 2022 r., <https://wydarzenia.interia.pl/raporty/raport-ukraina-rosja/aktualnosci/news-ziobrynia-zmiazdzyli-bezkarnosc-plus,nId,5879650>.
- Woleński Jan, *Dziwność biurokracji. Czy PiS przywróci kierowniczą rolę partii?*, „Polityka” z 26 maja 2022 r., <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/spoleczenstwo/2167197,1,dziwnosc-biurokracji-czy-pis-przywroci-kierownicza-role-partii.read>.
- Wypowiedź B. Szydło w Sejmie z 7 grudnia 2017 r.: „Za co chcecie odwołać ten rząd? Za to, że Polacy dzisiaj godnie żyją?”, https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/09016ECD50007157C12581F00006EBD6/%24File/53_b_ksiazka_bis.pdf.
- Wypowiedź Prezydenta Andrzeja Dudy w rozmowie z dziennikarzami w Sejmie z 18 listopada 2015 r., <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/postanowilem-uwolnic-wymiar-sprawiedliwosci-od-sprawy-m-kaminskiego,64>.
- Zajachowska Joanna, *Tusk o odwołaniu Gowina. „Kaczyński w ostatnich tygodniach drzał. To widać jak bardzo się boją*, „Gazeta.pl” z 11 sierpnia 2021 r., <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,27438745,tusk-o-odwolaniu-gowina-kaczynski-w-ostatnich-tygodniach-drzal.html>.
- Zygiel Adam, *Bezkarność urzędników w walce z Covid-19. PiS wycofuje projekt ustawy*, „RMF24” z 17 września 2020 r., <https://www.rmf24.pl/fakty/polska/news-bezkarnosc-urzednikow-w-walce-z-covid-19-pis-wycofuje-projek,nId,4737379#crp-state=1>.

Żaczekiewicz-Zborska Katarzyna, *Sąd Najwyższy czeka na Trybunał, zaś ten uważa, że z prawem łaski nie ma problemu*, „Prawo.pl” z 19 maja 2020 r., <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/prawo-laski-to-nie-abolicja-spor-kompetencyjny,500388.html>.

Żółciak Tomasz, „*Bezkarność plus*”. *PiS chce wrócić do projektu ustawy abolicyjnej dla urzędników*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 26 sierpnia 2020 r., <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1489262,ustawa-abolicyjna-urzednicy-koronawirus-zio-brysci-zjednoczona-prawica.html>.

Żółciak Tomasz, Osiecki Grzegorz, *Specustawa ukraińska. Bezkarność urzędnicza znów na tapecie*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 9 marca 2022 r., <https://serwis.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8375794,specustawa-ukrainska-uchodzczy-bezkarnosc-urzednicza.html>.

Inne źródła

Sprawozdanie stenograficzne z 12. posiedzenia Sejmu RP w dniu 4 czerwca 2020 r., https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/o/60E5E8B58ECF4DFFC125858800480737/%24File/12_d_ksiazka_bis.pdf.

„Świadomość polityczna sędziego”.

Między prawem do sądu a sądową kontrolą nad obywatelem

Kończący się w świadomości wielu sędziów fetysz apolityczności sądownictwa należy do kategorii licznych jeszcze w tym konserwatywnym środowisku przesądów¹

Problematyka reform wymiaru sprawiedliwości stanowi po 2015 r. przedmiot wielu analiz i opracowań z zakresu nauk prawnych, spośród których zdecydowana większość słusznie odnosi się w sposób krytyczny do zmian w sferze ustroju i funkcjonowania trzeciej władzy². Ostatnie lata charakteryzują się zanikiem gwarancji bezstronności i niezależności sędziego oraz przyrostem liczby mechanizmów, które prowadzą do politycznej zależności osób wydających wyroki w imieniu Rzeczypospolitej.

Zaznaczyć wypada, że szczegółowa analiza zmian poczynionych w sferze sądownictwa na przestrzeni ostatnich lat może nastroczać

* Mateusz Tyszka – Uniwersytet Warszawski, ORCID: 0000-0003-1855-2228

1 L. Chajna, *Założenia polityczne i programowe nowego wymiaru sprawiedliwości*, Archiwum Akt Nowych w Warszawie, zespół 285 Ministerstwo Sprawiedliwości, sygn. 5590, k. 15, cyt. za: K. Niewiński, *Wymiana kadr sędziowskich w sądach powszechnych w latach 1944–1954. Zarys problematyki*, „Z dziejów Prawa” 2019, t. 12, s. 780.

2 Zob. z najnowszych np.: *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, red. Ł. Bojarski i in., Warszawa 2019; W. Sadurski, *Polski kryzys konstytucyjny*, Łódź 2020; *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020; *Bezstronność sędziego w sprawach karnych w świetle zarzutu wadliwości jego powołania*, red. P. Wiliński, R. Zawłocki, Warszawa 2022.

pewnych trudności i to co najmniej z trzech powodów. Po pierwsze, wskazać należy na wielopłaszczyznowość i wieloaspektowość zmian, które odnoszą się równocześnie m.in. do instytucji sądu konstytucyjnego, ustroju sądów powszechnych, mechanizmu powoływania sędziów czy mechanizmu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, a także sfery normatywnej, faktycznej czy działań nieformalnych, co w sposób naturalny wymusza szerokie ujęcie zagadnienia. Po drugie, problematyka ta ostatnimi czasy jest przedmiotem licznych opracowań i analiz, a dyskurs jej dotyczący wykracza dalece poza ramy nauki prawa, stanowiąc jeden z głównych wątków debaty publicznej. Całość komplikowana jest dodatkowo przez fakt, że cały proces, w ramach którego dokonuje się zmian w sądownictwie, znajduje się *in statu nascendi*, ewoluując w miarę zmian politycznych czy nowych orzeczeń sądów krajowych oraz międzynarodowych. Wreszcie po trzecie, ocena dokonywanych zmian następuje pewnych trudności i staje się wieloaspektowa z racji na wieloskładnikowy charakter polskiego systemu prawnego, który w swej istocie implikuje sytuacje kolizyjne, gdzie – z uwagi na istnienie różnych podmiotów, które mogą w sposób wiążący wypełniać swoim działaniem tę samą przestrzeń prawną w zakresie tworzenia, interpretacji i stosowania prawa – istnieje wiele ocen w ramach jednego porządku prawnego³.

Z podanych wyżej powodów, a także ze względu na granice opracowania, konieczne staje się zawężenie obszaru badawczego i skupienie na opisanu wytworzonego najaktualniejszym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka standardu oceny niezależności i niezawisłości sądownictwa powszechnego w kontekście najnowszych zmian w sferze ustrojowej państwa⁴. Sądy międzynarodowe w ciągu ostatnich miesięcy

3 E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4, s. 4.

4 Jak już wskazano, ramy tego opracowania wykluczają możliwość dogłębnej analizy wszystkich zagadnień związanych z tematyką władzy sądowniczej – z tego powodu rozważania w dalszej części artykułu odnosząc się będą do zmian poczynionych przez władzę wykonawczą i ustawodawczą w sferze funkcjonowania sądownictwa powszechnego. W kontekście sądu konstytucyjnego zwrócić jedynie trzeba uwagę na fakt, że status ustrojowy TK był kanwą jednego z pierwszych orzeczeń sądów międzynarodowych, gdzie dokonano oceny reform w sferze ustrojowej państwa. Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 7 maja 2021 r., skarga nr 4907/18, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*, ECLI:CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, orzekł, że rozstrzygnięcie sprawy przez skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego było niezgodne z prawem krajowym, co naruszyło art. 6 ust. 1 EKPC w zakresie prawa do rozpatrzenia sprawy przez sąd (trybunał) ustanowiony ustawą, z racji na fakt, że

dobitnie zdefiniowały status instytucji znajdujących się pod wpływem władzy wykonawczej i partii rządzącej jako pozostający w niezgodzie z europejskimi kryteriami niezawisłości i niezależności sędziowskiej. Tym samym w sposób jednoznaczny wykazano niezgodność poczynionych zmian z prawem europejskim i międzynarodowym, przenosząc konieczność oceny omawianej tu problematyki poza kontekst mieszczący się *stricte* w granicach oceny zgodności tychże zmian z Konstytucją. Innymi słowy: niezgodność zmian ustawowych z Konstytucją nie gra obecnie roli w wykazywaniu sprzeczności między zmianami, które miały miejsce w Polsce po 2015 r., a fundamentami ustroju demokracji konstytucyjnej. Cały spór o aksjologię ustrojową został przeniesiony na poziom europejski i międzynarodowy. Sytuacja ta jest także uwypuklona przez fakt, że jedyny organ uprawniony na poziomie krajowym do oceny zgodności zmian ustrojowych z konstytucją, tj. Trybunał Konstytucyjny, utracił funkcję sądu konstytucyjnego⁵.

Wskazać należy, że z uwagi na wspomnianą wieloaspektowość zmian analizie poddane zostaną, w miarę możliwości, także faktyczne efekty reform wymiaru sprawiedliwości, które – z coraz większą mocą – oddziałują na obrót prawny i polskie życie publiczne. Kwestionowane przez instytucje europejskie i międzynarodowe „ustawowe bezprawie”⁶ w zakresie organizacji wymiaru sprawiedliwości skutkuje zaostrzeniem działań czy nawet represji wobec władzy sądowniczej i jej przedstawicieli także w sferze postępowania faktycznego i nieformalnego. Skutkiem takiej sytuacji jest powstanie tzw. „efektu mrozącego”, który – co niezwykle istotne – dotyczy nie tylko sędziów, ale także obywateli, skutkując naruszeniem zasady lojalności państwa względem obywateli, a także ograniczeniem prawa do sądu, które – będąc jednocześnie konstytucyjnym prawem podmiotowym – jest także najważniejszym środkiem ochrony materialnych wolności i praw⁷.

jeden z orzekających sędziów wybrany został na miejsce obsadzone przez Sejm RP VII kadencji.

5 M. Pyziak-Szafnicka, *Trybunał Konstytucyjny à rebours*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 5, s. 42 i n.

6 Por. J. Zajadło, *Formuła Radbrucha. Filozofia prawa na granicy pozytywizmu prawniczego i prawa natury*, Gdańsk 2001.

7 *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1096, komentarz do art. 45, Nb 24.

Rola TSUE i ETPC w powstaniu europejskiego standardu niezawisłości i niezależności sądownictwa

Koncentrując się wokół zagadnienia europejskiego standardu niezawisłości i niezależności sądownictwa, podkreślić należy – poniekąd oczywistą – konstatację, że problematyka organizacji wymiaru sprawiedliwości stanowiła kanwę orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej: TSUE), a przede wszystkim Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC), także przed zmianami ustrojowymi, które dokonały się w polskim porządku prawnym po roku 2015. Treść art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁸ (dalej: EKPC)⁹ implikuje bowiem, że prawo do rzetelnego procesu sądowego, stanowiąc refleks zasady rządów prawa oraz fundament systemu EKPC¹⁰, statuuje również prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu.

Skuteczność tego konwencyjnego prawa wymaga istnienia odpowiednich minimalnych gwarancji, m.in. sądu ustanowionego ustawą, co zakłada konieczność zapewnienia, by status władzy sądowniczej – realizując wymogi koncepcji podziału władz – nie zależał od arbitralnej decyzji egzekutywy, ale od prawa przyjętego przez demokratycznie legitymowany parlament¹¹. Wymóg ustanowienia sądu ustawą zakłada także konieczność zapewnienia gwarancji niezależności i bezstronności

8 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

9 W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się na zbieżność treściową i podobieństwo kierunków interpretacyjnych wynikających z art. 6 ust. 1 EKPC oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP – więcej na temat podobieństwa standardów wywodzonych z obu przepisów zob. *Konstytucja RP...*, red. M. Safjan, L. Bosek, s. 1089–1090, komentarz do art. 45, Nb 9–11.

10 Zob. wyrok ETPC z dnia 21 lutego 1975 r., skarga nr 4451/70, *Golder przeciwko Wielkiej Brytanii*, ECLI:CE:ECHR:1975:0221JUD000445170, § 34.

11 Zob. wyrok ETPC z dnia 21 czerwca 2011 r., skarga nr 8014/07, *Fruni przeciwko Słowacji*, ECLI:CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, § 134; wyrok ETPC z dnia 1 grudnia 2020 r., skarga nr 26374/18, *Ástráðsson przeciwko Islandii*, ECLI:CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, § 99. Wskazać w tym miejscu należy także na stanowisko ETPC, gdzie podkreślono, że powoływanie sędziów przez władzę wykonawczą lub ustawodawcę jest dopuszczalne, pod warunkiem że mianowani są wolni od wpływów lub nacisków podczas wykonywania swoich obowiązków związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości (zob. wyrok ETPC z dnia 3 lipca 2007 r., skarga nr 31001/03, *Flux przeciwko Mołdawii*, ECLI:CE:ECHR:2007:0703JUD003100103, § 27).

sędziom¹², ze szczególnym uwzględnieniem ochrony przed systemowym zagrożeniem arbitralnego usunięcia z urzędu – zarówno na poziomie normatywnym, jak i faktycznym¹³.

Przełomowa dla standardu niezależności wypracowanego na gruncie EKPC okazała się być sprawa *Ástráðsson przeciwko Islandii*¹⁴, gdzie uznano, że jeśli w składzie sądu rozstrzygającego sprawę zasiada osoba, która została powołana na urząd sędziego w sposób rażąco niezgodny z prawem, to – z racji na stworzenie władzy wykonawczej sposobności do korzystania z nadmiernej swobody, nieprzewidzianej przepisami islandzkiego prawa, a także podważenie integralności procesu nominacyjnego sędziów – mamy wówczas do czynienia z pogwałceniem prawa do sądu i rzetelnego procesu¹⁵. Istotna w zakresie przedmiotowej problematyki jest konstatacja, że do zapewnienia poszanowania prawa jednostki do sądu ustanowionego ustawą konieczne może okazać się odsunięcie od orzekania sędziego powołanego z naruszeniem prawa¹⁶.

Co istotne, Trybunał – w ramach orzeczenia w sprawie *Ástráðsson* – opracował trójstopniowy test naruszenia prawa do sądu ustanowionego ustawą, który zakłada sprawdzenie, czy:

- 1) naruszenie prawa krajowego w kwestii powołań sędziowskich było oczywiste;
- 2) naruszenie prawa dotyczyło normy o istotnym znaczeniu dla procedury mianowania sędziów;
- 3) naruszenie prawa mogło być skutecznie ocenione i naprawione przez sąd krajowy¹⁷.

12 Zob. np. wyrok ETPC z dnia 22 czerwca 2000 r., skargi nr 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 i 33210/96, *Coëme i inni przeciwko Belgii*, ECLI:CE:ECHR:2000:0622JUD003249296, § 99; wyrok ETPC z dnia 23 czerwca 2016 r., skarga nr 20261/12, *Baka przeciwko Węgrom*, ECLI:CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, § 165.

13 M. Szwed, *Problematyka nieusuwalności sędziów w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Przegląd Konstytucyjny” 2021, nr 3, s. 145 i n.

14 Wyrok ETPC z dnia 1 grudnia 2020 r., skarga nr 26374/18, *Ástráðsson przeciwko Islandii*, ECLI:CE:ECHR:2020:1201JUD002637418.

15 A. Rakowska-Trela, *Niezależność sądu i niezawistość sędziego powołanego z udziałem KRS w kształcie ustalonym nowelizacją z 8 grudnia 2017 r. – przegląd orzecznictwa*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 2020, nr 93, s. 82.

16 M. Szwed, *Problematyka nieusuwalności sędziów...*, s. 149.

17 Wyrok ETPC z dnia 1 grudnia 2020 r., skarga nr 26374/18, *Ástráðsson przeciwko Islandii*, ECLI:CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, § 244–250. Wskazać należy, że test opracowany przez ETPC na kanwie sprawy *Ástráðsson* wykorzystywany był także w orzecznictwie sądów polskich – zob. np. postanowienie SA w Gdańsku z dnia 14 października 2021 r., II AKa 154/21, Legalis nr 2629476.

Dopiero kumulatywne spełnienie wskazanych przesłanek pozwala na stwierdzenie, że doszło do naruszenia prawa do sądu wywodzonego z art. 6 EKPC.

Podkreślić należy, że w ostatnich latach kwestia ustroju sądownictwa stała się także przedmiotem zainteresowania Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Podejmując przełomowy wyrok w tzw. sprawie sędziów portugalskich¹⁸, TSUE wskazał, że podstawa do kwestionowania statusu sędziego istnieje także w sytuacji, gdy prawo unijne będzie jedynie potencjalnie stosowane¹⁹. Trybunał tym samym potwierdził, że posiada kompetencję do oceny, czy sądy krajowe spełniają unijne standardy niezawisłości i niezależności sędziowskiej, nawet jeśli zagadnienia te mieszczą się w zakresie kompetencji wyłącznych państwa członkowskiego. Sądy krajowe bowiem – realizując zasadę lojalnej współpracy oraz skutecznej ochrony sądowej – służą „zapewnieniu poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów unijnych”, zgodnie z art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r.²⁰ Innymi słowy: wyłącznie fakt, że sąd krajowy może potencjalnie rozstrzygać kwestie związane z prawem unijnym, determinuje konieczność spełnienia przez niego wymogów niezawisłości.

Sądowa kontrola TSUE i ETPC w zakresie zmian dotyczących wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Wykreowanie standardu niezawisłości i niezależności sądownictwa

Przed rokiem 2015 zagadnienia z zakresu niezależności i niezawisłości sędziowskiej stanowiły przedmiot orzeczeń zarówno ETPC, jak i TSUE. Jednakowoż trafna zdaje się konkluzja, że żaden inny system sądownictwa nie podlegał, jak dotąd, ocenie tak szczegółowej i całościowej jak polski. Kontrola w odniesieniu do innych państw miała charakter przede wszystkim incydentalny, ograniczony częstokroć do jednej,

18 Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 r., C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117.

19 Stan faktyczny sprawy oscylował wokół problemu obniżenia wynagrodzeń sędziów. TSUE uznał, że przepisy odnoszące się do wynagrodzenia sędziów wchodzą w zakres prawa UE jako element gwarancji niezawisłości sądownictwa. Element unijny w przedmiotowej sprawie wynika zatem pośrednio z zasady skutecznej ochrony sądowej.

20 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C z 2016 r. Nr 202, s. 13 ze zm., dalej: TUE.

partykularnej, kwestii, co nie implikowało konieczności oceny *in genere*. Tymczasem zmiany, które nastąpiły w Polsce po 2015 r., w znacznej mierze polegały na systemowym wyłączeniu lub uzależnieniu od władzy politycznej poszczególnych ośrodków judykatury. Najbardziej istotne przeobrażenia miały miejsce w ramach systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, organizacji wymiaru sprawiedliwości czy statusu sędziów.

Chronologicznie jednym z pierwszych przejawów oddziaływania egzekutywy na władzę sądowniczą były masowe odwołania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych²¹. Działania takie zaowocowały skargą do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dwojga byłych wiceprezesów Sądu Okręgowego w Kielcach – Aliny Bojary i Mariusza Brody, którzy zostali odwołani z zajmowanych stanowisk przez Ministra Sprawiedliwości bez podania przyczyny oraz bez możliwości kontroli tej decyzji (znowelizowane przepisy nie przewidywały ścieżki odwoławczej)²². Skarżący zarzucili Polsce naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC, m.in. w zakresie braku sądowej kontroli decyzji o odwołaniu ich z zajmowanych stanowisk. Trybunał w wyroku z dnia 29 czerwca 2021 r.²³ uznał argumentację skarżących, wskazując, że ministerialne decyzje o charakterze retroaktywnym w przedmiocie odwołania sędziów nie były uzasadnione i pozostawały poza kontrolą niezależnego organu. Ponadto ETPC wskazał, że sędziom przysługiwało – wynikające z prawa krajowego – „prawo do pełnienia funkcji” wiceprezesa sądu do końca kadencji, z racji na określenie jej długości (6 lat), do wskazania przesłanek usunięcia z urzędu (niespełnionych w stanie faktycznym objętym wyrokiem), a także na istotną rolę zasady niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów²⁴, co powinno było chronić skarżących przed arbitralnym pozbawieniem urzędu.

21 Wskazuje się na odwołanie ponad 150 sędziów przed zakończeniem ich kadencji na stanowiskach prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych. Zob. *2365 dni bezprawia – Raport Wolnych Sądów*, <https://wolnesady.org/files/2365-dni-bezprawia-PL-23.06.2022-.pdf> [dostęp: 10.03.2023], s. 33.

22 Dokonano tego na podstawie przepisów przejściowych, tj. art. 17 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1452). Wskazać należy, że obowiązek kontroli decyzji przez sąd albo inny niezależny organ wiąże się z realizacją wymogu zapewnienia gwarancji proceduralnych chroniących przed arbitralnością organu, który stosuje przepisy – zob. wyrok ETPC z dnia 20 września 2018 r., skargi nr 30491/17 i 31083/17, *Solska i Rybicka przeciwko Polsce*, ECLI:CE:ECHR:2018:0920JUD003049117, § 113.

23 Wyrok ETPC z dnia 29 czerwca 2021 r., skargi nr 26691/18 i 27367/18, *Bojara i Broda przeciwko Polsce*, ECLI:CE:ECHR:2021:0629JUD002669118, § 104 i n.

24 Zob. M. Szwed, *Problematyka nieusuwalności sędziów...*, s. 150–151.

W przedmiocie zmian organizacyjnych w sądach, które dokonywane były z inspiracji władzy wykonawczej, podkreślić należy również problem przenoszenia sędziów do innego wydziału, co także stało się przedmiotem zainteresowania sądownictwa międzynarodowego. W wyroku z dnia 6 października 2021 r.²⁵ Trybunał Sprawiedliwości UE podkreślił, że przenoszenie sędziów do innego sądu lub wydziału bez ich zgody (a także bez możliwości kontroli takiej decyzji przez niezależny organ) nosi znamiona naruszenia zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów, prowadzi bowiem do osiągnięcia efektu podobnego jak w przypadku postępowania dyscyplinarnego²⁶.

Z krytyczną oceną Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej spotkał się także system delegowania sędziów przez Ministra Sprawiedliwości (będącego zarazem Prokuratorem Generalnym) do sądów wyższej instancji, z którego to delegowania minister może odwołać sędziego w każdym momencie, bez podawania uzasadnienia. W wyroku TSUE z dnia 16 listopada 2021 r.²⁷, zapadłym na skutek pytań prejudycjalnych jednego ze składów Sądu Okręgowego w Warszawie, który powziął wątpliwości w zakresie niezależności i niezawisłości sędziów delegowanych przez ministra, wskazano, że prawo unijne stoi na przeszkodzie systemowi delegowania sędziów, który nie daje dostatecznej gwarancji uniknięcia politycznych nacisków ze strony organu władzy wykonawczej. Trybunał podkreślił, że delegowanie sędziów powinno mieć miejsce w oparciu o obiektywne kryteria i wymagać należytego uzasadnienia, a fakt, że Minister Sprawiedliwości jednocześnie piastuje funkcję Prokuratora Generalnego (czyli jest przełożonym prokuratorów – jednej ze stron postępowania sądowego), jedynie wzmagą ryzyko zaistnienia

25 Wyrok TSUE z dnia 6 października 2021 r., C-487/19, W.Ż., ECLI:EU:C:2021:798.

26 TSUE w ramach przedmiotowej sprawy wypowiedział się także na temat statusu Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN, bowiem sędzia Sądu Okręgowego w Krakowie, który został przeniesiony do innego wydziału, zwrócił się z odwołaniem do tej izby SN. TSUE podważył legalność wyboru sędziów tej izby, wskazując na niespełnienie kryteriów niezawisłości i niezależności sędziowskiej, co przesądziło o zamknięciu sędziemu drogi do efektywnego zaskarżenia decyzji o przeniesieniu do innego wydziału. Sędzia krajowy, będąc sędzią europejskim, objęty jest ochroną unijną. W jego sprawach może orzekać jedynie prawidłowo umocowany, niezawisły i bezstronny sąd. Sądy krajowe zatem – w myśl orzeczenia TSUE – mogą uznawać orzeczenia wydane z udziałem sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN za niebyłe, jeżeli powołanie sędziego orzekającego w sprawie nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa. Rozważania dotyczące tej tematyki zostaną także podjęte w dalszej części artykułu.

27 Wyrok TSUE z dnia 16 listopada 2021 r., sprawy połączone od C-748/19 do C-754/19, *Postępowanie karne przeciwko WB i in.*, ECLI:EU:C:2021:931.

nacisków politycznych – szczególnie że procedura odwołania z delegacji nie wymaga zgody sędziego oraz nie przewiduje możliwości sądowej kontroli takiej decyzji. W konkluzji wskazano, że sędziowie delegowani nie spełniają wymogów niezawisłości i bezstronności, które stawiane winny być sprawującym wymiar sprawiedliwości w demokratycznym państwie prawnym.

Analiza problematyki zarysowanej tematem pracy wymaga z pewnością zwrócenia uwagi na reformy dotyczące ustroju Sądu Najwyższego i statusu sędziów SN. Zagadnienie to jest o tyle istotne, że to właśnie problem obniżenia wieku przejścia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku do 65 lat stanowił przedmiot pierwszego orzeczenia sądu międzynarodowego, które dotyczyło reform wymiaru sprawiedliwości dokonywanych przez obóz rządzący. Trybunał Sprawiedliwości UE za sprawą postanowienia z dnia 17 grudnia 2018 r. o wydaniu środków tymczasowych²⁸, na podstawie art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁹, zawiesił stosowanie przepisów dotyczących obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku, czego efektem był powrót sędziów objętych zakresem zastosowania środków do wykonywania czynności służbowych³⁰. Wydanie przez TSUE postanowienia motywowane było otrzymaniem kilku pytań prejudycjalnych zadanych przez Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN³¹. Izba wskazała na wątpliwości dotyczące obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku w kontekście zasad nieusuwalności sędziów, niezawisłości i niezależności sędziów, także w związku z rozpoznaniem wniosków o udzielenie zabezpieczenia w sprawach z powództwa dwóch sędziów SN o ustalenie istnienia stosunku służbowego sędziów SN w stanie czynnym. Oceniając zmiany w zakresie statusu sędziów Sądu Najwyższego, TSUE w wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r. stwierdził, że Polska uchybiła zobowiązaniom państwa członkowskiego poprzez wprowadzenie przepisów obniżających wiek przejścia sędziów SN w stan spoczynku i przyznających Prezydentowi RP prawo do arbitralnego przedłużania służby sędziów po

28 Postanowienie TSUE z dnia 17 grudnia 2018 r., C-619/18 R, *Komisja przeciwko Polsce*, ECLI:EU:C:2018:1021.

29 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C z 2016 r. Nr 326, s. 47).

30 Wskazać należy, że 1 stycznia 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 21 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. poz. 2507), która wykonywała postanowienie TSUE o wydaniu środków zabezpieczających w zakresie przywrócenia poprzedniego wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego (70 lat).

31 M.in. w dniu 2 sierpnia 2018 r. – sprawa C-522/18; 19 września 2018 r. – sprawy C-624/18 oraz C-625/18; 3 października 2018 r. – sprawa C-668/18.

ukończeniu 65 lat, co mogło rodzić uzasadnione wątpliwości obywateli w zakresie niezależności organu oraz obiektywnego rozpoznania ich sprawy ze względu na ryzyko pozostawania sędziów pod wpływem przedstawicieli władzy wykonawczej³².

Istotne zmiany o charakterze represyjnym wobec sędziów, które spotkały się z reakcją sądownictwa międzynarodowego, miały miejsce także w kwestii statusu Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS) czy – szerzej – mechanizmu powoływania sędziów. Wskazać należy przede wszystkim, że znaczenie KRS jest szczególnie doniosłe z powodu zadań, które ustrojodawca powierzył temu organowi w art. 186 ust. 1 Konstytucji RP³³ – stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Norma wynikająca z tego przepisu wyznacza zatem granice swobody ustawodawcy regulującego zakres działania KRS na podstawie art. 187 ust. 4³⁴.

Granice te zostały jednak przekroczone w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw³⁵. Sejm przyznał sobie wówczas prawo wyboru reprezentantów środowiska sędziowskiego zasiadających w przedmiotowym organie tak, aby politycy mieli zapewniony wpływ na Radę³⁶. Tym sposobem w Krajowej Radzie Sądownictwa znalazły się osoby w znacznej mierze powiązane z Ministerstwem Sprawiedliwości, które nie wykazały się również odpowiednią legitymacją w ramach środowiska sędziowskiego. Cały kształt ustrojowy Rady, który wyłonił się po zmianach, wskazuje natomiast na dalece posuniętą zależność tego organu od ośrodków władzy ustawodawczej i wykonawczej, co stoi w sprzeczności

32 Zob. wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 r., C-619/18, *Komisja przeciwko Polsce*, ECLI:EU:C:2019:531, szczególnie pkt 74 i n.

33 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

34 B. Naleziński, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, komentarz do art. 186, uwaga 2.

35 Dz.U. z 2018 r. poz. 3.

36 S. Steinborn, *Kryteria i procedura nominacji sędziów w Polsce*, [w:] *Kryteria i procedura wyboru sędziów sądów powszechnych w wybranych państwach europejskich*, red. M. Małolepszy, Warszawa 2020, s. 46. Zmiany w obowiązującym prawie dokonano pomimo orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 18 lipca 2007 r., K 25/07, OTK-A 2007, nr 7, poz. 80, wskazał, że 15 członków KRS to sędziowie wybierani przez środowisko sędziowskie. Co prawda w ramach późniejszych orzeczeń (z dnia 20 czerwca 2017 r., K 5/17, OTK-A 2017, poz. 48, oraz z dnia 25 marca 2019 r., K 12/18, OTK-A 2019, poz. 17) TK odszedł od tezy wyrażonej w orzeczeniu z dnia 18 lipca 2007 r., to jednak podkreślić należy, że w ostatnich latach polski sąd konstytucyjny nie spełnia swojej ustrojowej funkcji i znajduje się pod przemożnym wpływem ośrodka władzy wykonawczej, o czym wspomniano już wcześniej.

z możliwością wypełnienia przez KRS jej konstytucyjnej funkcji i zachowania lojalności w stosunku do wartości, na których ufundowany jest wymiar sprawiedliwości demokratycznego państwa prawnego³⁷.

Ocena statusu ustrojowego Krajowej Rady Sądownictwa po zmianach w ramach reformy z 2017 r. dokonana została przez Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r.³⁸, gdzie określone zostały kryteria niezależności organu partycypującego w procedurze powoływania sędziów. Trybunał wskazał, że sąd stosujący prawo UE nie powinien pozostawać zależny od czynników zewnętrznych – szczególnie władzy wykonawczej (zgodnie z art. 47 Karty praw podstawowych³⁹). W orzeczeniu podkreślono, że wymóg niezawisłości sędziowskiej – konstytuując wartość państwa prawnego z art. 2 TUE – wchodzi także w zakres prawa do rzetelnego procesu oraz skutecznej ochrony sądowej, które to prawo wypełnia funkcję gwarancyjną względem ochrony pozostałych uprawnień jednostek wywiedzionych z prawa wspólnotowego. Niezawisłość sędziów zyskuje charakter rudymenarny także w kontekście zasady zaufania między państwami UE⁴⁰.

Konieczność spełnienia wymogu niezależności odnosi się także do organu biorącego udział w procesie wyłaniania sędziów. Status sędziego w znacznej mierze zależny jest bowiem właśnie od tego organu. Należy w tym kontekście wskazać, że wszelki sąd w rozumieniu prawa UE ma zatem obowiązek każdorazowego zbadania, czy skład sądu, w którym zasiadła osoba powołana w ramach kwestionowanej procedury, spełnia unijne wymogi niezależności i niezawisłości. Pomocne w dokonywaniu takiej oceny miałyby być wskazane w wyroku kryteria, które zakładają ocenę m.in. sposobu powołania KRS oraz sposobu, w jaki organ ten wykonuje swoje kompetencje.

Z uwagi na fakt, że wyrok TSUE stanowił odpowiedź na pytania prejudycjalne zadane przez Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN,

37 Por. M. Królikowski, *Powinności w czasie kryzysu uznawalności orzeczeń sądów*, [w:] *Bezstronność sędziego w sprawach karnych w świetle zarzutu wadliwości jego powołania*, red. P. Wiliński, R. Zawłocki, Warszawa 2022, s. 4 i 5.

38 Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. *przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu*, ECLI:EU:C:2019:982.

39 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz.Urz. UE C z 2016 r. Nr 202, s. 389).

40 Jak ważna jest niezależność sądownictwa w aspekcie współpracy między państwami opartej na zaufaniu, pokazuje chociażby konieczność zagwarantowania podejrzanemu prawa do niezawisłego sądu, stanowiąca warunek wydania europejskiego nakazu aresztowania – zob. wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 r., C-216/18, LM, ECLI:EU:C:2018:586.

w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r.⁴¹ Sąd Najwyższy podzielił zasadnicze tezy Trybunału w Luksemburgu, wskazując wówczas po raz pierwszy tak jednoznacznie i wprost, że zarówno Krajowa Rada Sądownictwa, jak i Izba Dyscyplinarna nie dają rękojmi niezależności⁴². Jednocześnie, dzień po wydaniu orzeczenia przez TSUE, Sąd Okręgowy w Olsztynie – rozpatrując apelację w sprawie, w której w pierwszej instancji orzekał sędzia nominowany w procedurze z udziałem nowej Krajowej Rady Sądownictwa, a także wykonując wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. – zwrócił się do Szefowej Kancelarii Sejmu o przedstawienie list poparcia sędziów wybranych do KRS celem sprawdzenia, czy sędziowie zasiadający w tym organie spełniają wymogi niezawisłości.

Podkreślić trzeba, że wobec sędziego, który zwrócił się – działając jako sąd – do Szefowej Kancelarii Sejmu, zostało wszczęte 28 listopada 2019 r. postępowanie dyscyplinarne⁴³. Działanie takie zdaje się spełniać znamiona pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności za działalność orzeczniczą, naruszając istotę zasady niezawisłości sędziowskiej⁴⁴. Trzeba mieć także na uwadze, że celem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w znacznej mierze zdaje się być wywołanie efektu mrozącego skutkującego strachem przed podjęciem decyzji procesowej z racji na potencjalną odpowiedzialność dyscyplinarną, co stanowić może kolejny przejaw przejmowania kontroli nad wymiarem sprawiedliwości przez władzę wykonawczą⁴⁵.

Kolejnym istotnym następstwem orzeczenia TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. była uchwała trzech izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r.⁴⁶ W stanowisku tym SN – podążając za orzeczeniem TSUE – stwierdził, że sam fakt powołania sędziego sądu powszechnego na wniosek KRS, która pozostaje zależna od władzy wykonawczej i ustawodawczej, nie daje podstaw do niejako apriorycznego uznania

41 Wyrok SN z dnia 5 grudnia 2019 r., III PO 7/18, OSNP 2020, nr 4, poz. 38.

42 M. Ziółkowski, *Niezależność jako istota prawa do sądu? Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r., III PO 7/18*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 3, s. 82.

43 Zob. uchwałę SN z dnia 4 lutego 2020 r., II DO 1/20, Legalis nr 2286353.

44 Por. P. Tuleja, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego za wydane orzeczenie jako instrument naruszania sędziowskiej niezawisłości*, [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020, s. 345–346.

45 P. Girdwoyń, *Systemowa kradzież konfliktu*, [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020, s. 410.

46 Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20, OSNC 2020, nr 4, poz. 34.

nieważności wszystkich orzeczeń wydanych z udziałem tegoż sędziego. Zaistnienie sytuacji, w której należy stwierdzić nieważność takiego orzeczenia, będzie jednak miało miejsce, gdy „wadliwość procesu powołania prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 47 Karty praw podstawowych UE oraz art. 6 ust. 1 EKPC”. Ponadto decydującymi czynnikami mogą być okoliczności, które odnoszą się do samego sędziego, oraz charakter sprawy, w której wyrok feruje sędzia⁴⁷. Zaznaczyć należy, że wzruszalne domniemanie braku bezstronności sędziego inaczej rozumiane jest w przypadku sędziów Sądu Najwyższego, bowiem skala wadliwości procedur konkursowych i status osób biorących w nich udział nakazują stwierdzić, że nowo powołani sędziowie SN niejako *ex definitione* nie wykazują się przymiotami bezstronności i niezawisłości⁴⁸.

Co istotne, przekształcenie KRS w ramach reformy z 2017 r. implikowało skrócenie czteroletniej kadencji sędziów dotychczas zasiadających w tym organie. Sejm dokonał wówczas przedwczesnego zakończenia kadencji członków Rady, bez spełnienia ustawowej przesłanki uzasadniającej taką decyzję, a także przede wszystkim wbrew art. 187 ust. 3 Konstytucji oraz z pogwałceniem wywiedzionego z EKPC prawa urzędnika publicznego do sądowej kontroli decyzji, które go dotyczą⁴⁹. Orze-

47 Zob. pkt 47 uchwały. Podobnie w uchwale składu siedmiu sędziów Izby Karnej SN z dnia 2 czerwca 2022 r., I KZP 2/22, OSNKW 2022 nr 6, poz. 22, Sąd Najwyższy stwierdził, że „brak [jest] podstaw do przyjęcia *a priori*, że każdy sędzia sądu powszechnego, który uzyskał nominację w następstwie brania udziału w konkursie przed KRS po 17 stycznia 2018 r., nie spełnia minimalnego standardu bezstronności i każdorazowo sąd z jego udziałem jest nienależycie obsadzony w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.”. Należy wskazać również, że SN – w ramach postanowienia z dnia 16 września 2021 r. (I KZ 29/21, Legalis nr 2734439) – uchylił na podstawie art. 439 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.) orzeczenie sądu wydane z udziałem sędziego powołanego w procedurze z udziałem nowej KRS, argumentując, że udział takiego sędziego w rozpatrzeniu sprawy powoduje, że sąd pozostaje nienależycie obsadzony. Można zatem skonstatować, że w orzecznictwie SN wykształciła się linia orzecznicza dotycząca oceny statusu sędziów powołanych w procedurze z udziałem nowej KRS.

48 Więcej na ten temat J. Skorupka, *Domniemanie braku bezstronności sędziego sądu powszechnego rozpoznającego sprawę karną ze względu na wadliwość procedury nominowania na urząd sędziego lub objęcia wyższego stanowiska służbowego*, [w:] *Bezstronność sędziego w sprawach karnych w świetle zarzutu wadliwości jego powołania*, red. P. Wiliński, R. Zawłocki, Warszawa 2022, s. 52 i n.

49 W wyroku ETPC (Wielka Izba) z dnia 19 kwietnia 2007 r., skarga nr 63235/00, *Eskelinen i inni przeciwko Finlandii*, ECLI:CE:ECHR:2007:0419JUD006323500, Trybunał wskazał, że ochrona urzędników w postaci dostępu do sądowej kontroli decyzji o pozbawieniu funkcji może być wyłączona, tylko jeśli:

czenie odnoszące się do tej kwestii wydał Europejski Trybunał Praw Człowieka, który w wyroku z dnia 15 marca 2022 r. w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce*⁵⁰ podkreślił, że pozbawienie prawa do odwołania sędziego, któremu ustawa przerwała regulowaną konstytucyjnie kadencję, stanowi naruszenie art. 6 EKPC w zakresie prawa do sądu i prawa do skutecznego środka odwoławczego. Zdaniem Trybunału skarżący – sędzia Jan Grzęda, członek KRS przed 2017 r. – powinien być mieć możliwość podważenia na drodze procedury sądowej decyzji o nagłym przerwaniu jego kadencji, bowiem członkom KRS – z uwagi na funkcje pełnione przez ten organ – powinny przysługiwać takie same gwarancje niezależności jak orzekającym sędziom⁵¹.

Stwierdzenie, że nowelizacja ustawy o KRS narusza prawo UE w zakresie funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa, znalazło odzwierciedlenie w wyroku TSUE z dnia 2 marca 2021 r.⁵² Tłem tej sprawy były pytania prejudycjalne Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie odwołań sędziów od uchwał nowej KRS w przedmiocie odmowy przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku SSN. Nowelizacją ustawy o KRS odebrano bowiem NSA kompetencję do rozpoznawania odwołań od uchwał KRS w sprawie rozstrzygnięć w ramach konkursu na stanowisko sędziego SN, co pozbawiło kandydatów efektywnego prawa do sądowej kontroli decyzji organu, a także stanowiło naruszenie unijnej zasady skutecznej ochrony

(1) w prawie krajowym odnosi się to do pewnej kategorii funkcjonariuszy publicznych, (2) z uwagi na obiektywne kryteria związane z interesem państwa. Natomiast w wyroku ETPC z dnia 23 czerwca 2016 r., skarga nr 20261/12, *Baka przeciwko Węgrom*, ECLI:CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, wskazano, że Węgry naruszyły art. 6 i 10 EKPC, ponieważ nie zapewniły skarżącemu, który był prezesem węgierskiego SN, dostępu do sądowej kontroli decyzji o odwołaniu go z zajmowanej funkcji na skutek zmian ustrojowych, przy niespełnieniu przesłanek wyłączenia tej kontroli wskazanych w sprawie *Eskelinen*.

50 Wyrok ETPC z dnia 15 marca 2022 r., skarga nr 43572/18, *Grzęda przeciwko Polsce*, ECLI:CE:ECHR:2022:0315JUD004357218.

51 Z podobnym stanem faktycznym w zakresie przedwczesnego zakończenia kadencji członka KRS spotkał się ETPC w sprawie *Żurek przeciwko Polsce*. Zob. wyrok ETPC z dnia 16 czerwca 2022 r., skarga nr 39650/18, *Żurek przeciwko Polsce*, ECLI:CE:ECHR:2022:0616JUD003965018. W tej sprawie Trybunał wskazał także na naruszenie art. 10 EKPC (poza art. 6) w związku z pełnieniem przez sędziego Waldemara Żurka funkcji rzecznika prasowego KRS oraz Sądu Okręgowego w Krakowie. Podkreślono, że prawo do wolności wypowiedzi powinno przysługiwać sędziom w sprawach dotyczących wymiaru sprawiedliwości, szczególnie gdy wartości praworządności i niezawisłości sądownictwa są zagrożone.

52 Wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r., C-824/18, *A.B. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*, ECLI:EU:C:2021:153.

prawnej⁵³. Trybunał orzekł, że sąd krajowy, będąc sądem unijnym, może zatem pominąć przepisy krajowe, które uniemożliwiają mu przeprowadzenie kontroli legalności decyzji wydanej przez organ⁵⁴. Podkreślono także, że kształt procedury nominacyjnej w przypadku SN może wpływać na niezależność tego sądu.

Zwrócić należy także uwagę na wyrok ETPC z dnia 3 lutego 2022 r. w sprawie *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*⁵⁵. W sprawie tej Trybunał po raz drugi ocenił status sędziów powołanych w procedurze z udziałem nowej KRS, wskazując, że orzekanie takich sędziów w Izbie Cywilnej SN stanowi naruszenie prawa do sądu z racji na niespełnienie warunku niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą. Trybunał w orzeczeniu tym podkreślił, że dalsze funkcjonowanie KRS utrwała dysfunkcję systemu powoływania sędziów, co może przejawiać się w wielokrotnych naruszeniach art. 6 EKPC. Zarzut, że Polska nie zapewniła skarżącym prawa do rzetelnego procesu przed bezstronnym i niezawisłym sądem ustanowionym zgodnie z ustawą, stanowi także przedmiot skargi np. w sprawie *Brodowiak i Dżus przeciwko Polsce*⁵⁶.

Rozważania dotyczące sytuacji władzy sądowniczej nie mogą nie uwzględniać mechanizmu dyscyplinarnego wobec sędziów, który

53 Kompetencję do rozpatrywania odwołań od decyzji KRS uzyskała Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN, której status został zakwestionowany przez ETPC w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce* (wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2021 r., skargi nr 49868/19 i 57511/19, *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, ECLI:CE:ECHR:2021:1108JUD004986819) z tego powodu, że nie jest to niezależny i bezstronny sąd ustanowiony ustawą. W reakcji na to orzeczenie Prokurator Generalny skierował do TK wnioski o ocenę konstytucyjności art. 6 EKPC w zakresie, w jakim przepis ten dopuszcza badanie przez sądy i trybunały ustaw dotyczących ustroju polskiego sądownictwa powszechnego oraz KRS – zob. wyrok TK z dnia 10 marca 2022 r., K 7/21, OTK-A 2022, poz. 24, który stanowi antyprzykład dialogu, jaki powinien odbywać się między sądami najwyższego szczebla, w tym przypadku TK i ETPC.

54 Na skutek wyroku TSUE z dnia 2 marca 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 maja 2021 r. (II GOK 2/18, Legalis nr 2563719) uchylił uchwałę KRS z dnia 28 sierpnia 2018 r. (nr 330/2018) w przedmiocie odmowy przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w Izbie Cywilnej SN, stwierdzając, że w ramach konkursów na te stanowiska doszło do rażącego naruszenia prawa, co skutkuje uchyleniem zaskarżonej uchwały. NSA uznał, że KRS nie jest organem wystarczająco niezależnym. Podobnie NSA orzekł w pięciu wyrokach z dnia 21 września 2021 r.: II GOK 10/18, Legalis nr 2607988; II GOK 11/18, Legalis nr 2607989; II GOK 12/18, Legalis nr 2607990; II GOK 13/18, Legalis nr 2607991; II GOK 14/18, Legalis nr 2607992, oraz w wyroku z dnia 11 października 2021 r., II GOK 9/18, Legalis nr 2633672.

55 Wyrok ETPC z dnia 3 lutego 2022 r., skarga nr 1469/20, *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, ECLI:CE:ECHR:2022:0203JUD000146920.

56 Skargi nr 28122/20 oraz 48599/20, które na dzień oddawania tekstu do druku są rozpoznawane przez ETPC.

ustanowiony został w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw⁵⁷. Istotnemu wzmocnieniu uległa wówczas pozycja Ministra Sprawiedliwości, który powołuje i odwołuje Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych i jego dwóch zastępców (art. 112 § 3 p.u.s.p.⁵⁸), a także może zgłaszać sprzeciw, gdy postępowanie dyscyplinarne przeciwko sędziemu zostanie umorzone (art. 114 § 9 p.u.s.p.). Nowelizacja wprowadzała także zmiany o charakterze prawnomaterialnym, bowiem poszerzeniu uległ katalog przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i prokuratorów przy jednoczesnym zastosowaniu wielu zwrotów niedookreślonych, które zapewniają rzecznikom dyscyplinarnym daleko idącą swobodę w zakresie klasyfikowania zachowania jako spełniającego znamiona deliktu dyscyplinarnego (np. „działalność publiczna niedająca się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów”). Z perspektywy prowadzonych rozważań wskazać należy, że przesłanką pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej – w myśl znowelizowanej ustawy – może być ustalanie lub ocena zgodności z prawem powołania sędziego, kwestionowanie umocowania sądów i trybunałów oraz innych organów państwa czy działania podważające skuteczność powołania sędziego (art. 42a oraz 107 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu), co w ewidentny sposób ma wymóc na środowisku sędziowskim niestosowanie orzeczeń TSUE i ETPC, które jednoznacznie umożliwiają badanie statusu sędziów powołanych przez nową Krajową Radę Sądownictwa⁵⁹.

W wymiarze instytucjonalnym, jeśli chodzi o zmieniony system dyscyplinarny, bez wątpienia kluczowa rola przypadła Izbie Dyscyplinarnej, której status, m.in. z uwagi na sposób jej powołania, a także obsadę personalną, stanowił przedmiot kontrowersji, co sygnalizowano już wyżej, chociażby przy omawianiu uchwały trzech izb SN. Niezależnie od artykułowanych wątpliwości, a może wbrew nim, nowy system dyscyplinarny przewidział wyłączną kompetencję Izby Dyscyplinarnej SN

57 Dz.U. z 2020 r. poz. 190 ze zm.

58 Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 217), dalej: p.u.s.p. Co ciekawe, w ustawie o KRS, która została znowelizowana w 2017 r., nie została derogowana norma przyznająca Krajowej Radzie Sądownictwa kompetencję do wyboru Rzecznika Dyscyplinarnego Sądów Powszechnych.

59 Zobowiązano też sędziego do złożenia pisemnego oświadczenia o członkostwie w stowarzyszeniu czy członkostwie w partii politycznej przed powołaniem na stanowisko (art. 88a p.u.s.p.), co może ograniczać prawo sędziego do prywatności, a także ingerować w wolność stowarzyszania się.

do rozpoznawania wniosków o uchylenie immunitetów sędziów i prokuratorów – zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji. Z kolei Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN zyskała wyłączne prawo do rozstrzygania zagadnień dotyczących niezawisłości sędziiego lub niezależności sądu, w tym m.in. kompetencję do rozstrzygania skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego, jeśli niezgodność z prawem polega na podważeniu statusu osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziiego. Co istotne, w takich sprawach izba nie jest związana uchwałami innych składów SN, które uzyskały moc zasady prawnej. Takie ukształtowanie statusu Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN w ewidentny sposób miało na celu ograniczenie możliwości kwestionowania statusu sędziów powołanych w procedurze z udziałem nowej KRS.

Zastrzeżenia w przedmiocie funkcjonowania systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej skłoniły TSUE, rozpatrujący skargę Komisji Europejskiej, do wydania postanowienia o zastosowaniu środków tymczasowych⁶⁰, które zobowiązało Polskę do natychmiastowego zawieszenia stosowania przepisów krajowych odnoszących się do kompetencji Izby Dyscyplinarnej, szczególnie w zakresie orzekania w sprawach o uchylenie immunitetu i zawieszenie sędziów w czynnościach służbowych. Polska została także zobowiązana do cofnięcia skutków wydanych już uchwał Izby Dyscyplinarnej, bowiem organ ten nie może być uznany za niezależny i bezstronny sąd w rozumieniu prawa UE⁶¹.

W wyroku z dnia 15 lipca 2021 r. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że polski system dyscyplinarny narusza wymogi niezawisłości sędziowskiej przewidziane prawem unijnym. Trybunał w orzeczeniu podkreślił m.in., że „niezawisłość i bezstronność organu sądowego właściwego do orzekania w sprawach dyscyplinarnych sędziów nie są zagwarantowane”, a także nie można uniknąć ryzyka, że „system odpowiedzialności dyscyplinarnej będzie używany w celu wywierania nacisków na tych sędziów, na których ciąży obowiązek dokonywania wykładni i stosowania prawa Unii”⁶².

60 Postanowienie TSUE z dnia 14 lipca 2021 r., C-204/21 R, *Komisja przeciwko Polsce*, ECLI:EU:C:2021:593.

61 Polska nie wykonała orzeczonych wobec niej środków tymczasowych, co spowodowało, że 27 października 2021 r. wiceprezes TSUE nałożył na Polskę karę w wysokości 1 miliona euro dziennie do czasu całkowitego wypełnienia zobowiązań wynikających z postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r. lub do wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie ze skargi Komisji. Do czasu oddania artykułu do publikacji postanowienie TSUE nie zostało wykonane.

62 Wyrok TSUE z dnia 15 lipca 2021 r., C-791/19, *Komisja przeciwko Polsce*, ECLI:EU:C:2021:596, pkt 157.

Podobne stanowisko wyraził Europejski Trybunał Praw Człowieka, który w wyroku w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce* wskazał, że Izba Dyscyplinarna nie odpowiada wymogom sądu ustanowionego ustawą (zob. test sformułowany w sprawie *Ástráðsson*, § 264 wyroku), a zatem nie jest sądem w rozumieniu Konwencji, KRS natomiast nie gwarantuje wystarczającej niezależności powoływanym sędziom. Trybunał stwierdził, że władze polityczne w Polsce wywierały nadmierny wpływ na procedurę mianowania sędziów i mogłyby bezpośrednio lub pośrednio ingerować w to, kto zostanie powołany na stanowisko sędziego, co stanowi fundamentalną wadę wpływającą na cały proces powołania na urząd sędziowski⁶³. Działania polskiego rządu pozostały w głębokiej sprzeczności z art. 6 ust. 1 EKPC, zatem słusznie uzasadnione były obawy skarżącej dotyczące braku niezawisłości i bezstronności sądu⁶⁴.

W zakresie statusu Izby Dyscyplinarnej – a konkretnie jej Prezesa – wypowiedział się TSUE w wyroku z dnia 22 marca 2022 r.⁶⁵ Wskazano wówczas, że art. 114 § 7 p.u.s.p. – w zakresie, w jakim powierza Prezesowi Izby Dyscyplinarnej prawo do wyznaczenia sądu dyscyplinarnego – nie spełnia wymogu rozpatrzenia spraw przez sąd ustanowiony ustawą, bowiem skład sędziowski wyznaczony jest w takim przypadku przez sędziego powołanego z naruszeniem prawa, co narusza prawa sędzi, wobec której toczy się postępowanie dyscyplinarne.

Wskazać jednak należy, że Izba Dyscyplinarna – pomimo trzech wskazanych wyżej wyroków, a także orzeczonych środków tymczasowych – nie zaprzestała działalności. W swoich decyzjach organ ten ciągle zawieszał sędziów, a także obniżał ich wynagrodzenie – przede wszystkim za to, że powołując się na orzecznictwo TSUE i ETPC, podważali oni decyzje wydane z udziałem sędziów nominowanych przez nową KRS⁶⁶. Dalsze funkcjonowanie Izby Dyscyplinarnej sprawiło, że ETPC orzekł szereg środków tymczasowych w sprawach ze skarg poszczególnych

63 Wyrok ETPC z dnia 22 lipca 2021 r., skarga nr 43447/19, *Reczkowicz przeciwko Polsce*, ECLI:CE:ECHR:2021:0722JUD004344719, § 271–282.

64 ETPC już we wcześniejszym orzecznictwie podkreślił, że ingerencja władzy w postępowania toczony przed sądem może mieć nawet charakter potencjalny, aby przekreślać konwencyjne prawo do sądu – zob. np. wyrok z dnia 6 października 2011 r., skarga nr 23465/03, *Agrokompleks przeciwko Ukrainie*, ECLI:CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, § 133–134.

65 Wyrok TSUE z dnia 22 marca 2022 r., C-508/19, *M.F. przeciwko J.M.*, ECLI:EU:C:2022:201.

66 Takie działania podjęte zostały m.in. wobec sędziów Macieja Ferka (uchwała z dnia 16 listopada 2021 r., I DO 13/21, Legalis nr 2633139), Piotra Gąciarka (uchwała z dnia 24 listopada 2021 r., I DO 14/21, Legalis nr 2633138), Macieja Rutkiewicza (uchwała z dnia 15 grudnia 2021 r., I DO 16/21, Legalis nr 2639830).

sędziów, gdzie nakazano wstrzymanie podejmowania jakichkolwiek działań przez Izbę Dyscyplinarną do czasu rozpoznania skarg przez Trybunał ze względu na niespełnienie kryteriów niezawisłego oraz bezstronnego sądu i związaną z tym konieczność zabezpieczenia interesów stron. Trybunał tym samym po raz kolejny wskazał na brak legitymacji Izby Dyscyplinarnej do rozstrzygania o odpowiedzialności sędziów i naruszenie przez ten organ europejskich standardów⁶⁷. Nadto wskazać trzeba, że liczba skarg, które wpłynęły do ETPC w związku z reformami sądownictwa w Polsce, wynosi już kilkadziesiąt – w kwietniu 2022 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka zakomunikował przyjęcie ponad 20 spraw, gdzie wskazywano na naruszenie art. 6, 8, 10 czy 18 Konwencji⁶⁸.

Epilog. Izba Odpowiedzialności Zawodowej lekiem na całe zło?

Działalność Izby Dyscyplinarnej – wobec wejścia w życie 15 lipca 2022 r. ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym⁶⁹ – została zakończona. W jej miejsce powstała natomiast Izba Odpowiedzialności Zawodowej, do której prawo wyznaczania sędziów na pięcioletnią kadencję spośród grona wylosowanych sędziów Sądu Najwyższego posiada Prezydent RP⁷⁰. Podkreślić jednak wypada, że zmiana w wymiarze instytucjonalnym systemu dyscyplinarnego sędziów nie rozwiązuje problemu wadliwości powołania sędziów, bowiem osobom zasiadającym dotychczas w Izbie Dyscyplinarnej – pomimo stwierdzonej orzecznictwem sądów międzynarodowych i polskich wadliwości ich powołania – stworzona została możliwość dalszego orzekania w wybranej przez siebie izbie Sądu Najwyższego albo przejścia w stan spoczynku. Nic też nie stoi na przeszkodzie, aby takie osoby – jako sędziowie SN – zostały przez Prezydenta RP powołane do Izby

67 Taki środek tymczasowy orzeczony został m.in. w sprawie *Wróbel przeciwko Polsce* (skarga nr 6904/22), *Piekarska-Drążek przeciwko Polsce* (skarga nr 8076/22), *Synakiewicz przeciwko Polsce* (skarga nr 46453/21).

68 Z najbardziej aktualnych skarg, które ETPC przyjął do rozpoznania (zakomunikował Polsce) wskazać należy skargi w sprawach: *Gąciarek przeciwko Polsce* (skarga nr 27444/22, zakomunikowana 10 czerwca 2022 r.) czy *Morawiec przeciwko Polsce* (skarga nr 46238/20, zakomunikowana 4 lipca 2022 r.).

69 Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1259).

70 Nowa izba składa się z 11 sędziów wyznaczonych przez Prezydenta RP spośród sędziów SN, którzy zostaną uprzednio wylosowani na posiedzeniu Kolegium Sądu Najwyższego w liczbie 33.

Odpowiedzialności Zawodowej, co zresztą miało miejsce. Uznać zatem trzeba, że podpisana przez Prezydenta w dniu 13 czerwca 2022 r. nowelizacja w znacznej mierze dalej nie rozwiązuje problemu braku sądu, który może zostać uznany za bezstronny i niezawisły.

Nowa izba została zobowiązana do ponownego rozpatrzenia orzeczonych przez Izbę Dyscyplinarną środków tymczasowych w postaci zawieszenia sędziego w czynnościach służbowych. Ustawa przyznaje uprawnienie do wznowienia postępowania przez sędziego, w stosunku do którego wydany został przez Sąd Najwyższy, w składzie którego brał udział sędzia Izby Dyscyplinarnej, prawomocny wyrok dyscyplinarny lub podjęta została uchwała prawomocnie zezwalająca na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej.

Jednocześnie zasygnalizować należy, że w mocy pozostają w znacznej mierze przepisy prawa materialnego dotyczące przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i prokuratorów. Doprecyzowano przy tym, że okoliczności towarzyszące powołaniu sędziego Sądu Najwyższego nie mogą stanowić wyłącznej podstawy do podważenia orzeczenia wydanego z udziałem sędziego lub kwestionowania jego niezawisłości i bezstronności.

W dalszym ciągu zatem istnieje przemożne ryzyko, że reżim odpowiedzialności dyscyplinarnej będzie wykorzystywany do wywierania wpływu na sędziów, tak aby podejmowali oni działania, które są oczekiwane ze strony egzekutywy i legislatywy. Pamiętać przy tym należy o wszelkich nieformalnych czy faktycznych przejawach represjonowania judykatury, które objawiają się chociażby już w retoryce stosowanej przez obóz polityczny formułujący w Polsce rząd.

Abstrakt

„Świadomość polityczna sędziego”. Między prawem do sądu a sądową kontrolą nad obywatelem

Autor opisuje wytworzony najaktualniejszym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka standard oceny niezależności i niezawisłości sądownictwa. Rozważania prowadzone są w kontekście ostatnich zmian w sferze ustrojowej państwa, ze szczególnym uwzględnieniem wadliwego mechanizmu powoływania sędziów oraz nowego systemu dyscyplinarnego. Autor zwraca także uwagę na reakcje władzy sądowniczej na podejmowane wobec niej działania oraz sprzeciw wobec formalnego i faktycznego uzależnienia sądów od rządu i parlamentu. W całym tekście podawane są przykłady represyjnych działań władzy wobec poszczególnych sędziów. W zakończeniu autor zastanawia się, na ile powołanie nowej izby Sądu Najwyższego może sanować cały system.

Słowa kluczowe: wymiar sprawiedliwości, niezależność sądownictwa, Europejska Konwencja Praw Człowieka, Europejski Trybunał Praw Człowieka, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Sąd Najwyższy, Izba Dyscyplinarna, Krajowa Rada Sądownictwa.

Abstract

“The political consciousness of the judge”. Between the right to a court and judicial control of the citizenry

The author describes the standard developed by the most up-to-date case-law of the EU Court of Justice and the European Court of Human Rights for assessing the independence of the judiciary. The considerations are conducted in the context of the recent changes in the Polish system, with particular emphasis on the flawed mechanism of appointing judges and the new disciplinary system. The author also draws attention to the reactions of the judiciary to actions taken against it, which are ultimately to lead to the formal and actual dependence of courts on the government and parliament. Throughout the text, examples of repressive actions by the authorities against individual judges are given. At the

end, the author wonders to what extent the newly established chamber of the Supreme Court can remedy the whole situation.

Key words: administration of justice, independence of the judiciary, European Court of Human Rights, Court of Justice of the European Union, Supreme Court, Disciplinary Chamber, National Council of the Judiciary.

Bibliografia

Akty normatywne

- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).
- Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C z 2016 r. Nr 202, s. 13 ze zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.).
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz.Urz. UE C z 2016 r. Nr 202, s. 389).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 217).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C z 2016 r. Nr 326, s. 47).
- Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1452).
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. poz. 2507).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 190 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1259).

Orzecznictwo

Trybunał Konstytucyjny

- Wyrok TK z dnia 18 lipca 2007 r., K 25/07, OTK-A 2007, nr 7, poz. 80.
- Wyrok TK z dnia 20 czerwca 2017 r., K 5/17, OTK-A 2017, poz. 48.
- Wyrok TK z dnia 25 marca 2019 r., K 12/18, OTK-A 2019, poz. 17.
- Wyrok TK z dnia 10 marca 2022 r., K 7/21, OTK-A 2022, poz. 24.

Sąd Najwyższy

- Wyrok SN z dnia 5 grudnia 2019 r., III PO 7/18, OSNP 2020, nr 4, poz. 38.
- Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20, OSNC 2020, nr 4, poz. 34.
- Uchwała SN z dnia 4 lutego 2020 r., II DO 1/20, Legalis nr 2286353.
- Postanowienie SN z dnia 16 września 2021 r., I KZ 29/21, Legalis nr 2734439.
- Uchwała SN z dnia 16 listopada 2021 r., I DO 13/21, Legalis nr 2633139.
- Uchwała SN z dnia 24 listopada 2021 r., I DO 14/21, Legalis nr 2633138.
- Uchwała SN z dnia 15 grudnia 2021 r., I DO 16/21, Legalis nr 2639830.
- Uchwała składu siedmiu sędziów Izby Karnej SN z dnia 2 czerwca 2022 r., I KZP 2/22, OSNKW 2022, nr 6, poz. 22.

Naczelny Sąd Administracyjny

- Wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 r., II GOK 2/18, Legalis nr 2563719.
- Wyrok NSA z dnia 21 września 2021 r., II GOK 10/18, Legalis nr 2607988.
- Wyrok NSA z dnia 21 września 2021 r., II GOK 11/18, Legalis nr 2607989.
- Wyrok NSA z dnia 21 września 2021 r., II GOK 12/18, Legalis nr 2607990.
- Wyrok NSA z dnia 21 września 2021 r., II GOK 13/18, Legalis nr 2607991.
- Wyrok NSA z dnia 21 września 2021 r., II GOK 14/18, Legalis nr 2607992.
- Wyrok NSA z dnia 11 października 2021 r., II GOK 9/18, Legalis nr 2633672.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

- Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 r., C-216/18, LM, ECLI:EU:C:2018:586.
- Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 r., C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117.
- Postanowienie TSUE z dnia 17 grudnia 2018 r., C-619/18 R, *Komisja przeciwko Polsce*, ECLI:EU:C:2018:1021.
- Wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 r., C-619/18, *Komisja przeciwko Polsce*, ECLI:EU:C:2019:531.
- Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. *przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu*, ECLI:EU:C:2019:982.
- Wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r., C-824/18, A.B. *i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*, ECLI:EU:C:2021:153.
- Postanowienie TSUE z dnia 14 lipca 2021 r., C-204/21 R, *Komisja przeciwko Polsce*, ECLI:EU:C:2021:593.
- Wyrok TSUE z dnia 15 lipca 2021 r., C-791/19, *Komisja przeciwko Polsce*, ECLI:EU:C:2021:596.
- Wyrok TSUE z dnia 6 października 2021 r., C-487/19, W.Ż., ECLI:EU:C:2021:798.
- Wyrok TSUE z dnia 16 listopada 2021 r., sprawy połączone od C-748/19 do C-754/19, *Postępowanie karne przeciwko WB i in.*, ECLI:EU:C:2021:931.
- Wyrok TSUE z dnia 22 marca 2022 r., C-508/19, M.F. *przeciwko J.M.*, ECLI:EU:C:2022:201.

Europejski Trybunał Praw Człowieka

- Wyrok ETPC z dnia 21 lutego 1975 r., skarga nr 4451/70, *Golder przeciwko Wielkiej Brytanii*, ECLI:CE:ECHR:1975:0221JUD000445170.

- Wyrok ETPC z dnia 22 czerwca 2000 r., skargi nr 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 i 33210/96, *Coëme i inni przeciwko Belgii*, ECLI:CE:ECHR:2000:0622JUD003249296.
- Wyrok ETPC (Wielka Izba) z dnia 19 kwietnia 2007 r., skarga nr 63235/00, *Eskelinen i inni przeciwko Finlandii*, ECLI:CE:ECHR:2007:0419JUD006323500.
- Wyrok ETPC z dnia 3 lipca 2007 r., skarga nr 31001/03, *Flux przeciwko Mołdawii*, ECLI:CE:ECHR:2007:0703JUD003100103.
- Wyrok ETPC z dnia 21 czerwca 2011 r., skarga nr 8014/07, *Fruni przeciwko Słowacji*, ECLI:CE:ECHR:2011:0621JUD000801407.
- Wyrok ETPC z dnia 6 października 2011 r., skarga nr 23465/03, *Agrokompleks przeciwko Ukrainie*, ECLI:CE:ECHR:2011:1006JUD002346503.
- Wyrok ETPC z dnia 23 czerwca 2016 r., skarga nr 20261/12, *Baka przeciwko Węgrom*, ECLI:CE:ECHR:2016:0623JUD002026112.
- Wyrok ETPC z dnia 20 września 2018 r., skargi nr 30491/17 i 31083/17, *Solska i Rybicka przeciwko Polsce*, ECLI:CE:ECHR:2018:0920JUD003049117.
- Wyrok ETPC z dnia 1 grudnia 2020 r., skarga nr 26374/18, *Ástráðsson przeciwko Islandii*, ECLI:CE:ECHR:2020:1201JUD002637418.
- Wyrok ETPC z dnia 7 maja 2021 r., skarga nr 4907/18, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*, ECLI:CE:ECHR:2021:0507JUD000490718.
- Wyrok ETPC z dnia 29 czerwca 2021 r., skargi nr 26691/18 i 27367/18, *Bojara i Broda przeciwko Polsce*, ECLI:CE:ECHR:2021:0629JUD002669118.
- Wyrok ETPC z dnia 22 lipca 2021 r., skarga nr 43447/19, *Reczkowicz przeciwko Polsce*, ECLI:CE:ECHR:2021:0722JUD004344719.
- Wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2021 r., skargi nr 49868/19 i 57511/19, *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, ECLI:CE:ECHR:2021:1108JUD004986819.
- Wyrok ETPC z dnia 3 lutego 2022 r., skarga nr 1469/20, *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, ECLI:CE:ECHR:2022:0203JUD000146920.
- Wyrok ETPC z dnia 15 marca 2022 r., skarga nr 43572/18, *Grzęda przeciwko Polsce*, ECLI:CE:ECHR:2022:0315JUD004357218.
- Wyrok ETPC z dnia 16 czerwca 2022 r., skarga nr 39650/18, *Żurek przeciwko Polsce*, ECLI:CE:ECHR:2022:0616JUD003965018.

Sądy powszechne

Postanowienie SA w Gdańsku z dnia 14 października 2021 r., II AKa 154/21, Legalis nr 2629476.

Literatura

Bezstronność sędziego w sprawach karnych w świetle zarzutu wadliwości jego powołania, red. P. Wiliński, R. Zawłocki, Warszawa 2022.

Girdwoyń Piotr, *Systemowa kradzież konfliktu*, [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020.

Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce, red. Ł. Bojarski i in., Warszawa 2019.

Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021.

- Królikowski Michał, *Powinności w czasie kryzysu uznawalności orzeczeń sądów*, [w:] *Bezstronność sędziego w sprawach karnych w świetle zarzutu wadliwości jego powołania*, red. P. Wiliński, R. Zawłocki, Warszawa 2022.
- Łętowska Ewa, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4.
- Niewiński Kamil, *Wymiana kadr sędziowskich w sądach powszechnych w latach 1944–1954. Zarys problematyki*, „Z Dziejów Prawa” 2019, t. 12.
- Pyziak-Szafnicka Małgorzata, *Trybunał Konstytucyjny à rebours*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 5.
- Rakowska-Trela Anna, *Niezależność sądu i niezawistość sędziego powołanego z udziałem KRS w kształcie ustalonym nowelizacją z 8 grudnia 2017 r. – przegląd orzecznictwa*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 2020, nr 93.
- Sadurski Wojciech, *Polski kryzys konstytucyjny*, Łódź 2020.
- Skorupka Jerzy, *Domniemanie braku bezstronności sędziego sądu powszechnego rozpoznającego sprawę karną ze względu na wadliwość procedury nominowania na urząd sędziego lub objęcia wyższego stanowiska służbowego*, [w:] *Bezstronność sędziego w sprawach karnych w świetle zarzutu wadliwości jego powołania*, red. P. Wiliński, R. Zawłocki, Warszawa 2022.
- Steinborn Sławomir, *Kryteria i procedura nominacji sędziów w Polsce*, [w:] *Kryteria i procedura wyboru sędziów sądów powszechnych w wybranych państwach europejskich*, red. M. Małolepszy, Warszawa 2020.
- Szwed Marcin, *Problematyka nieusuwalności sędziów w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Przegląd Konstytucyjny” 2021, nr 3.
- Tuleja Piotr, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego za wydane orzeczenie jako instrument naruszania sędziowskiej niezawistości*, [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020.
- Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020.
- Zajadło Jerzy, *Formuła Radbrucha. Filozofia prawa na granicy pozytywizmu prawniczego i prawa natury*, Gdańsk 2001.
- Ziółkowski Michał, *Niezależność jako istota prawa do sądu? Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r., III PO 7/18*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 3.

Źródła internetowe

2365 dni bezprawia – Raport Wolnych Sądów, <https://wolnesady.org/files/2365-dni-bezprawia-PL-23.06.2022-.pdf>.

Trybunał Konstytucyjny jako trzecia izba parlamentu?

Mamy do czynienia z władzą prawodawczą, która została ścięta od góry. Kolejną instancją jest Trybunał Konstytucyjny, który w niesprzyjających warunkach staje się trzecią izbą, która uchyla orzeczenia w zależności od układu politycznego. Nie ma to wiele wspólnego z pilnowaniem Konstytucji RP

Krystyna Pawłowicz¹

Ustawa z 25 czerwca [2015 r. – przyp. M.S.] o TK miała dwa cele: chodziło o to, by powstała trzecia izba parlamentu, która bez żadnej legitymacji powstrzymywała reformatorskie działania naszej strony

Jarosław Kaczyński²

Trybunał Konstytucyjny wykreowany został w Polsce zgodnie z myślą Hansa Kelsena³. Był on zwolennikiem modelu scentralizowanej kontroli konstytucyjności. Trybunał miał za zadanie być strażnikiem hierarchicznej zgodności norm prawnych, dysponując narzędziami mającymi precyzyjnie wskazać normy niezgodne z nadrzędnymi zasadami systemu prawnego, usunąć je i w ten sposób zapobiec wypaczeniu ustawodawstwa. Nawet w warunkach państwa idealnego, gdzie proces ustawodawczy jest prowadzony w sposób modelowy, są przeprowadzane konsultacje społeczne, a prawo spełnia wszystkie stawiane mu zadania, nie jest możliwe wyeliminowanie wszystkich niedociągnięć. Mogą

* Mateusz Zbigniew Sitek – Uniwersytet Warszawski, ORCID: 0000-0001-7915-355X

1 Wypowiedź K. Pawłowicz z dnia 4 stycznia 2011 r. podczas przesłuchania na Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka ws. przedstawienia kandydatów na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego, <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/11185> [dostęp: 10.03.2023].

2 Wypowiedź J. Kaczyńskiego z dnia 25 listopada 2015 r. podczas wywiadu w telewizji Republika, <https://wyborcza.pl/7,75398,19247242,kaczynski-po-chciala-zrobic-z-trybunalu-konstytucyjnego-trzecia.html> [dostęp: 10.03.2023].

3 H. Kelsen, *Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego*, przeł. B. Banaszkiwicz, Warszawa 2009, s. 25–40.

pojawić się one w systemie prawnym już w trakcie stanowienia, jak i w miarę stosowania aktów normatywnych. Z tego też powodu działalność Trybunału, określanego w normalnych warunkach mianem „ustawodawcy negatywnego”, jest niezbędna. Problem może się natomiast pojawić wtedy, gdy rozrastająca się żądza władzy rządzących ugrupowań powoduje, że Trybunał traci zdolność do pozbywania się z systemu prawnego prawa wadliwego, przekształcając się w instytucję zapewniającą potwierdzenie rozwiązaniom prawnym co najmniej wątpliwym w świetle Konstytucji rozumianej zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem oraz stanowiskiem nauki.

Prawo uchwalane przez parlament jest odzwierciedleniem różnorodnych poglądów i interesów. Jakkolwiek chęć zmiany przez partię parlamentarną obowiązującego prawa według swojego pomysłu jest rzeczą zupełnie normalną w demokratycznych warunkach, to jednak musi się ona mieścić w ramach procedur i wartości zakreślonych przez Konstytucję. Problem pojawia się wtedy, gdy uchwalane prawo stoi w kolizji z tymi wymogami. Dopóki na straży tych norm znajduje się niezależny od innych władz Trybunał Konstytucyjny, obywatel może być względnie spokojny o swoje bezpieczeństwo prawne, wiedząc, że prawo wadliwe będzie wycofane ze sfery prawa powszechnie obowiązującego. Jednak w Polsce ów strażnik Konstytucji został w latach 2016–2022 przemieniony w twór mający uczestniczyć w nieprzewidzianym w ustawie zasadniczej specjalnym trybie, który stanowi ostateczną legitymizację aktów normatywnych przyjętych przez większość sejmową. W konsekwencji dochodzi do zaskakującego sposobu postępowania, kiedy to partia rządząca zaskarża do Trybunału Konstytucyjnego wprowadzone przez siebie akty normatywne, mimo że mogłaby je z łatwością usunąć z systemu prawnego, nie czekając na orzeczenie podjęte przez skład sędziowski. W przypadku powzięcia wątpliwości co do ich konstytucyjności podczas procesu ustawodawczego powinna ona również zaniechać uchwalania wadliwego prawa. Realia są zatem takie, że kontrola konstytucyjności prawa nie ma na celu jego eliminacji, ale służy celom politycznym.

W latach 2005–2007, czyli w czasie pierwszych rządów PiS, wiele z ustaw przyjętych przez rządzącą większość zostało przez Trybunał zanegowanych. Dość powiedzieć, że takie rozwiązania jak ustawa lustracyjna⁴, której kluczowe przepisy uznano za niekonstytucyjne, czy projekt nowej ustawy o zgromadzeniach⁵, docelowo mającej umożliwić władzom lokalnym zakazywanie organizowania zgromadzeń przede

4 Wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07, OTK-A 2007, nr 5, poz. 48.

5 Wyrok TK z dnia 18 stycznia 2006 r., K 21/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 4.

wszystkim takich jak Marsze Równości, sąd konstytucyjny uznał za niezgodne z przepisami Konstytucji. Dla większości rządzącej było to politycznie i wizerunkowo niewygodne. Proces hamowania przez TK niekonstytucyjnych rozwiązań ustawowych w języku partii rządzącej zaczęto nazywać „imposybilizmem konstytucyjnym”⁶. Podkreślać ono miało, że Konstytucja oraz ci, którzy wspierają jej wartość, tak naprawdę chcą jedynie trwać w stagnacji, nie pozwalając na przeprowadzenie zasadniczych reform, które uchwalić chciał rząd, reprezentujący suwerena. Z tego powodu u wyborcy miało pojawić się przekonanie, że Konstytucja jest w gruncie rzeczy wrogiem demokracji – bo uniemożliwia decydowanie o tym, czego chcą wyborcy (a dokładniej partia wygrywająca wybory). Należy jednak zauważyć, że w wypowiedzi tej pominięto jedną, zasadniczą kwestię. Sama Konstytucja jest również umową społeczną i ma gwarantować podstawy demokratycznego ustroju⁷. Jej zasadniczym celem jest obrona wartości uznanych przez ustrojodawcę za ważne, czego gwarantem jest m.in. skomplikowana procedura jej zmiany.

Inną sprawą jest, że pojęcie imposybilizmu zaniknęło właściwie w politycznym dyskursie po przeobrażeniu Trybunału po 2016 r. Właściwie można powiedzieć, że trend się odwrócił – z ust polityków partii rządzącej padały już wówczas sformułowania „sąd ostatniego słowa”⁸. Znamienne więc, że osoby niechętne trybunalskiej kontroli konstytucyjności nagle zaczęły pochwalać jego działalność i przyznawać jego orzeczeniom nieprawdopodobną polityczną doniosłość. Jak się okazuje, prowadziło to do legitymizowania najbardziej kontrowersyjnych aktów normatywnych. Politycy wpieryw uniemożliwili działalność jednemu z organów państwa, będącemu gwarantem nadrzędności Konstytucji, który władny był przekreślić pomysły ustawodawcze. Gdy przejęli go od strony personalnej, nadali mu rolę organu potwierdzającego zdobycze władzy.

Kryzys konstytucyjny sięga swoimi korzeniami nie tylko do początków Sejmu VIII kadencji, lecz jeszcze końcówki poprzedniej. Przeczuwając prawdopodobnie klęskę w nadchodzących wyborach, większość

6 J. Zajadło, *Pojęcie „imposybilizm prawny” a polityczność prawa i prawoznawstwa*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 3, s. 17–30.

7 M. Zubik, *O „grzechach społecznych” przeciwko ustawie zasadniczej*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 1, s. 3–23.

8 Wypowiedź Z. Ziobry z dnia 18 listopada 2021 r. podczas konferencji prasowej po spotkaniu z unijnym Komisarzem ds. Sprawiedliwości D. Reyndersem, <https://www.rp.pl/prawnicy/art19114411-ziobro-po-spotkaniu-z-reyndersem-powtorzyłem-ze-tk-jest-sadem-ostatniego-slowa> [dostęp: 10.03.2023].

parlamentarna z VII kadencji wybrała 8 października 2015 r. pięciu sędziów do Trybunału Konstytucyjnego, mimo że w trakcie jej kadencji zwalniały się tylko trzy miejsca. Świadczy to o swoistej chęci zabezpieczenia się przed wyborczą przegraną. Jasno trzeba powiedzieć, że była to próba niekonstytucyjna, co potwierdził TK w wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r.⁹ Trybunał kierował się zasadą, że Sejm danej kadencji jest władny wybrać tylko tylu sędziów Trybunału, ile miejsc zostanie zwolnionych w trakcie jego kadencji. Sensem tego orzeczenia było, że Sejm VII kadencji nie miał kompetencji do wyboru dwóch sędziów tzw. „grudniowych”, ponieważ ich kadencja kończyła się w grudniu, a był to już czas trwania Sejmu VIII kadencji. Tym samym ich wybór jest nieważny. Natomiast wybór sędziów, których kadencja kończyła się w listopadzie, tzw. „listopadowych”, nie był obciążony tą wadą.

Istotny problem zaczął się jednak w momencie, gdy Prezydent RP nie przyjął ślubowania od żadnego sędziego wybranego w 2015 r. przez Sejm VII kadencji. Sytuacja ta wywołała dyskusję, której głównym problemem była odpowiedź na pytanie, czy Prezydent RP rzeczywiście mógł odmówić przyjęcia ślubowania przez sędziów TK. Odpowiedź powinna być przecząca. Odebranie ślubowania od sędziego TK ma podstawę jedynie ustawową. Artykuł 194 ust. 1 Konstytucji stanowi o wyborze sędziego przez Sejm. Ten moment jest najistotniejszy dla obsadzenia urzędu sędziowskiego. Ponadto ówczesna ustawa o TK mówiła jedynie o tym, że sędzia składa ślubowanie wobec Prezydenta RP, nie pozo- stawiając w tym zakresie luzu decyzyjnego głowie państwa. Wyraźnie o obowiązku Prezydenta RP odebrania ślubowania od nowo wybranego sędziego TK wypowiedział się Trybunał w przywołanym już wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r.

W „rozwiązanie” kryzysu konstytucyjnego włączył się również nowo wybrany Sejm, podejmując 25 listopada 2015 r. uchwały¹⁰, w których stwierdzał, że wybór wszystkich pięciu sędziów wyłonionych przez Sejm poprzedniej kadencji jest pozbawiony mocy prawnej. Następnie 2 grudnia 2015 r. wybrał nowych pięciu sędziów¹¹. W ten sposób Sejm wynalazł sposób wygaszania kadencji sędziów TK, nieznaną Konstytucji. W tej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie wypowiedział się merytorycznie¹². Stwierdził, że te uchwały Sejmu nie mają charakteru normatywnego oraz nie są aktami prawnie wiążącymi.

9 Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185.

10 Uchwały Sejmu z dnia 25 listopada 2015 r. (M.P. poz. 1131–1135).

11 Uchwały Sejmu z dnia 2 grudnia 2015 r. (M.P. poz. 1182–1186).

12 Postanowienie TK z dnia 7 stycznia 2016 r., U 8/15, OTK-A 2016, nr 1, poz. 1.

Znamienne jest, że w nocy z 2 na 3 grudnia 2015 r., a więc w ostatniej chwili przed zapadnięciem wyroku TK¹³ w sprawie wyboru sędziów przez Sejm poprzedniej kadencji, Prezydent odebrał ślubowania od pięciu sędziów wybranych tego samego dnia. Od tej chwili zaczęto określać ich mianem „neosędziów” (a czasem nawet sędziów nocnych). Trzech z nich zostało określonych jako „sędziowie-dublerzy”¹⁴.

Wyżej opisane wydarzenia zwiastowały, że partia rządząca z pewnością chce co najmniej sparaliżować, a nawet przejąć cały Trybunał. Z czasem okazało się, że został on nie tylko zawłaszczony, lecz także wykorzystany do pozakonstytucyjnej zmiany Konstytucji.

Zmiana ustrojowa – zawłaszczenie państwa

Mimo zapadnięcia rozstrzygnięć, które miały na celu zapobiec próbom zawłaszczenia Trybunału Konstytucyjnego przez polityków, proces ten nie uległ zahamowaniu. Władza znalazła nowy sposób na utrzymanie istniejącego stanu rzeczy, a nawet pogłębienie kryzysu. Okazją do tego było blokowanie publikacji wyroków TK. Pierwszą sytuacją, w której rząd nie opublikował niezwłocznie orzeczenia – do czego zobowiązuje art. 190 ust. 2 Konstytucji – był wspomniany wcześniej wyrok z dnia 3 grudnia 2015 r. Opublikowany został dopiero 16 grudnia, a więc 2 tygodnie po jego wydaniu. Samo rozumienie pojęcia „niezwłocznie”, choć nie wskazuje co prawda określonego odstępu czasowego, nakazuje natychmiastowe działanie zobowiązanego organu władzy publicznej. Ówczesna premier usprawiedliwiała swoją zwłokę rzekomymi wątpliwościami dotyczącymi liczebności składu orzekającego i twierdziła, że termin dwutygodniowy jest terminem, który odpowiada pojęciu „niezwłoczny” w praktyce orzeczniczej. Problem jednak w tym, że Konstytucja nie przewiduje procedury oceny rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego przez rząd ani inny organ władzy (zob. art. 190 ust. 1 Konstytucji).

Prawdziwa przemiana praktyki działania Trybunału nastąpiła jednak po upływie kadencji dotychczasowego Prezesa TK, Andrzeja Rzeplińskiego, czyli 19 grudnia 2016 r. Do końca kadencji nie dopuszczał on do orzekania osób wybranych na zajęte już stanowiska sędziowskie, tj. Henryka Ciocha, Mariusza Muszyńskiego i Lecha Morawskiego. Tego samego dnia Prezydent podpisał trzy ustawy dotyczące Trybunału

13 Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185.

14 <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8226517,wyrok-etpc-sedziowie-dublerzy-xero-flor-prawomocny.html> [dostęp: 10.03.2023].

Konstytucyjnego. Na ich podstawie powierzył – nieznaną Konstytucji – funkcję „pełniącego obowiązki” Prezesa TK jednej z sędziów Trybunału wybranej w listopadzie 2015 r. Zwołała ona Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK, w którym uczestniczyło już trzech sędziów „dublerów”. Co ciekawe, sędzia zwołująca Zgromadzenie chciała z taką niecierpliwością wybrać kandydatów na nowego Prezesa Trybunału, że nie przełożyła Zgromadzenia Ogólnego choćby o 1 dzień. Pozwoliłoby to na przyjazd nieobecnych wówczas w Warszawie sędziego Stanisława Rymara. Same obrady były również dość wyjątkowe. Większość członków Trybunału Konstytucyjnego odmówiła wzięcia udziału w głosowaniu. Pozostałe osoby wybrały dwóch kandydatów, których przedstawiono Prezydentowi. Ustawa wymagała podjęcia uchwały o przedstawieniu kandydatów Prezydentowi – w protokole Zgromadzenia próżno jednak szukać informacji o jej podjęciu. Prezydent jednak, bez jakichkolwiek wątpliwości natury prawnej, powołał tę sędzię, dotychczas „pełniąca obowiązki”, na Prezesa TK.

Zmiana na fotelu Prezesa istotnie zmieniła sposób funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Proces politycznego zawłaszczania tej instytucji zaczął się wtedy na niespotykaną skalę. Jednym z jego przejawów było odsunięcie od orzekania kilku sędziów. Działania rozpoczęły się, gdy Prokurator Generalny w styczniu 2017 r. złożył wniosek o zbadanie prawidłowości wyboru trzech sędziów TK w 2010 r., zarzucając niedopełnienie procedur w związku z ich wyborem na stanowisko. Poszło o to, że Marszałek Sejmu ogłosił jedną uchwałę Sejmu zawierającą nazwiska nowo wybranych sędziów, a nie trzy oddzielne, dotyczące każdego z nich z osobna. Następnie Prokurator Generalny zawniósł o wyłączenie ich ze składów orzekających. Jak twierdził, mogli być oni do niego uprzedzeni ze względu na złożenie poprzedniego wniosku. Trybunał przychylił się do tego wniosku Prokuratora Generalnego¹⁵. Trybunał kierowany przez nową Prezes nie kwapił się natomiast z rozpoznaniem podstawowej sprawy dotyczącej uchwały o powołaniu sędziów. Rzecz ciekawa, gdyby chciał kierować się dobrem wspólnym i chronić swój autorytet, powinien był jak najszybciej przystąpić do rozstrzygnięcia tej kwestii. Dotyczyła bowiem ona jego własnych członków. W związku z tym, że kadencja tych sędziów kończyła się w roku 2019, dotrwali do jej końca w stanie quasi-zawieszenia, w różny sposób odsuwani niejednokrotnie od czynności orzekających przez 2 lata.

Innym elementem pozbywania się „starych” sędziów było wysłanie wiceprezesa TK na przymusowy urlop faktycznie aż do końca jego

15 Postanowienie TK z dnia 12 marca 2020 r., U 1/17, OTK-A 2020, poz. 11.

kadencji. Argumentem miała być w tym wypadku troska o finanse Trybunału. Oficjalnie nie chciano bowiem wypłacić mu wynagrodzenia za niewykorzystany urlop.

Po pozbyciu się większości „starych” sędziów oraz odejściu jednego z nich do Sądu Najwyższego skład TK, po stopniowym uzupełnianiu, stawał się w coraz większym stopniu złożony z osób wybranych wyłącznie przez Sejm VIII oraz IX kadencji.

Nie jest jednak moją intencją dalej czynić chronologiczne podsumowania wszystkich – kontrowersyjnych pod względem prawnym – wydarzeń wpływających na obniżenie autorytetu obecnego TK¹⁶. Podkreślić jednak należy, że kreowanie takiego wizerunku Trybunału w przestrzeni publicznej nie pozostawało bez wpływu na jego prace, a konkretniej, na spełnianie funkcji kontrolnej wobec stanowionego prawa. Jak wskazuje Małgorzata Pyziak-Szafnicka¹⁷, sąd konstytucyjny jest ze swej natury powołany do ochrony w szczególności mniejszości. Gdy liczba wniosków kierowanych do TK spada z powodu utraty zaufania do sądu, mamy do czynienia ze zjawiskiem destrukcyjnym. Osoby, które w normalnych warunkach mogłyby oczekiwać ochrony, nie ubiegają się o nią, ponieważ zaistniało u nich usprawiedliwione przekonanie, że nie mają szans jej osiągnąć. Niestety trend ten, rozpoczęty od 2017 r., trwa do dziś. O ile wcześniej, co do zasady, rokrocznie w liczbie wniosków o kontrolę konstytucyjności aktów normatywnych składanych przez grupy posłów prymat wiodły stronnictwa opozycyjne, o tyle po 2017 r. zostały one do tego wyraźnie zniechęcone. Natomiast liczba wniosków składanych przez podmioty reprezentujące większość rządzącą zaczęła z kolei rosnąć. Podobnie stało się z liczbą wniosków składanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich¹⁸. Świadczyło to o tym, że w oczach tego konstytucyjnego organu państwa TK przestał być uważany za efektywny mechanizm ochrony wolności i praw człowieka.

16 Zob. W. Sadurski, *Polski kryzys konstytucyjny*, przeł. A.W. Wójcik, Łódź 2020, s. 94–147; P. Tuleja, *Geneza, rozwój i upadek sądownictwa konstytucyjnego w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10, s. 15–18.

17 M. Pyziak-Szafnicka, *Trybunał Konstytucyjny à rebours*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 5, s. 28–31.

18 W 2016 r. każdy z 16 wniosków złożonych do TK przez grupę posłów lub senatorów był reprezentowany przez opozycję. Natomiast w 2017 r. grupy posłów złożyły 5 wniosków o dokonanie kontroli konstytucyjności ustaw do TK. Każdy z nich był reprezentowany przez większość rządzącą. Do roku 2016 RPO składał ok. 20 wniosków o kontrolę konstytucyjności rocznie (24 wnioski w roku 2016), lecz w roku 2017 liczba wniosków spadła do 6. Zob. <https://trybunal.gov.pl/publikacje/informacje-o-problemach-wynikajacych-z-dzialalnosci-i-orzecznictwa-tk/od-2003/> [dostęp: 10.03.2023].

Ogólna liczba spraw wpływających do Trybunału od 2017 r. jest wyraźnie niższa niż w latach poprzednich. Dotyczy to nie tylko wniosków o kontrolę konstytucyjności aktów normatywnych, ale także – co stanowić musi tym bardziej alarmującą tendencję – pytań prawnych sądów kierowanych do Trybunału. Opozycja co prawda wcale nie musi składać wniosków o kontrolę konstytucyjności ustaw, traktując to jako element politycznej walki. Jednak niezależne sądy dużo trudniej posądzić o takie pobudki. Jest to więc jasny sygnał, że wspomniane kontrowersje związane z TK spowodowały, że coraz mniej podmiotów dostrzega szansę na możliwość objęcia ochroną w ramach postępowania przed Trybunałem.

Odrębną sprawą jest sam tok prac Trybunału Konstytucyjnego. Zwracali na to uwagę sędziowie TK¹⁹. Podkreślali oni przede wszystkim wątpliwość co do kształtowania składów orzekających, nieoczekiwanych zmian na miejscu sędziego sprawozdawcy, niezwoływania Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK oraz usuwania orzeczeń TK ze strony internetowej. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym²⁰ wymagała wyznaczania składów orzekających w sposób alfabetyczny, bez względu na przedmiot sprawy. Norma ta stanowiła gwarancję równomiernego obciążenia pracą sędziów TK; poza tym zapobiegała manipulowaniu składami orzekającymi. Tym samym przeciwdziałała arbitralnemu wyznaczaniu składów orzekających. Jak pokazują orzeczenia, składy orzekające były wyznaczone w 2017 r. w sposób wątpliwy. W sprawach o wyłączenie sędziego niektórzy sędziowie nie orzekali w ani jednej sprawie, „rekordzista” natomiast uczestniczył w orzekaniu w aż 12 takich sprawach. Z kolei w sprawach o sygnaturze „K” jeden z sędziów uczestniczył w orzekaniu w dwóch sprawach, natomiast inny – w aż dziewięciu. Dysproporcja była widoczna również w 2018 r. Niektórzy sędziowie uczestniczyli tylko w dwóch sprawach o takiej sygnaturze, natomiast „rekordziści” w dziewięciu. Bez względu więc na nieliczne wyjątki ustawowe dopuszczające odstępianie od zasady alfabetycznego przydzielania spraw, rozbieżność była wyraźnie zauważalna.

Od 2017 r. znakomitą większość spraw Trybunał zwykł rozstrzygać na posiedzeniach niejawnych. Z raportu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wynika, że zaledwie w 7 na 35 spraw doszło do przeprowadzenia rozpraw²¹. Uszczerbku doznała zatem co najmniej funkcja informa-

19 List sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2017 r.

20 Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393).

21 Raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, <https://obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2016/03/HFPC-Pracuje-tak-jak-powinien-raport-TK-2017.pdf> [dostęp: 10.03.2023].

cyjno-edukacyjna dla społeczeństwa. Na szczególną krytykę zasługuje praktyka polegająca na uniemożliwianiu przez Prezes TK dostępu mediów do rozpraw. Argumentowano to m.in. małą liczbą miejsc na sali rozpraw. Jak poinformowano, zakaz miał dotyczyć wyłącznie spraw „mniej istotnych”²². Stał się jednak regułą.

Nie do pogodzenia ze standardami sędziowskimi są bliskie związki przedstawicieli władzy z kierownictwem Trybunału. Rewelacje dziennikarskie²³ na temat licznych spotkań szefa partii rządzącej z Prezes TK być może przeszłyby bez echa. Potwierdził je jednak on sam, określając Panią Prezes jako „odkrycie towarzyskie” ostatnich lat oraz informując w mediach, że bywa w jej mieszkaniu służbowym²⁴. Konstytucja, mówiąc o niezawisłości w kontekście sędziów TK, zawiera również nakaz wstrzemięźliwości nie tylko w utrzymywaniu kontaktów grożących bezpośrednio wpływaniem na treść orzeczeń, ale również w podejmowaniu zachowań pośrednio wpływających na postrzeganie Trybunału Konstytucyjnego jako konstytucyjnego organu państwa w przestrzeni publicznej. W ten sposób autorytet tego organu, i tak już bardzo wąty, nadszarpnięty podczas kryzysu konstytucyjnego, zmniejszył się jeszcze bardziej.

Więcej światła na powyższą sprawę rzuciła tzw. afera mailowa, związana z wyciekiem domniemanych wiadomości z prywatnej skrzynki Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Niestety potwierdzone zostały wątpliwości dotyczące ustalania treści orzeczeń z tajemniczą „Julią P.”. W tych mailach często wspomniana była ona jako strona podczas narad²⁵. Wymieniona w mailach Prezes TK sama odpowiadała na zarzuty, twierdząc, że maile są sfabrykowane przez „ruskich trolli”, a ci, którzy w nie uwierzyli, wpisują się w narrację Władimira Putina²⁶. Co ciekawe, w jednym z kolejnych wywiadów Prezes stwier-

22 <https://www.wirtualnemedial.pl/artykul/nowa-prezes-trybunalu-konstytucyjnego-zakazala-fotografowania-i-nagrywania-jego-rozpraw-w-mniejszej-sali> [dostęp: 10.03.2023].

23 <https://wyborcza.pl/7,75398,24815201,centrum-dowodzenia-w-domu-przylebskiej-ujawniamy-sekretne-spotkania.html> [dostęp: 10.03.2023].

24 Wypowiedź J. Kaczyńskiego z dnia 13 maja 2019 r. podczas rozmowy w programie telewizyjnym „Pytanie na Śniadanie”, <https://www.wprost.pl/polityka/10216240/jaroslaw-kaczynski-julia-przylebska-to-moje-towarzyskie-odkrycie.html> [dostęp: 10.03.2023].

25 <https://wiadomosci.wp.pl/wyciekl-mail-o-julii-p-klopoty-ministra-dworczyka-i-prezes-przylebskiej-6787160707279392a> [dostęp: 10.03.2023].

26 Wypowiedź J. Przylebskiej z 5 lipca 2022 r. podczas wywiadu w programie TVP Info, https://www.rmfm24.pl/raporty/raport-afery-mailowa/news-przylebska-mailach-dworczyka-nigdy-z-nikiem-nie-omawialam-z-nId,6137965#crp_state=1 [dostęp: 10.03.2023].

dziła, że „nawet gdyby maile były prawdziwe”, to i tak nie ma w nich nic skandalicznego, ponieważ komunikacja między TK a środowiskami rządowymi musi działać. Z pewnością w sprzeczności z niezależnością TK stałoby ustalanie daty zapadnięcia orzeczenia, którym zainteresowany jest rząd.

Kilka dni później do wiadomości publicznej wyciekły domniemane maile wiceprezesa TK, które miał kierować do premiera za pomocą prywatnej skrzynki mailowej o enigmatycznej nazwie²⁷. Innym razem, kiedy wypłynęła do mediów sprawa odraczania terminów rozpraw przez Prezes TK w konsultacji z osobami z kręgów rządowych, wiceprezes TK opublikował oświadczenie²⁸. Odciał się od ustaleń czynionych przez Prezes TK. Co więcej, stwierdził, że nie podziela spojrzenia Prezes Trybunału na rolę TK, sposób procedowania przed TK ani na rolę sędziego w życiu polityczno-społecznym Polski. A przede wszystkim uważa, że jego znajomość i rozumienie Konstytucji „różni się horrendalnie” od znajomości i rozumienia tego aktu przez Panią Prezes.

Doświadczenie podpowiada, że wyraziste zaznaczenie obecności w przestrzeni publicznej zapowiadałoby, w przypadku polityka, nadchodzącą kampanię wyborczą, jednak w przypadku sędziów TK byłoby objawem wewnętrznej rywalizacji między nimi w perspektywie np. nadchodzących wyborów nowego Prezesa TK. Zaskakuje jednak sposób prowadzenia takiej „kampanii wyborczej” w Trybunale, nieprzystający do powagi tego organu państwa. Bardziej odpowiednie jest, gdy sędziowie w kuluarach prowadzą rozmowy między sobą, mające zaowocować wyborem z ich grona najodpowiedniejszego Prezesa.

Równie niepokojące bywają zachowania poszczególnych sędziów TK komentujących bieżące wydarzenia polityczne za pomocą niewybrednego słownictwa. Zdają się być one nie do pogodzenia z godnością sprawowanego urzędu. Szczególnie krytycznie trzeba ocenić twitterowe wypowiedzi jednej z sędziów TK, byłej polityk. Na koncie twitterowym tej osoby możemy przeczytać wypowiedzi nieprzystające do godnego sprawowania funkcji sędziego. Nazywanie polityka domagającego się zgodnego z prawem ujawnienia oświadczenia majątkowego sędziego TK „łachem” oraz „chamem” czy porównywanie szefa największej partii opozycyjnej do Hitlera nie licuje również z ogólnie przyjętą kulturą

27 <https://wiadomosci.wp.pl/lucius-domitius-tajemnicza-skrzynka-z-ktorej-sedzia-tk-pisze-do-premiera-6788228450953888a> [dostęp: 10.03.2023].

28 <http://www.mariuszmuszynski.pl/2022/07/06/tzw-maile-dworczyka/> [dostęp: 10.03.2023].

osobistą²⁹. Inny z kolei z sędziów postanowił opublikować na oficjalnej stronie Trybunału oświadczenie, w którym potępia domniemane „widmo nowych rządów prawa sprawowanych za pomocą sierpa i młota” mające ogarniać Polskę³⁰.

Wszystkie te okoliczności osłabiają autorytet Trybunału. Można to zauważyć w sondażach zaufania³¹. Z badań tych wynika, że Trybunałowi ufa zaledwie ok. 25% społeczeństwa, co jest wynikiem gorszym niż zaufanie do parlamentu, utrzymujące się od długiego czasu na niskim poziomie³². Z kolei zaufanie do Trybunału Konstytucyjnego w 2020 r. wynosiło ok. 25%, w 2015 r. utrzymywało się w granicach 40%, a w 2010 r. w okolicach 45%³³. Tak niski poziom zaufania społecznego musi niepokoić. Organ ten rozstrzyga spory na podstawie Konstytucji, będącej umową społeczną obywateli, w sprawach zasadniczych dla państwa.

Psucie ustroju

Kryzys konstytucyjny związany z wadliwym obsadzeniem zajętych miejsc sędziowskich w TK rozlał się również na płaszczyznę międzynarodową. Europejski Trybunał Praw Człowieka, widząc bezradność krajowych mechanizmów ochrony praw człowieka, których działanie zostało znacząco zaburzone, oraz rosnącą liczbę skarg na Polskę, wydał 7 maja 2021 r. wyrok w tzw. sprawie *Xero Flor*³⁴. Orzekł, że Polska, poprzez rozstrzyganie spraw w Trybunale Konstytucyjnym z udziałem osoby nieprawidłowo wybranej (tzw. „sędziego-dublera”) narusza art. 6

29 <https://www.rp.pl/polityka/art36910771-ktory-to-hitler-pawlowicz-przeprasza-tuska-za-swoj-wpis> [dostęp: 10.03.2023].

30 <https://trybunal.gov.pl/wiadomosci/uroczystosci-spotkania-wyklady/art/komentarz-jaroslaw-wyrembaka-sedziego-trybunalu-konstytucyjnego> [dostęp: 10.03.2023].

31 <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/sondaz-ktorym-instytucjom-ufaja-polacy-pytamy-o-policje-kosciol-ue-i-media/gvqgzwe> [dostęp: 10.03.2023].

32 Zaufanie do parlamentu w 2020 r. wynosiło ok. 35%, w 2015 r. utrzymywało się w okolicach 20%, a w 2010 r. od ok. 20 do 30%. Z kolei zaufanie do Trybunału Konstytucyjnego w 2020 r. wynosiło ok. 25%, w 2015 r. utrzymywało się w granicach 40%, a w 2010 r. – w okolicach 45%. Co istotne, od końca 2015 r. w ocenie działalności TK przeważają oceny negatywne. Źródło: <https://www.cbos.pl/PL/szukaj/szukaj.php> [dostęp: 10.03.2023].

33 *Ibidem*.

34 Wyrok ETPC z dnia 7 maja 2021 r., skarga nr 4907/18, *Xero Flor w Polsce Sp. z o.o. przeciwko Polsce*, ECLI:CE:ECHR:2021:0507JUD000490718.

Europejskiej Konwencji praw człowieka³⁵, a więc prawo do sądu. Wyrok co prawda dotyczył bezpośrednio osoby wiceprezesa TK, ale wnioski płynące z niego wprost dają się zastosować również do pozostałych dwóch sędziów wybranych wadliwie.

Polska nie zdecydowała się odwołać od wyroku. Mogło więc wydać się, że rząd zamierza wykonać wyrok. Jak się jednak okazało – nie bardziej mylnego. Trybunał Konstytucyjny błyskawicznie – na wniosek Prokuratora Generalnego – orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 6 EKPC w odniesieniu do TK³⁶, a w innym postanowieniu³⁷ stwierdził, że wyrok ETPC stanowi bezprawne wyjście poza właściwość ETPC i w tym zakresie stanowi wyrok nieistniejący³⁸. W takiej sytuacji rząd uzyskał pretekst do niewykonywania wyroku wydanego przez ETPC. Trzeba jednak zaznaczyć, że po pierwsze, art. 188 Konstytucji nie przypisuje w żadnym razie sądowi konstytucyjnemu kompetencji do oceny wyroków innych sądów, zwłaszcza międzynarodowych trybunałów; po drugie, wyrok TK sam w sobie nie może stanowić podstawy do usprawiedliwiania niewykonywania zobowiązań płynących z umów międzynarodowych. Jest to bowiem sprzeczne z zasadą *pacta sunt servanda*³⁹ stanowiącą, że państwo nie może podawać argumentów odwołujących się do prawa wewnętrznego celem uzasadnienia bądź usprawiedliwienia niewywiązania się z zobowiązania międzynarodowego. Zasada ta została potwierdzona w art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów⁴⁰.

Niestety postanowienie TK z dnia 14 lipca 2021 r. niesie ze sobą dalsze reperkusje, przede wszystkim dla strony rządowej⁴¹. Okazało się wygodnym uzasadnieniem dla niewypełniania międzynarodowych zobowiązań płynących z EKPC. Zaczęto stosować praktykę

35 Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), dalej: EKPC.

36 Wyrok TK z dnia 10 marca 2022 r., K 7/21, OTK-A 2022, poz. 24; zob. L. Garlicki, *Umieędzynarodowienie Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10, s. 165–166.

37 Postanowienie TK z dnia 14 lipca 2021 r., P 7/20, OTK-A 2021, poz. 49.

38 Warto zauważyć, że w wymienionych dwóch sprawach orzekali Justyn Piskorski oraz Mariusz Muszyński, którzy pozostają sędziami wybranymi w sposób wadliwy, wobec tego orzekanie przez nich stanowi złamanie fundamentalnej zasady zakazującej bycia sędzią we własnej sprawie.

39 W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2017, s. 36–37.

40 Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439).

41 Postanowienie TK z dnia 14 lipca 2021 r., P 7/20, OTK-A 2021, poz. 49.

niewypłacania odszkodowań⁴² zasądzonych przez ETPC w sprawach sędziów⁴³ skarżących Polskę na podstawie art. 6 Konwencji. Rząd powołuje się na wspomniane postanowienie TK i zasłania się przestrzeganiem prawa i konstytucyjną zasadą legalizmu. Uszczerbek zatem ponieśli bezpośrednio obywatele.

Podobny schemat działania przez TK został przyjęty na kanwie sporu o tzw. „neosędziów”, czyli sędziów powołanych przez nową Krajową Radę Sądownictwa, której zarzuca się upolitycznienie. Nie zagłębiając się w szczegóły, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł⁴⁴, że orzeczenia wydawane przez osoby powołane na urząd sędziego z rażącem naruszeniem podstawowych norm dotyczących ustroju i funkcjonowania rozpatrywanego systemu sądownictwa należy uznawać za niebyłe. Stwierdził również, że możliwe jest kwestionowanie statusu sędziów niedających gwarancji niezawisłości i bezstronności. W krótkim czasie po ogłoszeniu wyroku osoby związane z partią rządzącą zaczęły zarzucać TSUE przekroczenie uprawnień traktatowych. Premier złożył wniosek do TK o zbadanie zgodności z Konstytucją Traktatu o Unii Europejskiej⁴⁵. Trybunał orzekł po myśli premiera⁴⁶, stwierdzając – co niezbyt odkrywcze – że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej oraz że sądy nie mogą badać legalności procedury powoływania sędziów. Stało to w sprzeczności z orzeczeniem TSUE. Działanie premiera i TK przypieczętowało faktyczny zamysł uchylecia się od realizacji wyroków TSUE. Trybunał Konstytucyjny zdecydował się przełamać zasadę lojalności oraz skuteczności prawa UE przewidziane w TUE. Jednocześnie stał się organem, który miał w ostateczny sposób przypieczętować legalność działań KRS oraz dokonanych przez nią sędziowskich nominacji. Po raz kolejny uczynił to odwrotnie do przewidzianej dla niego w Konstytucji funkcji ustrojowej.

Inny problem pojawił się, gdy posłowie partii rządzącej, wobec niemożności wyboru RPO, do czego uprawniony jest Sejm za zgodą Senatu na podstawie Konstytucji, zaskarżyli do TK przepis ustawy

42 <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/8484809,etpc-rzad-msz-artur-ozimek.html> [dostęp: 10.03.2023].

43 Wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2021 r., skargi nr 49868/19 i 57511/19, *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, ECLI:CE:ECHR:2021:1108JUD004986819.

44 Wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r., C-824/18, A.B. i in. *przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*, ECLI:EU:C:2021:153.

45 Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C z 2016 r. Nr 202, s. 13 ze zm.).

46 Wyrok TK z dnia 7 października 2021 r., K 3/21, OTK-A 2022, poz. 65.

o RPO⁴⁷, mówiący o tym, że dotychczasowy Rzecznik sprawuje stanowisko do czasu objęcia go przez następcę. Podniesiono tutaj zarzut niezgodności z przepisem Konstytucji określającym pięcioletnią kadencję RPO. Miało to być niezgodne z zasadą legalizmu, nakazującą działać organom państwa na podstawie i w granicach prawa, co wobec określonej konstytucyjnie kadencji miało być niedopuszczalne. Według dotychczasowej praktyki zawsze kadencja tego organu ulegała pewnemu przedłużeniu ze względu na konieczność uzyskania porozumienia między Sejmem i Senatem. Poza tym taka praktyka dotyczyła również prezesów NBP oraz NIK. Ponadto – co nawet istotniejsze – Rzecznik wskazywał na konieczność zapewnienia zaufania obywateli do państwa i wypełnienia dyspozycji art. 80 Konstytucji. Przepis ten wskazuje na prawo każdego obywatela do wystąpienia do RPO, co wobec sztywno określonej kadencji i możliwego stworzenia wakatu na tym stanowisku mogłoby być nierealizowalne. Trybunał orzekł niekonstytucyjność kwestionowanego przepisu, dając jednocześnie ustawodawcy 3 miesiące na dostosowanie ustawy do nowych standardów. W sytuacji tak intensywnego konfliktu politycznego TK powinien był rozważyć konsekwencje swojego rozstrzygnięcia. W przypadku braku wyboru RPO po upływie wspomnianego trzymiesięcznego okresu mogłaby się wydarzyć sytuacja niekorzystna z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawnego oraz zaufania obywateli do państwa. Gdyby nie udało się uzyskać poparcia kandydatury nowego RPO i nie uchwalono nowej ustawy o RPO, doszłoby do opróżnienia stanowiska przez luki w prawie. Ostatecznie jednak doszło do wyboru nowego RPO⁴⁸.

Przemiana, jakiej uległ TK po 2016 r., uniemożliwiła mu skuteczne społecznie realizowanie funkcji oceny konstytucyjności ustaw. Stał się elementem procesu legislacyjnego, na wzór trzeciej izby, mającej jednak legitymizować działania władzy. Poprzez utratę zaufania wśród obywateli oraz prestiżu międzynarodowego stał się organem, który co prawda orzeka, ale w praktyce staje się narzędziem walki politycznej w ręku partii rządzącej. Podejmowanie orzeczeń w kontrowersyjnych

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

48 <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-07-21/wybor-rpo-senat-wyrazil-zgode-na-powolanie-marcina-wiacka/> [dostęp: 10.03.2023].

sprawach ma przypieczętować zdobycze władzy dla celów politycznych. Orzeczenia z tego okresu będą mogły być jednak kwestionowane ze względu na niedochowywanie procedur w procesie wyboru sędziów jeszcze przez wiele lat. Stawia to pod znakiem zapytania sposób funkcjonowania tego organu w dłuższej perspektywie oraz wywołuje obawy co do jego przyszłości.

Abstrakt

Trybunał Konstytucyjny jako trzecia izba parlamentu?

Polski kryzys konstytucyjny został zapoczątkowany sparaliżowaniem i przekształceniem Trybunału Konstytucyjnego w organ zależny od rządu. Wcześniej był on przez przeciwników nazywany „trzecią izbą parlamentu”, co miało ukazać jego zbędność i upolitycznienie w polskim systemie prawnym. Artykuł ma na celu zaprezentowanie wydarzeń, które doprowadziły do powstania kryzysu konstytucyjnego i jego konsekwencji. Stały się one objawami upolitycznienia Trybunału, który po zmianie zaprzestał wykonywania swoich funkcji kontrolnych.

Słowa kluczowe: kryzys konstytucyjny, trzecia izba parlamentu, Trybunał Konstytucyjny.

Abstract

Constitutional Court as the third chamber of parliament?

The Polish constitutional crisis was initiated with the paralysis and transformation of the Constitutional Court into an organ dependent on the government. Earlier it was called by his opponents as “the third chamber of parliament”, which was supposed to emphasize the redundancy and politicization of this institution in the Polish legal system. The article will present the events that led to the emergence of the constitutional crisis and its consequences. They are symptoms of the politicization of the Constitutional Court, which after the transformation ceased to exercise its control functions.

Key words: constitutional crisis, third chamber of parliament, Constitutional Court.

Bibliografia

Akty normatywne

- Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).
- Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439).
- Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.).
- Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C z 2016 r. Nr 202, s. 13 ze zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Uchwały Sejmu z dnia 25 listopada 2015 r. (M.P. poz. 1131–1135).
- Uchwały Sejmu z dnia 2 grudnia 2015 r. (M.P. poz. 1182–1186).
- Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393).

Orzecznictwo

Trybunał Konstytucyjny

- Wyrok TK z dnia 18 stycznia 2006 r., K 21/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 4.
- Wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07, OTK-A 2007, nr 5, poz. 48.
- Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185.
- Postanowienie TK z dnia 7 stycznia 2016 r., U 8/15, OTK-A 2016, nr 1, poz. 1.
- Postanowienie TK z dnia 12 marca 2020 r., U 1/17, OTK-A 2020, poz. 11.
- Postanowienie TK z dnia 14 lipca 2021 r., P 7/20, OTK-A 2021, poz. 49.
- Wyrok TK z dnia 7 października 2021 r., K 3/21, OTK-A 2022, poz. 65.
- Wyrok TK z dnia 10 marca 2022 r., K 7/21, OTK-A 2022, poz. 24.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

- Wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r., C-824/18, *A.B. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*, ECLI:EU:C:2021:153.

Europejski Trybunał Praw Człowieka

- Wyrok ETPC z dnia 7 maja 2021 r., skarga nr 4907/18, *Xero Flor w Polsce Sp. z o.o. przeciwko Polsce*, ECLI:CE:ECHR:2021:0507JUD000490718.
- Wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2021 r., skargi nr 49868/19 i 57511/19, *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, ECLI:CE:ECHR:2021:1108JUD004986819.

Literatura

- Garlicki Leszek, *Umiejdzynarodowienie Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10.
- Góralczyk Wojciech, Sawicki Stefan, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2017.
- Kelsen Hans, *Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego*, przeł. B. Banaszekiewicz, Warszawa 2009.
- Pyziak-Szafnicka Małgorzata, *Trybunał Konstytucyjny à rebours*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 5.
- Sadurski Wojciech, *Polski kryzys konstytucyjny*, przeł. A.W. Wójcik, Łódź 2020.
- Tuleja Piotr, *Geneza, rozwój i upadek sądownictwa konstytucyjnego w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10.
- Zajadło Jerzy, *Pojęcie „imposybilizm prawny” a polityczność prawa i prawoznawstwa*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 3.
- Zubik Marek, *O „grzechach społecznych” przeciwko ustawie zasadniczej*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 1.

Źródła internetowe

- Centrum dowodzenia w domu Przylebskiej. Ujawniamy sekretne spotkania prezesa PiS, premiera i szefowej Trybunału*, <https://wyborcza.pl/7,75398,24815201,centrum-dowodzenia-w-domu-przylebskiej-ujawniamy-sekretne-spotkania.html>.
- Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, <https://trybunal.gov.pl/publikacje/informacje-o-problemach-wynikajacych-z-dzialalnosci-i-orzecznictwa-tk/od-2003/>.
- Katalog komunikatów z badań CBOS, <https://www.cbos.pl/PL/szukaj/szukaj.php>.
- Komentarz Jarosława Wyrembaka – sędziego Trybunału Konstytucyjnego, <https://trybunal.gov.pl/wiadomosci/uroczystosci-spotkania-wyklady/art/komentarz-jaroslaw-wyrembaka-sedziego-trybunalu-konstytucyjnego>.
- „Który to Hitler?”. Pawłowicz przeprosza Tuska za swój wpis, <https://www.rp.pl/polityka/art36910771-ktory-to-hitler-pawlowicz-przeprosza-tuska-za-swoj-wpis>.
- „Lucius Domitius”. Tajemnicza skrzynka, z której sędzia TK pisze do premiera, <https://wiadomosci.wp.pl/lucius-domitius-tajemnicza-skrzynka-z-ktorej-sedzia-tk-pisze-do-premiera-6788228450953888a>.
- Nowa prezes Trybunału Konstytucyjnego zakazała fotografowania i nagrywania jego rozpraw w mniejszej sali, <https://www.wirtualnemedial.pl/artykul/nowa-prezes-trybunalu-konstytucyjnego-zakazala-fotografowania-i-nagrywania-jego-rozpraw-w-mniejszej-sali>.
- Oświadczenie w sprawie tzw. maili Dworczyka, <http://www.mariuszmuszynski.pl/2022/07/06/tzw-maile-dworczyka/>.
- Prawomocny wyrok Strasburga w sprawie dublerów w TK, <https://serwisy.gazeta-prawna.pl/orzeczenia/artykuly/8226517,wyrok-etpc-sedziowie-dublerzy-xeroflor-prawomocny.html>.
- Raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, <https://obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2016/03/HFPC-Pracuje-tak-jak-powinien-raport-TK-2017.pdf>.

- Rząd nie chce wypłacić sędziemu odszkodowania przyznanego przez ETPC. „Zbliżamy się do Rosji”*, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/8484809,etpc-rzad-msz-artur-ozimek.html>.
- Sondaż IBRiS dla Onetu: którym instytucjom Polacy ufają najbardziej?*, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/sondaz-ktorym-instytucjom-ufaja-polacy-pytamy-o-policje-kosciol-ue-i-media/gvqgzwe>.
- Wybór RPO. Senat wyraził zgodę na powołanie Marcina Wiącka*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-07-21/wybor-rpo-senat-wyrazil-zgode-na-powolanie-marcina-wiacka/>.
- Wyciekł mail o „Julii P.”. Kłopoty ministra Dworczyka i prezes Przylebskiej?*, <https://wiadomosci.wp.pl/wyciekl-mail-o-julii-p-klopoty-ministra-dworczyka-i-prezes-przylebskiej-6787160707279392a>.
- Wypowiedź J. Kaczyńskiego z dnia 25 listopada 2015 r. podczas wywiadu w telewizji Republika*, <https://wyborcza.pl/7,75398,19247242,kaczynski-po-chciala-zrobic-z-trybunalu-konstytucyjnego-trzecia.html>.
- Wypowiedź J. Kaczyńskiego z dnia 13 maja 2019 r. podczas rozmowy w programie telewizyjnym „Pytanie na Śniadanie”*, <https://www.wprost.pl/polityka/10216240/jaroslaw-kaczynski-julia-przylebska-to-moje-towarzyskie-odkrycie.html>.
- Wypowiedź J. Przylebskiej z dnia 5 lipca 2022 r. podczas wywiadu w programie TVP Info*, https://www.rmfm24.pl/raporty/raport-afery-mailowa/news-przylebska-o-mailach-dworczyka-nigdy-z-nikim-nie-omawialam-z,nId,6137965#crp_state=1.
- Wypowiedź K. Pawłowicz z dnia 4 stycznia 2011 r. podczas przesłuchania na Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka ws. przedstawienia kandydatur na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/11185>.
- Wypowiedź Z. Ziobry z dnia 18 listopada 2021 r. podczas konferencji prasowej po spotkaniu z unijnym Komisarzem ds. Sprawiedliwości D. Reyndersem*, <https://www.rp.pl/prawnicy/art19114411-ziobro-po-spotkaniu-z-reyndersem-powtorzylem-ze-tk-jest-sadem-ostatniego-slowa>.

Inne źródła

List sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2017 r.

Kontrola państwowa źródłem społecznego zaufania

Z tym, co plenum dzisiejsze przyjmie i uchwali, pójdziemy, towarzysze, do partii, do klasy robotniczej, do narodu z podniesionym czołem, gdyż pójdziemy z prawdą. A prawda przedstawiona narodowi bez ogródek da nam siłę, przywróci władzy ludowej i naszej partii pełny kredyt zaufania mas pracujących. Ten kredyt jest niezbędny do realizacji naszych zamierzeń

Władysław Gomułka¹

Istota społecznego zaufania

Zaufanie społeczne to kluczowy element niezbędny do prawidłowego działania organów władzy i administracji publicznej oraz fundamentalny komponent życia politycznego w państwie demokratycznym. U podstaw systemu, który zakłada oddelegowanie władzy w ręce wybranych przedstawicieli, musi leżeć wiara w jej sumienne, sprawiedliwe i rzetelne wykonywanie. Sprawne kierowanie sprawami publicznymi musi być ściśle powiązane z wiarą w kompetencję rządzących, z poczuciem stabilności oraz wpływu na decyzje podejmowane w państwie. W istocie niemożliwe jest skuteczne zarządzanie państwem oraz utrzymanie pożądanego ładu polityczno-ekonomicznego bez zaufania, gdyż to właśnie ono jest pewnego rodzaju gwarantem przestrzegania reguł. Z utratą zaufania² do systemu ściśle wiąże się brak chęci do przestrzegania zasad, stosowania się do przepisów oraz w konsekwencji – aktywne unikanie sankcji za naruszenie prawa. Co więcej, brak satysfakcji

* Wiktoria Prądyńska – Uniwersytet Warszawski, ORCID: 0000-0002-2035-9091

¹ W. Gomułka, Przemówienie wygłoszone na VIII Plenum KC PZPR 20 października 1956 r., <http://pazdziernik56.pl/przemowienie-wladyslawa-gomulki-wygloszone-na-viii-plenum-kc-pzpr-20-10-1956-r/> [dostęp: 10.03.2023].

² H. Domański, *Zaufanie do ludzi i systemu politycznego*, Warszawa 2018, s. 70–81.

z życia publicznego oraz poczucie bezsilności w stosunku do podejmowanych w państwie decyzji kreuje nieufność nie tylko wobec rządzących, ale również do prawa. Osiągnięcie pożądanego poziomu zaufania³ wśród obywateli wiąże się więc z zabezpieczeniem systemu polityczno-prawnego. Jedynie transparentne informacje o przebiegu działań państwowych, trwałość instytucji, przewidywalność ich decyzji oraz stale przeprowadzana kontrola⁴ mogą zagwarantować wiarę w system prawa oraz ułatwić współpracę z obywatelami.

Istotną wartością demokratycznego państwa prawnego jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa. Zasada ta, określana także jako zasada lojalności państwa względem obywateli, wynika z art. 2 Konstytucji⁵ i oznacza przede wszystkim zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa w aspekcie prawnym i ekonomicznym. To właśnie państwo powinno być przewidywalne i w związku z tym ma stwarzać odpowiednie warunki do tego, aby obywatel mu ufał niezależnie od okoliczności.

W demokratycznym państwie opartym na zasadach trójpodziału władzy, konstytucjonalizmu, legalizmu, pluralizmu oraz suwerenności występuje także realna potrzeba monitorowania władz, w tym przeprowadzania różnego rodzaju kontroli. Kontrola działalności struktur państwowych jest jednym z kluczowych elementów budowy zaufania do instytucji publicznych oraz usprawnienia funkcjonowania aparatu państwowego. Celem rozdziału jest ukazanie znaczenia kontroli państwowej określonej przepisami Konstytucji oraz praktyką ustrojową z lat 2015–2022 dla kształtowania zaufania obywateli do państwa oraz prawa.

Pojęcie i rola kontroli państwowej

Znaczenie samej kontroli, świadomości politycznej oraz legitymizacji władzy państwowej zostało podkreślone przez francuskiego filozofa Émile'a Chartier. W jego przekonaniu niemożliwe jest istnienie demokracji bez odpowiedniego przedstawicielstwa, ustawodawstwa, nadzoru, kontroli oraz instrumentów ograniczających częściowo wolności

3 R. Sobiech, *Zaufanie do władz publicznych. Efekt zaklinania deszczu a instytucjonalizacja nieufności*, Warszawa 2017, s. 61–80.

4 A. Sylwestrzak, *Kontrola w demokratycznym państwie prawnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2005, nr 5, s. 8–15.

5 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

każdego człowieka, a szczególnie znajdującego się u władzy. Demokracja w jego ujęciu jest więc w teorii jedynie zbiorem zasad ustrojowych, które nabierają znaczenia, dopiero gdy nad rządzącymi sprawowana jest stała i skuteczna kontrola. Jak sam twierdzi, „wszelka władza musi być ograniczana, nadzorowana, kontrolowana i osądzana, ponieważ nie ma na świecie człowieka, który będąc w stanie zrobić wszystko i nie mając nad sobą kontroli, nie poświęciłby sprawiedliwości dla własnych pobudek”⁶. Wynika z tego wniosek, że w ustroju demokratycznym oddanie funkcji kontrolnej w ręce profesjonalnego, specjalistycznego organu jest wręcz warunkiem prawidłowo funkcjonującego aparatu państwowego.

W powyższym kontekście pojęcie „kontroli”⁷ odnosi się do sfery działań struktur państwowych, wykraczającej poza ustawodawstwo, wykładnię lub wykonywanie prawa. Opiera się ona na dogłębnej analizie stanu faktycznego oraz zestawieniu go ze stanem pożądanym, zgodnie z obowiązującymi przepisami. Porównanie rzeczywistości ze wskazanymi wzorcami umożliwia następnie wykrycie wszelkich nieprawidłowości i sformułowanie odpowiednich wytycznych, służących usunięciu stwierdzonych uchybień. Funkcje kontrolne powierzane są różnym instytucjom i strukturom państwowym, jednak znaczna część tych podmiotów powołana zostaje do wykonywania szerokiego katalogu zadań, w którym kontrola nie znajduje nadrzędnej pozycji. Na tle innych rodzajów kontroli zdecydowanie odznacza się tym samym kontrola państwowa⁸, charakteryzująca się innym zakresem oraz innymi mechanizmami działania. Jest ona kluczowym instrumentem pozwalającym usprawnić koordynację i wykonywanie działań administracji rządowej⁹, ograniczyć rząd w dowolnym gospodarowaniu środkami publicznymi oraz dostrzec nieprawidłowości związane z gospodarką państwową.

Z uwagi na organizacyjną odrębność i niezależność, przedmiot, a także podmiot kontroli państwowej, kontrola ta – jeśli wykonywana jest należycie – może być jednym z instrumentów budujących zaufanie społeczne do instytucji publicznych. Wymaga to jednak również istnienia społecznego zaufania do instytucji kontrolującej. Zaufanie do organu kontrolującego wiąże się ściśle z wyróżniającymi go atrybutami normatywnymi, ale i autorytetem osób wchodzących w jego skład,

6 É. Chartier, *Propos sur les pouvoirs: Éléments d'éthique politique*, Paris 1985, s. 136–147.

7 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 540–558.

8 *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. M. Chmaj, Warszawa 2007, s. 220–223.

9 M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2020, s. 371–378.

realizujących zadania kontrolne. Przede wszystkim powinny być zapewnione niezależność, rzetelność oraz fachowość organu kontrolującego¹⁰. Oczywiście jest, że – aby zapewnić efektywność, skuteczność oraz właściwą samodzielność organu sprawującego kontrolę – nie może być ona całkowicie hierarchicznie związana na płaszczyźnie kompetencyjnej. Jej relacja z parlamentem¹¹ i – zwłaszcza – z władzą wykonawczą musi być odpowiednio uregulowana, aby możliwe było zagwarantowanie obiektywnych wyników kontroli.

Prawne gwarancje niezależności Najwyższej Izby Kontroli

W polskim porządku prawnym naczelnym organem kontroli państwowej jest Najwyższa Izba Kontroli. Pozycja ustrojowa NIK wskazuje na szczególne usytuowanie tego organu w stosunku do innych instytucji państwowych, w tym organów kontrolnych. Uregulowanie pozycji NIK w najwyższym hierarchicznie akcie prawnym w państwie jest wyrazem umocowania jej ustroju oraz zabezpieczenia jej trwałości i stabilności. Unormowanie zrębów działalności i organizacji na poziomie konstytucyjnym zapewnia stałość oraz utrudnia dowolne wprowadzanie zmian w funkcjonowaniu tego organu. Naczelnym organem kontroli nie otrzymał jednak całkowitej niezależności od pozostałych segmentów władzy. Stosownie do art. 202 Konstytucji, Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi. Przy analizie powyższego przepisu powstaje jednak pytanie, jak organ w istocie mający odznaczać się autonomią może zachować niezależność w swoich działaniach, pozostając również w relacji podległości.

Trybunał Konstytucyjny określił ową zależność jako „więź ustrojowo-prawną, w której podmioty organizacyjnie nadrzędne mogą ingerować w przedmiotowo i konstytucyjnie określonym zakresie”¹². W dalszej części wyroku Trybunał doprecyzował również, że podległość organu kontrolnego nie może doprowadzać do naruszania jego autonomii w sferze kompetencyjnej. Sejm nie może więc władczo ingerować w działania ani postępowania kontrolne Izby. Aby zachować bezstronność i obiektywność NIK, musi zostać zachowana organizacyjna i funkcjonalna

10 B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 565–571.

11 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 884–888.

12 Wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK 1998, nr 7, poz. 116.

niezależność¹³. Wprawdzie ten organ kontroli państwowej nie stanowi osobnego, oddzielnego segmentu władzy i jest podporządkowany pierwszej izbie parlamentu, ale został zaopatrzony w liczne gwarancje niezależności¹⁴. Są one istotne, gdyż instytucja kontroli może być narzędziem budującym zaufanie do państwa jedynie wtedy, gdy stanowi skuteczną ochronę przed naruszeniami organów władzy, zwłaszcza egzekutywy, ale i legislatywy. Zewnętrzna ingerencja w funkcjonowanie i działania Izby doprowadziłaby bowiem do sytuacji, w której niemal niemożliwe byłoby zagwarantowanie efektywnego monitorowania władzy publicznej.

Kluczowe jest unormowanie przez ustawodawcę także pozycji funkcjonariuszy organu kontroli, by nie stał się on narzędziem rozgrywek politycznych¹⁵, uległym względem partii rządzącej lub opozycji. Brak należytego dystansu między podmiotami kontrolowanymi a Izbą nie tylko zaciera zasady samodzielności, ale również automatycznie doprowadza do niechęci społecznej. W celu swobodnego wykonywania przez NIK swoich zadań oraz ukształtowania odpowiedniej relacji z organami władzy i administracji szczegółowo uregulowano również pozycję jej Prezesa oraz kontrolerów tworzących profesjonalny aparat kontrolerski. By uniknąć nadużyć mogących zagrozić niezależności Izby¹⁶, status korpusu kontrolerskiego został unormowany na poziomie ustawowym oraz – w odniesieniu do Prezesa – również konstytucyjnym.

Według art. 206 Konstytucji oraz art. 18 i 88 ustawy o NIK¹⁷, Prezes Izby nie może zostać zatrzymany, aresztowany, pozbawiony wolności ani pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez uprzedniej zgody Sejmu¹⁸. Nadanie Prezesowi Izby immunitetu formalnego oraz przywileju nietykalności jest bezpośrednią barierą przed naciskami ze strony podmiotów kontrolowanych, które mogłyby ograniczać go w odpowiednim wykonywaniu swoich funkcji. Analogiczne rozwiązania zastosowano również w stosunku do pozostałych pracowników organu kontrolnego. Stosownie do treści art. 88 ustawy o NIK wiceprezesa, dyrektor generalny

13 F. Fiedler, *Niezależność najwyższego organu kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 1, s. 86–94.

14 M. Serwaniec, *Konstytucyjne gwarancje niezależności najwyższych organów kontroli w państwach członkowskich UE*, Toruń 2018, s. 81–113.

15 F. Fiedler, *The independence of Supreme Audit Institutions*, [w:] INTOSAI: 50 Years (1953–2003), Vienna 2004, s. 108–117.

16 P. Daniel, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 202, 203*, Warszawa 2020, s. 39–43.

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

18 Zob. więcej M. Chmaj, *W sprawie zakresu odpowiedzialności prawnej Prezesa NIK*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 6, s. 131–152.

oraz kontrolerzy NIK nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności karnej w związku z wykonywanymi czynnościami służbowymi bez uprzedniej zgody Kolegium NIK. W ustawie zawarto również przepisy dotyczące niepołączalności, zakazu prowadzenia działalności politycznej oraz publicznej niedającej się połączyć z wykonywaną funkcją kontrolerską (art. 19 i 21 ustawy o NIK). Powyższe mechanizmy prawne zapewniają więc stabilną pozycję Izby, umożliwiając swobodne i właściwe wykonywanie procedury kontrolnej. Chronią także jakość wykonywanej kontroli, gwarantując kontrolerom należyłą ochronę podczas realizowania czynności służbowych. Ochrona korpusu kontrolerskiego przed zewnętrzną presją jest niesłychanie istotna ze względu na samą istotę oraz rolę kontroli państwowej. Izba, gdyby była podległa władzy wykonawczej, nie mogłaby należycie sprawować swoich obowiązków, monitorować działalności administracji oraz jednostek państwowych ani weryfikować gospodarowania funduszami publicznymi¹⁹. Wykonując swoje funkcje rzetelnie i sumiennie, kadra Izby powinna być tym samym wolna od wszelakich wpływów i nacisków.

Kolejną cechą budującą autorytet NIK, a w konsekwencji kreującą społeczne zaufanie do tego organu i jego działalności, jest profesjonalizm kontrolujących. Wymagania kompetencyjne związane z fachowością kontrolerów NIK zostały zawarte w ustawie o NIK oraz w zarządzeniach Prezesa Izby. Procedura naboru na stanowiska kontrolerskie i przesłanki do spełnienia przez pracowników Izby zostały tam szczegółowo opisane.

Ze względu na wagę wykonywanych zadań oraz istotę posiadanych praw i obowiązków od kontrolerów oczekiwany jest najwyższy standard rzetelności. Oczywiście jest więc, że przeszkolenie oraz wiedza ekspercka kadry organu kontrolującego mają niebagatelne znaczenie. Zagwarantowanie fachowej kontroli i profesjonalizmu wiąże się z selekcyjnym procesem aplikacji, odpowiednim przygotowaniem zawodowym oraz właściwym wyszkoleniem pracowników²⁰. Znajduje to wyraz w art. 67 ustawy o NIK, który wskazuje, że kontroler musi posiadać pełną zdolność do czynności prawnych, korzystać z pełni praw publicznych, mieć wykształcenie wyższe oraz nie może być uprzednio

19 I. Sierpowska, *Funkcje kontroli państwowej. Studium prawnoporównawcze*, Wrocław 2003, s. 17–45.

20 Zarządzenie Nr 11/2023 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 21 lutego 2023 r. w sprawie naboru do pracy na stanowiska kontrolerów w Najwyższej Izbie Kontroli, www.nik.gov.pl/podstawy-prawne-dzialania-nik/akty-prawne/zarzadenie-prezesa-nik-w-sprawie-naboru-do-pracy-na-stanowiska-kontrolerow-w-najwyzszej-izbie-kontroli.html [dostęp: 10.03.2023].

karany za przestępstwa spowodowane z winy umyślnej. Co więcej, proces rekrutacji opisany w zarządzeniu Prezesa NIK sam w sobie również jest wieloetapowy, złożony oraz dość wymagający. Rozpoczyna się po publicznym rozpowszechnieniu ogłoszenia, następnie ma miejsce selekcja kandydatur, a potem weryfikacja poziomu wiedzy, umiejętności i kompetencji poszczególnych kandydatów. W dalszej kolejności kandydat odbywa rozmowę kwalifikacyjną z komisją do spraw naboru, która na tej właśnie podstawie wydaje ocenę. Finalnie decyzja o zatrudnieniu trafia w ręce Prezesa Izby oraz jest zależna od jego uznania. Ponadto nawiązanie stałego stosunku pracy z Izbą oraz mianowanie na stanowisko kontrolerskie wiąże się również z odbyciem aplikacji kontrolerskiej²¹. Aplikacja ta trwa do 18 miesięcy oraz musi zostać sfinalizowana egzaminem, z którego pracownik powinien uzyskać pozytywny wynik.

Zapewnienie zaufania do kontroli państwowej nie ogranicza się wyłącznie do zagwarantowania niezależności Izby ani profesjonalizmu jej pracowników. O stabilnej pozycji NIK oraz odpowiednich relacjach z podmiotami kontrolowanymi przesądza także organizacja postępowań kontrolnych, które odbywają się według określonego trybu i procedur. Fundamentalne znaczenie dla sprawnego funkcjonowania organu ma zaplanowanie przeprowadzanych w jego obrębie kontroli. Ustalenie harmonogramu prac²² oraz postępowań kontrolnych pozwala na ustrukturyzowanie działalności Izby, przejrzystość jej celów oraz wskazanie istotnych do rozpatrzenia obszarów na dany rok. Wybór priorytetowych sfer kontroli nie odbywa się przypadkowo, ale w zgodzie z wieloetapowym procesem. Główną rolę odgrywają kontrole planowe, które zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o NIK wykonywane są w oparciu o roczny plan pracy, uprzednio zatwierdzany przez Sejm. Plan ten jest zestawieniem wszystkich postępowań kontrolnych, które NIK ma za zadanie zrealizować w trakcie określonego roku. W myśl art. 204 Konstytucji oraz art. 6 i 7 ustawy o NIK istnieją także pewne obszary kontroli, których Izba musi się podjąć z mocy samego prawa. Automatycznie są one więc zawarte w planie prac. Są nimi wykonywanie budżetu państwa oraz wydanie opinii w sprawie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium. Izba może również dostać zlecenia lub wnioski pochodzące od izby niższej

21 Zarządzenie Nr 62/2021 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 13 sierpnia 2021 r. w sprawie aplikacji kontrolerskiej, <https://www.nik.gov.pl/podstawy-prawne-dzialania-nik/akty-prawne/zarzadzenie-w-sprawie-aplikacji-kontrolerskiej.html> [dostęp: 10.03.2023].

22 E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona, *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018, s. 171–178.

parlamentu, lecz określanie przyszłych obszarów kontroli pozostaje jedynie w jej gestii.

Planowanie kontroli znacząco wpływa na postrzeganie organu kontrolnego w społeczeństwie oraz zaufanie, jakim jest darzony. Działalność organu zgodnie z ustalonym, zatwierdzonym harmonogramem sprawia, że kontrola nie stanowi elementu bieżącej walki politycznej oraz nie jest – w założeniu – uwikłana w toczący się spór. Zewnętrzna ingerencja w tematy kontroli i działania Izby doprowadza do sytuacji, w której kontrola państwowa staje się narzędziem rozgrywek politycznych.

Co więcej, w czasach nieustających zmian oraz wzmożonej propagandy politycznej niezwykle pożądana jest również stabilność prawa regulującego działania i organizację organu kontrolującego. Zaufanie wiąże się bez wątpienia z pewnością instytucji oraz otaczających je norm i regulacji prawnych. Początki znanych nam mechanizmów kontroli państwowej²³ przypisuje się już do roku 1919, kiedy podpisano oraz ogłoszono dekret o Najwyższej Izbie Kontroli²⁴. Obecnie status Izby regulują wspomniana już ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. oraz Konstytucja z 1997 r. Prawne fundamenty działania i funkcjonowania Izby utrzymały się w czasie, mimo dynamicznie zmieniającego się systemu polityczno-prawnego w Polsce. Niezmiennność i trwałość prowadzą także do większej świadomości i znajomości organizacji, a także zrozumienia przez obywateli instrumentów działania instytucji w państwie. Brak gruntownych transformacji oraz stabilność przepisów budują zaufanie polskiego społeczeństwa także z powodu silnego przywiązania do tradycji oraz historii. Tło historyczne²⁵ nie jest więc bez znaczenia, jeśli chodzi o postrzeganie korpusu kontrolerskiego NIK oraz instytucji samej w sobie. Po ponad 100 latach istnienia Izba niepodważalnie cieszy się autorytetem, który kreowany był na przestrzeni lat przez wybitny personel oraz kadrę organu. Do pracy w NIK powoływani byli prawnicy, urzędnicy i kontrolerzy niewywołujący znacznych kontrowersji oraz cieszący się znaczącym uznaniem ze strony obywateli.

23 A. Sylwestrzak, *Historia polskiej kontroli państwowej – ujęcie konstytucyjne*, „Kontrola Państwowa” 2019, nr 1, s. 14–38.

24 Dekret o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 183).

25 A. Sylwestrzak, *Historia NIK i jej miejsce w konstytucji*, „Kontrola Państwowa” wydanie specjalne 2010, nr 1, s. 7–31.

Postrzeżenie społeczne Najwyższej Izby Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli niepodważalnie znajduje się od wielu lat w czołówce najlepiej ocenianych instytucji publicznych²⁶. Od 1998 r. badania CBOS wskazują na znaczącą większość opinii pozytywnych w porównaniu z wyrażającymi dezaprobatę w odniesieniu do działalności Izby. Do tej pory niezadowolenia w stosunku do działalności Izby nie wyraziło jeszcze nigdy więcej niż 30% ankietowanych. Na początku lat dwudziestych funkcjonowanie Izby było postrzegane wyjątkowo dobrze, co znajdowało odzwierciedlenie w 60% korzystnych opinii badanych. Co więcej, nieprzychylnie oceny również utrzymywały się w raczej stabilnym przedziale, mieszczącym się między 14 a 20%. Porównując powyższe statystyki z wynikami pomiarów z ostatnich 5 lat, można zauważyć, że organ boryka się z pewnymi problemami, a ocena przez społeczeństwo stała się znacznie bardziej krytyczna. Jeszcze w roku 2018 ocena badanych²⁷ była niezwykle przychylna, gdyż niemal 50% Polaków wykazało zadowolenie z działań kontrolnych, a jedynie 11% te działania oceniło negatywnie. Stan ten utrzymywał się w miarę stabilnie, a nawet polepszył w roku 2019, który był dla Izby czasem wielkich zmian. Kierownictwo organu kontroli państwowej przejął w tym samym roku, a konkretnie 30 sierpnia, wyłoniony przez Sejm VIII kadencji ówczesny Minister Finansów. Pomiary dokonane po zmianie Prezesa Izby wykazywały 49% pozytywnych opinii oraz jedynie 9% negatywnych. Znacząca tendencja spadkowa rozpoczęła się dopiero w roku 2020 i utrzymała się aż do końca roku 2021. Na początku 2020 r. niezadowolenie społeczeństwa z NIK wzrosło do 22% i taki wynik utrzymał się niemal przez cały rok. Co więcej, przychylnie działalność NIK oceniło w tamtym momencie średnio 4 na 10 ankietowanych obywateli, co stanowiło najgorszy odnotowany wynik na przestrzeni ostatnich 5 lat funkcjonowania Izby. Ponadto w ciągu roku wynik ten wyraźnie się pogarszał, a na początku 2021 r. aprobatę dla działań Izby wyraziła jedynie 1/3 respondentów²⁸, zaś negatywnie oceniło Izbę prawie aż 20% z nich. Wyniki te bez wątpienia stanowiły jedno z najniższych, jakie kiedykolwiek zaobserwowano w stosunku do NIK, oraz były one gorsze od statystyk z poprzednich

26 CBOS, Komunikat z badań nr 50/2022, *Ocena działalności instytucji publicznych*, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K_050_22.PDF [dostęp: 10.3.2023].

27 CBOS, Komunikat z badań nr 38/2020, *Ocena działalności instytucji publicznych*, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_038_20.PDF [dostęp: 10.3.2023].

28 CBOS, Komunikat z badań nr 38/2021, *Ocena działalności instytucji publicznych*, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_038_21.PDF [dostęp: 10.3.2023].

miesiący. Okres między rokiem 2020 a 2021 był więc momentem niezwykle kryzysowym dla postrzegania Izby.

Mimo 2 niebywale burzliwych lat, ku zaskoczeniu rok 2022 okazał się być punktem zwrotnym. Statystyki ocen NIK zdecydowanie się poprawiły i pozytywną ocenę w stosunku do funkcjonowania organu wyraziło znacznie więcej ankietowanych. Początek roku wykazał, że 44% Polaków jest usatysfakcjonowanych działalnością organu kontrolnego, co stanowi wzrost o 11% w porównaniu z wynikami badań przeprowadzonych w marcu 2021 r.

Krytyczny spadek zaufania do Izby w ubiegłych latach oraz wyraźnie zaobserwowana tendencja wzrostowa w bieżącym roku nie wydają się być jednak kwestią przypadku. Zjawisko osłabienia zaufania do NIK przypadło na okres rozpoczęcia i rozwoju pandemii COVID-19²⁹. Czas ten wymagał znacznej reorganizacji aparatu i mechanizmów państwowych oraz natychmiastowego podjęcia działań w skali krajowej. Dwa ostatnie lata były okresem wzmożonej niepewności oraz ciągłych zmian związanych z wahającą się liczbą zakażeń. Pandemia była więc momentem kryzysowym dla wszystkich instytucji oraz wymagała zastosowania wielu dotąd nieznanymi środków zarządzania państwem, które wywołały niejednoznaczną reakcję ze strony obywateli. Wyzwanie, jakim była walka z wirusem, wprowadzanie obostrzeń, jak i wielu innych działań zapobiegawczych, przełożyło się na wzmożone poparcie lub jego brak dla niektórych organów.

Ponadto ostatnie 2 lata były dla Izby czasem skomplikowanym chociażby ze względu na rozwijający się spór w obrębie jej organów wewnętrznych, które, jak można sądzić, nie pozostały bez wpływu na ocenę działalności Izby.

Stosownie do treści Konstytucji oraz przepisów ustawowych, NIK jest organem funkcjonującym na zasadzie kolegiałności. Wymieniona zasada określona w art. 202 ust. 3 Konstytucji wskazuje na model działania organu, który w konsekwencji powinien składać się z Kolegium. W jego skład wchodzi Prezes, wiceprezesi, dyrektor generalny oraz 14 członków (art. 22 ustawy o NIK). Kolegiałne działanie zakłada współpracę pewnego grona osób podczas zatwierdzania, opiniowania, rozpatrywania i uchwalania wszelkiego rodzaju spraw wchodzących w zakres obowiązków Izby. Proces decyzyjny ma być wynikiem współdziałania oraz uwzględniania wszystkich członków, a nie zostać oddelegowany w ręce monokratycznego organu, którym jest Prezes. Taki

29 P. Marczewski, *Epidemia nieufności. Zaufanie społeczne w czasie kryzysu zdrowotnego*, Warszawa 2020.

wzorzec funkcjonowania ma gwarantować obiektywność działania i rzetelność podejmowanych decyzji. Skład Kolegium jest kształtowany przez Marszałka Sejmu we współpracy z Prezesem NIK oraz, co do zasady, powinien być gronem osób, których renoma oraz walory etyczne i kwalifikacje nie budzą wątpliwości.

Aktualna kadencja ukazała wiele bezprecedensowych sytuacji oraz trudności w zakresie funkcjonowania Kolegium, a także współpracy Prezesa z wiceprezesami.

Od 2019 r. kierowanie Izbą okazało się znacznie utrudnione m.in. ze względu na narastający konflikt jej Prezesa z jednym z wiceprezesów. Spór ten ma, jak się wydaje, w dużej mierze charakter polityczny i znacznie utrudnia działanie NIK. Spór między członkami Kolegium został opisany szeroko w mediach, a ciągle pojawiające się nowe zarzuty, zawiadomienia i wnioski wzbudziły wątpliwości co do wiarygodności organu kontrolnego. W ubiegłym roku Prezes Izby złożył do prokuratury zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, wystąpił o odwołanie swojego zastępcy oraz odsunął go od sprawowania bezpośredniego nadzoru nad kontrolami³⁰. Składając zawiadomienie, Prezes NIK wskazał na podejrzenie naruszenia art. 231 Kodeksu karnego³¹ przez wiceprezesa, tj. nadużycie uprawnień przez funkcjonariusza publicznego w związku z niedopełnieniem przez niego obowiązków. Wniosek o wszczęcie dochodzenia związany był z odmową głosowania podczas posiedzenia Kolegium w momencie rozpatrywania zastrzeżeń Ministra Sprawiedliwości do wystąpienia pokontrolnego dotyczącego Funduszu Sprawiedliwości³². Ponadto zastrzeżenia dotyczyły rzekomego nieuprawnionego wpływu wiceprezesa na kontrolerów, co w konsekwencji mogło nasuwać wątpliwości dotyczące wyników kontroli³³. Wniosek o odwołanie wiceprezesa nie został uwzględniony przez Marszałka Sejmu³⁴.

30 *Banaś złożył zawiadomienie do prokuratury ws. wiceprezesa NIK Tadeusza Dziuby*, „Dziennik Gazeta Prawna”, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8220786,banas-zlozyl-zawiadomienie-do-prokuratury-ws-wiceprezes-a-nik-tadeusza-dziuby.html> [dostęp: 10.03.2023].

31 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.).

32 *NIK o realizacji ustawowych zadań Funduszu Sprawiedliwości*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/realizacja-zadan-funduszu-sprawiedliwosci.html> [dostęp: 10.03.2023].

33 *Wojna w NIK. Prezes Banaś donosi na wiceprezesa Dziubę. W tle naciski na kontrolerów*, „Gazeta Wyborcza”, <https://poznan.wyborcza.pl/poznan/7,36001,26115266,wojna-w-nik-prezes-banas-donosi-na-wiceprezesa-dziube-w-tle.html> [dostęp: 10.03.2023].

34 *Sejmowa komisja negatywnie zaopiniowała wniosek o odwołanie Dziuby z funkcji wiceprezesa*, „Dziennik Gazeta Prawna”, <https://www.gazetaprawna.pl/>

Spór wewnątrz kierowniczych organów Izby również przejawiał się w tym, że jeden z wiceprezesów NIK (ten, wobec którego Prezes NIK złożył zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa) również zawiadomił prokuraturę o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez Prezesa. Zawiadomienie zawierało zarzuty przekroczenia uprawnień w związku z czynnościami takimi, jak m.in. niewłaściwe obsadzanie stanowisk dyrektorskich oraz niedopełnienie obowiązków. Prezes NIK musiał zmierzyć się z zarzutami stanowiącymi podstawę złożonego do Sejmu wniosku o uchylenie immunitetu, którego uwzględnienie otwierałoby drogę do pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej.

Konflikt w Kolegium NIK nie tylko utrudnia realizowanie ustrojowej funkcji przez Izbę. Można ponadto przypuszczać, że nie pozostaje bez wpływu na spadek zaufania do tego organu kontrolnego.

Działalność kontrolna NIK a nieprawidłowości w funkcjonowaniu aparatu państwowego

Bez wątpienia czas między rokiem 2021 a 2022 był pełen niezmiernie istotnych kontroli oraz przełomowych raportów, które uwidocznily wagę kontroli państwowej. W istocie Izba przy swoim profesjonalnym aparacie była w stanie ujawnić liczne mankamenty i uchybienia w działaniu instytucji publicznych i wydatkowaniu środków publicznych.

Wymienić należy kontrolę w zakresie organizacji niedoszłych wyborów prezydenckich, które miały się odbyć 10 maja 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła proces przygotowania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego³⁵. W informacji o wynikach kontroli Izba poruszyła kwestie wątpliwego podjęcia nieuzasadnionej decyzji o trybie korespondencyjnym, wygenerowania znaczących kosztów bez uprzedniej analizy finansowej, nieutrzymania należytej transparentności oraz złamania prawa. Stwierdzono, że nawet skomplikowana sytuacja epidemiczna

wiadomosci/artykuly/1487900,sejmowa-komisja-negatywnie-zaopiniowalawniosek-o-odwolania-dziuby-z-funkcji-wiceprezesa-nik.html [dostęp: 10.03.2023].

35 NIK, *Informacja o wynikach kontroli – Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego*, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,NIK-D-20-502-informacja-WYBORY-wystapienia,typ,kk.pdf> [dostęp: 10.03.2023].

nie stanowiła podstawy do przeprowadzenia wyborów w wybranej formie, a Prezes Rady Ministrów swoimi działaniami przekroczył zakres przysługujących mu kompetencji. Co więcej, NIK uznała, że zlecenie organizacji wyborów jakiegokolwiek innemu podmiotowi niż Państwowej Komisji Wyborczej jest wprost niezgodne z przepisami ustawowymi oraz nie może znajdować uzasadnienia w decyzji administracyjnej. Brak realnych podstaw prawnych, złamanie zasady legalizmu³⁶, wygenerowanie wielomilionowych kosztów oraz nieodpowiednie gospodarowanie środkami publicznymi stanowiły w konsekwencji podstawę do negatywnej oceny oraz złożenia zawiadomienia do prokuratury.

Innym wartym odnotowania rezultatem działalności NIK jest kontrola działalności Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (tzw. Funduszu Sprawiedliwości), którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości. Kontrola ta nastąpiła wobec pojawiających się w debacie publicznej informacji o wydatkowaniu środków Funduszu na działania niezwiązane z jego celami. Izba stwierdziła³⁷, że prowadzona działalność rażąco naruszała kryteria celowości, jawności oraz gospodarności, które powinny być przestrzegane podczas wydatkowania środków publicznych. Ponadto nieodpowiednia realizacja zadań państwowych doprowadziła do rozwoju mechanizmów korupcyjnych i wiązała się z nienależytym prowadzeniem gospodarki finansowej Funduszu. W konsekwencji NIK wydała negatywną opinię, wskazując na nieprawidłowości i naruszenia uniemożliwiające dostarczenie adekwatnej i skutecznej pomocy ofiarom przestępstw.

Warto również odnotować kontrolę NIK w zakresie walki z pandemią COVID-19, a ściślej – budzącego wątpliwości opinii publicznej zakupu respiratorów przez Ministerstwo Zdrowia³⁸. Podczas pierwszej fali epidemii COVID-19 zawarto umowę, na podstawie której jedna ze spółek prawa handlowego, niemająca doświadczenia w dostawie sprzętu medycznego, otrzymała zamówienie z wolnej ręki na dostarczenie 1241 respiratorów. Przekazała jedynie 200 sztuk, a przy tym nie dotrzymała

36 B. Skwarka, *Kontrola przygotowania wyborów korespondencyjnych Prezydenta RP*, „Kontrola Państwowa” 2021, nr 5, s. 38–55.

37 NIK, *Informacja o wynikach kontroli – Realizacja Zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej*, https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kpb~p_20_037_202009071154351599472475~01,typ,kk.pdf [dostęp: 10.03.2023].

38 *Afera respiratorowa: NIK składa doniesienie do prokuratury na urzędników*, „Rzeczpospolita”, <https://www.rp.pl/prawo-karne/art36128581-afere-respiratorowa-nik-sklada-doniesienie-do-prokuratury-na-urzednikow> [dostęp: 10.03.2023].

określonych w umowie terminów. W związku z niedopełnieniem warunków umowy, niedostarczeniem sprzętu oraz utratą ok. 21 mln zł NIK złożyła zawiadomienia do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez urzędników publicznych odpowiedzialnych za decyzję o zakupie.

Izba wypunktowała też problemy związane z wykonaniem budżetu za lata 2020 oraz 2021³⁹.

W opinii NIK środki państwowe były wyprowadzane do licznych funduszy pozostających poza kontrolą parlamentarną. Dopuszczono się więc praktyk mających na celu odprowadzenie wydatków poza budżet państwa, co doprowadziło do znacznych dysproporcji w obliczaniu deficytu, którego podana wartość została w ten sposób znacznie obniżona. Pominięcie budżetu państwa oraz ignorowanie zasad budżetowych przyjęło bezprecedensową dotąd skalę przy wydatkowaniu środków publicznych⁴⁰. Powyższe mechanizmy ograniczyły kontrolę Sejmu nad wydatkami szacowanymi na 350 mld zł. Izba, po przeprowadzonej analizie, postanowiła pozytywnie zaopiniować wykonanie budżetu. Ujawniła jednak wszelkie istotne naruszenia, podkreślając, że w badanym roku zabrakło przejrzystości. Co więcej, podczas kontroli budżetowej NIK ujawniła faktury, które zostały wystawione przez Centralne Biuro Antykorupcyjne za zakup środków techniki specjalnej. Nabyty za 25 mln zł sprzęt miał służyć do namierzania i przeciwdziałania przestępczości, a za jego opłacenie odpowiedzialny był Fundusz Sprawiedliwości. Zgodnie z regulacjami ustawowymi działalność CBA jest finansowana jedynie z budżetu państwa, a środki funduszu nie zaliczają się do takiej kategorii i nie powinny zostać przeznaczone na zakup oprogramowania.

Jak widać na powyższych przykładach, władza polityczna dopuszczała się pewnych praktyk oraz podejmowała działania wątpliwe prawnie, gospodarczo i ekonomicznie. Dopiero kontrola ze strony Najwyższej Izby Kontroli ujawniła istotne nieprawidłowości w funkcjonowaniu wielu instytucji publicznych, które nie zostały wcześniej poruszone przez żadne inne organy. Nie sposób jednak wymienić wszystkie kluczowe kontrole przypadające na ostatnie 3 lata, lecz bez wątpienia te wspomniane ukazały, że działalność kontrolna nie tylko usprawnia działanie państwa, ale również chroni przestrzeganie prawa.

39 NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku*, <https://bip.nik.gov.pl/plik/id,24240.pdf> [dostęp: 10.03.2023].

40 G. Kuca, *Problem deprecjonowania budżetu państwa*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10, s. 320–325.

Zaufanie do Izby jest budowane przede wszystkim na bazie jej działań. Nie ulega wątpliwości, że kontrola państwowa jest cennym instrumentem o szczególnej pozycji w państwie. Najwyższa Izba Kontroli, pozostając w odpowiedniej relacji z kontrolowanymi jednostkami oraz zachowując niezależność, profesjonalizm, neutralność polityczną i obiektywizm, jest organem zdolnym do wykrywania licznych problemów związanych z naruszaniem przepisów. Co ważniejsze, nieprawidłowości przez nią monitorowane często nie są ujawniane przez inne organy, tak jak ukazano powyżej na przykładzie Funduszu Sprawiedliwości czy tzw. „wyborów kopertowych”. Niezbędność istnienia kontroli państwowej jest zatem oczywista.

Abstrakt

Kontrola państwowa źródłem społecznego zaufania

Badania opinii publicznej wskazują, że poziom zaufania oraz ocena działalności instytucji publicznych ulegały znacznym wahaniom na przestrzeni ostatnich lat. Niniejszy artykuł stanowi analizę związku pomiędzy działalnością Najwyższej Izby Kontroli a jej wpływem na postrzeganie i zaufanie do instytucji państwowych. Podkreślono w nim, że aby wzbudzać zaufanie, a także pozostać w odpowiedniej relacji z kontrolowanymi podmiotami, Izba powinna zachować niezależność, profesjonalność, obiektywizm oraz neutralność polityczną. Ukazana została niezbędność istnienia działalności kontrolnej, która chroni przestrzeganie prawa oraz, jak można zauważyć na licznych przykładach, ujawnia istotne nieprawidłowości i mankamenty w funkcjonowaniu wielu instytucji publicznych. Kontrola Izby jest kluczowym instrumentem pozwalającym usprawnić koordynację i wykonywanie działań administracji rządowej, ograniczyć rząd w dowolnym gospodarowaniu środkami publicznymi oraz dostrzec wszelkie uchybienia związane z gospodarką państwową.

Słowa kluczowe: kontrola, Najwyższa Izba Kontroli, badania opinii publicznej, zaufanie, demokracja.

Abstract

Governmental Audits as a Source of Institutional Trust

According to public opinion surveys the level of trust given to Polish governmental institutions has been considerably fluctuating for last years. This essay is a synthetic analysis on the connection between the activities of the Supreme Audit Office (NIK) and its impact on the perception of the governments authorities. One of the key issues is focusing on why audits are fundamentally crucial in a democracy and which factors make them a reliable source of trust in the eyes of the public. The article emphasises that in order to gain trust, as well as to remain in a proper relationship with the audited entities, NIK should maintain its independence, professionalism, objectivity and political neutrality. The indispensability of the audit activity is clear, as it protects the obedience

of the law and reveals significant irregularities as well as deficiencies in the functioning of many public institutions. Audits are a key instrument for improving the coordination and execution of governmental activities, limiting the government in the management of public funds and rectifying any deficiencies related to the state economy.

Key words: audits, Supreme Audit Office, public opinion surveys, trust, democracy.

Bibliografia

Akty normatywne

Dekret o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 183).

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

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.).

Orzecznictwo

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

Literatura

Banaszak Bogusław, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.

Banaszak Bogusław, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.

CBOS, Komunikat z badań nr 38/2020, *Ocena działalności instytucji publicznych*, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_038_20.PDF.

CBOS, Komunikat z badań nr 38/2021, *Ocena działalności instytucji publicznych*, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_038_21.PDF.

CBOS, Komunikat z badań nr 50/2022, *Ocena działalności instytucji publicznych*, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K_050_22.PDF.

Chartier Émile, *Propos sur les pouvoirs: Éléments d'éthique politique*, Paris 1985.

Chmaj Marek, *W sprawie zakresu odpowiedzialności prawnej Prezesa NIK*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 6.

Daniel Paweł, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 202, 203*, Warszawa 2020.

Domański Henryk, *Zaufanie do ludzi i systemu politycznego*, Warszawa 2018.

Fiedler Franz, *Niezależność najwyższego organu kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 1.

Fiedler Franz, *The independence of Supreme Audit Institutions*, [w:] INTOSAI: 50 Years (1953–2003), Vienna 2004.

Jarzęcka-Siwik Elżbieta, Berek Maciej, Skwarka Bogdan, Wrona Zbigniew, *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018.

- Kuca Grzegorz, *Problem deprecjonowania budżetu państwa*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10.
- Marczewski Paweł, *Epidemia nieufności. Zaufanie społeczne w czasie kryzysu zdrowotnego*, Warszawa 2020.
- Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. M. Chmaj, Warszawa 2007.
- Serowaniec Maciej, *Konstytucyjne gwarancje niezależności najwyższych organów kontroli w państwach członkowskich UE*, Toruń 2018.
- Sierpowska Iwona, *Funkcje kontroli państwowej. Studium prawnoporównawcze*, Wrocław 2003.
- Skwarka Bogdan, *Kontrola przygotowania wyborów korespondencyjnych Prezydenta RP*, „Kontrola Państwowa” 2021, nr 5.
- Sobiech Robert, *Zaufanie do władz publicznych. Efekt zaklinania deszczu a instytucjonalizacja nieufności*, Warszawa 2017.
- Sylwestrzak Andrzej, *Historia NIK i jej miejsce w konstytucji*, „Kontrola Państwowa” 2010, nr 1.
- Sylwestrzak Andrzej, *Historia polskiej kontroli państwowej – ujęcie konstytucyjne*, „Kontrola Państwowa” 2019, nr 1.
- Sylwestrzak Andrzej, *Kontrola w państwie demokratycznym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2005, nr 5.
- Zimmermann Jan, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.
- Zubik Marek, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2020.

Źródła internetowe

- Afera respiratorowa: NIK składa doniesienie do prokuratury na urzędników*, „Rzeczpospolita”, <https://www.rp.pl/prawo-karne/art36128581-afera-respiratorowa-nik-sklada-doniesienie-do-prokuratury-na-urzednikow>.
- Banaś złożył zawiadomienie do prokuratury ws. wiceprezesa NIK Tadeusza Dziuby*, „Dziennik Gazeta Prawna”, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8220786,banas-zlozyl-zawiadomienie-do-prokuratury-ws-wiceprezesa-nik-tadeusza-dziuby.html>.
- Gomułka Władysław, Przemówienie wygłoszone na VIII Plenum KC PZPR 20 października 1956 r., <http://pazdziernik56.pl/przemowienie-wladyslawa-gomulki-wygloszone-na-viii-plenum-kc-pzpr-20-10-1956-r/>.
- NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku*, <https://bip.nik.gov.pl/plik/id,24240.pdf>.
- NIK, *Informacja o wynikach kontroli – Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego*, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,NIK-D-20-502-informacja-WYBORY-wystapienia,typ,kk.pdf>.
- NIK, *Informacja o wynikach kontroli – Realizacja Zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej*, https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kpb~p_20_037_202009071154351599472475~01,typ,kk.pdf.
- NIK *o realizacji ustawowych zadań Funduszu Sprawiedliwości*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/realizacja-zadan-funduszu-sprawiedliwosci.html>.
- Sejmowa komisja negatywnie zaopiniowała wniosek o odwołanie Dziuby z funkcji wiceprezesa NIK*, „Dziennik Gazeta Prawna”, <https://www.gazetaprawna.pl/>

wiadomosci/artykuly/1487900,sejmowa-komisja-negatywnie-zaopiniowala-wniosek-o-odwolania-dziuby-z-funkcji-wiceprezesa-nik.html.

Wojna w NIK. Prezes Banaś donosi na wiceprezesa Dziubę. W tle naciski na kontrolerów, „Gazeta Wyborcza”, <https://poznan.wyborcza.pl/poznan/7,36001,26115266,wojna-w-nik-prezes-banas-donosi-na-wiceprezesa-dziube-w-tle.html>.

Zarządzenie Nr 62/2021 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 13 sierpnia 2021 r., w sprawie aplikacji kontrolerskiej, <https://www.nik.gov.pl/podstawy-prawne-dzialania-nik/akty-prawne/zarzadzenie-w-sprawie-aplikacji-kontrolerskiej.html>.

Zarządzenie Nr 11/2023 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 21 lutego 2023 r. w sprawie naboru do pracy na stanowiska kontrolerów w Najwyższej Izbie Kontroli, www.nik.gov.pl/podstawy-prawne-dzialania-nik/akty-prawne/zarzadzenie-prezesa-nik-w-sprawie-naboru-do-pracy-na-stanowiska-kontrolerow-w-najwyzszej-izbie-kontroli.html.

Zachwianie ekonomicznych fundamentów państwa. Populizm a życie na kredyt następnego pokolenia

Aby Polska rosła w siłę, a ludzie żyli dostatniej¹

Wstęp

Problematyka długu publicznego jest niezwykle istotna w kontekście stabilności instytucji politycznych, jak i funkcjonowania państwa. Odpowiednie zmniejszenie długu publicznego w czasie korzystnej koniunktury i jego zwiększanie, jeżeli wcześniej nie zgromadzono dostatecznych środków, w czasie recesji jest działaniem oczywistym i koniecznym społecznie. Równowaga ekonomiczno-finansowa jest również wartością konstytucyjną, potwierdzoną przez Trybunał Konstytucyjny². W przypadku jej braku wspólnota polityczna państwa nie jest zdolna do realizowania swoich funkcji³. Nie można jednak tego problemu zredukować wyłącznie do pewnej szeroko pojętej stabilności społecznej. Wydatkowanie długu publicznego nie odnosi się wyłącznie do tego, jak dany dług będzie utrzymywany, ale też dotyczy tego, w jaki sposób zostanie spożytkowany na rzecz jego beneficjentów⁴. W przypadku trudności

* Adrian Czapka – Uniwersytet Warszawski, ORCID: 0000-0002-3150-8355

1 Propagandowe sformułowanie ogłoszone oficjalnie podczas VI zjazdu PZPR, formułujące nowy cel polityki gospodarczej i zakładające dynamiczny rozwój państwa socjalistycznego, cyt. za: *Aby Polska rosła w siłę, a ludzie żyli dostatniej. PRL w latach 1970–1975*, red. M. Bukala, D. Iwaneczko, Rzeszów–Warszawa 2019, s. 12.

2 Orzeczenie TK z dnia 30 listopada 1993 r., K 18/92, OTK 1993, nr 2, poz. 41.

3 M. Duda, *Potrzeba ochrony równowagi budżetowej a tryb wprowadzania zmian w prawie podatkowym. Wybrane zagadnienia*, Lublin 2012, s. 23–39.

4 C. Kosikowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe. Zagadnienia egzaminacyjne i seminaryjne*, Warszawa 2013, s. 19.

w zachowaniu równowagi priorytetem są jednak rozwiązania mające na celu realizację dobra wspólnego⁵.

Polityka gospodarcza ma również duże znaczenie z perspektywy prawa UE i dalszej integracji prawa i gospodarek państw europejskich. Kraje członkowskie są zobowiązane do corocznego przesyłania Komisji Europejskiej programów spójności (konwergencji). Obejmują one analizy gospodarek w poprzednim i bieżącym roku, a także analizy sytuacji finansów publicznych. Wymagane są też prognozy na co najmniej 3 lata do przodu. Państwa członkowskie, uchwalając Traktat o Unii Europejskiej, czyli tzw. traktat z Maastricht⁶, zdecydowały się również na politykę stabilności cen, zrównoważonych finansów i trwałej równowagi płatniczej⁷. Standardy z Traktatu o Unii Europejskiej są uzupełnione Paktem stabilności i wzrostu⁸, którego prawne rozwiązania znajdują się w dwóch rozporządzeniach. Pierwsze rozporządzenie wzmocnia nadzór pozycji budżetowej oraz koordynację politycznej gospodarki⁹. Drugie reguluje tzw. procedurę nadmiernego deficytu¹⁰. Pakt (a dokładniej: przepisy wymienionych wyżej rozporządzeń) pełni dwie funkcje: profilaktyczną i korekcyjną. Pierwsza polega na zapewnieniu standardów zrównoważonego, średniokresowego budżetu w celu zapewnienia solidnych finansów publicznych. Druga polega na zagwarantowaniu, aby deficyt państwowy nie przekraczał 3% produktu krajowego brutto (dalej: PKB) lub gdy dług publiczny przekracza 60% PKB. W razie nadmiernego zakłócenia równowagi makroekonomicznej Komisja Europejska może skierować do Rady Europejskiej zalecenie o wszczęciu korekcyjnej procedury, mającej na celu wywołanie odpowiednich korekcyjnych rozwiązań w danym państwie i korektę zakłóceń. Pakt został potem uzupełniony o tzw. „sześciopak” (sześć składowych aktów – pięć rozporządzeń i dyrektywa), przyjmujący kryterium oceny sytuacji budżetowej państw, wprowadzający możliwość nakładania stopniowych

5 Orzeczenie TK z dnia 12 stycznia 1995 r., K 12/94, OTK 1995, nr 1, poz. 2.

6 Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C z 2016 r. Nr 202, s. 13 ze zm.).

7 E. Lotko, *Prawnofinansowe instrumenty ograniczania długu publicznego w Polsce*, Białystok 2016, s. 7.

8 Rezolucja Rady Europejskiej z dnia 17 czerwca 1997 r. w sprawie Paktu stabilności i wzrostu (Dz.Urz. UE C Nr 236, s. 3–6).

9 Rozporządzenie Rady Nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz.Urz. WE L Nr 209, s. 1 ze zm.).

10 Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.Urz. WE L Nr 209, s. 6 ze zm.).

sankcji finansowych czy nowe minimalne standardy na państwowe ramy budżetowe¹¹.

Polskie prawo również przewiduje instrumenty kontroli wysokości deficytu i długu publicznego. Obecnie Konstytucja RP¹² i ustawa o finansach publicznych¹³ pełnią taką rolę, mając wiążący charakter. Mimo dostępności prawnofinansowych instrumentów zmierzających do kontroli długu publicznego, nie były one jednak w stanie zapobiec nadmiernemu zadłużaniu się państwa. Osłabiona została również zasada przejrzystości finansów publicznych. Dzieje się tak w wyniku kreacji niezależnych od budżetu zasobów publicznych, które nie są poddawane tak ścisłej i rygorystycznej kontroli jak budżet państwa. Zasada przejrzystości finansów publicznych (w ramach prawa do informacji) nie jest zasadą bezwzględną. Jest regulowana przez ustawodawstwo, niestety bez ścisłego związku z przepisami Konstytucji RP, co tylko bardziej utrudnia jej prawidłowe stosowanie¹⁴.

Problem badawczy sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy w świetle obecnego stanu prawnego podjęto wystarczające środki w celu stabilizacji zadłużania się państwa oraz czy istnieje potrzeba dodatkowych prawnofinansowych instrumentów lub nowych rozwiązań w tym zakresie. Celem niniejszej pracy jest również omówienie zjawiska zaciągania zobowiązań przez Narodowy Bank Polski (dalej: NBP) poprzez zakup obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK) oraz w mniejszym stopniu przez Polski Fundusz Rozwoju (dalej: PFR) i Krajowy Fundusz Drogowy.

Punktem wyjścia do rozważań na temat problematyki zadłużenia się państwa jest określenie terminologii i metodologii stosowanej do danej analizy. Tu mogą pojawić się pewne problemy, wynikające ze stosowanych w Polsce oraz UE odmiennych metodologii ujmowania pewnych wartości makroekonomicznych, a także niejednoznaczności używanych pojęć (co świadczy niestety o niedokładności przy ich definiowaniu). Analiza problematyki długu publicznego wymaga więc oddzielenia obu metodologii i potem dogłębnego ich omówienia.

11 <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/european-semester/european-semester-key-rules-and-documents/> [dostęp: 10.03.2023].

12 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

13 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.), dalej: u.f.p.

14 E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse publiczne w Konstytucji (refleksje po 25 latach obowiązywania regulacji dotyczących budżetów publicznych)*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10, s. 306–319.

Dług publiczny i deficyt w metodologii polskiej

Konstytucja RP zawiera tylko termin „deficyt budżetowy” (zawarty w art. 220 ust. 1), jednak nie jest on zdefiniowany. W omawianym przepisie jest też synonimem pojęcia deficytu budżetu państwa (ze względu na kontekst i procedurę uchwalania ustawy budżetowej). Ustawa o finansach publicznych używa różnych terminów: „deficyt sektora finansów publicznych”, „deficyt budżetu środków europejskich”, „deficyt budżetu państwa” oraz „deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego”. Polska terminologia napotyka problem przy zderzeniu z terminologią metodologii UE i przy zamiennym stosowaniu przez polskiego ustawodawcę terminów: „dług publiczny”, „dług sektora publicznego” czy „państwowy dług publiczny”. Ustawodawca konstytucyjny w art. 216 ust. 5 Konstytucji wprowadził limit zadłużenia i posługuje się w nim pojęciem „państwowego długu publicznego”, natomiast w art. 221 stosuje pojęcie długu publicznego. Z kolei w art. 142 ust. 1 pkt 6 u.f.p. użyty został termin „dług sektora finansów publicznych”. W ustawie nie pojawia się ponadto definicja legalna budżetu państwa¹⁵. Natomiast pojęcie konstytucyjne „budżetu państwa” interpretuje się jako zestawienie całości dochodów i wydatków danego państwa¹⁶.

Odrębny problem pojawia się odnośnie do relacji pojęcia długu publicznego z prawa polskiego do tego pojęcia w prawie unijnym. Jedną odpowiedź oferuje Teresa Dębowska-Romanowska. Broni ona tezy o „przesłance integracyjnej”. Zgodnie z tym stanowiskiem powinno się interpretować art. 216 ust. 5 Konstytucji RP jako próbę inkorporowania prawa unijnego do porządku krajowego. Mowa tu o kryterium *general government*, który we wszystkich państwach UE nie powinien przekraczać 60% PKB¹⁷. Podobny pogląd wyraża Cezary Kosikowski, który podkreśla „pewne ukierunkowanie” generalnych przepisów dotyczących gospodarowania środkami publicznymi Konstytucji RP względem regulacji normujących te same zagadnienia w przepisach wspólnotowych¹⁸. Wojciech

15 E. Ruśkowski, J. Stankiewicz, *System budżetowy*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2010, s. 132.

16 M. Zubik, *W poszukiwaniu efektywnych mechanizmów ochrony bezpieczeństwa ekonomicznego państwa*, [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015, s. 117–140; tenże, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, *passim*.

17 T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 120–130.

18 C. Kosikowski, *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2005, s. 283–286.

Sokolewicz również potwierdza pogląd o przesłance integracyjnej. Sugeruje jednak, że inkorporacja może wynikać z nadgorliwego działania ustawodawcy konstytucyjnego¹⁹.

Metoda obliczania długu publicznego jest określona w art. 73 u.f.p.²⁰ Możliwość zaciągania długu publicznego została ograniczona podmiotowo do jednostek sektora finansów publicznych wymienionych w art. 9 u.f.p. Z tego powodu nie są uwzględniane w metodologii zarówno instytucje badawcze, przedsiębiorstwa sektora publicznego, jak i banki czy spółki prawa handlowego. Decyzja ustawodawcy nie jest w pełni zrozumiała. Idea limitu zadłużenia publicznego polega na jak najbardziej całościowym ujęciu zdolności finansowych państwa w danym okresie. Nieuwzględnienie istotnych dla gospodarki państwa działań funduszy, banków czy innych osób prawnych powoduje, że przepis nie obejmuje swoim zakresem całej gospodarki finansowej. Z tego powodu zadłużenie funduszy takich podmiotów jak Bank Gospodarstwa Krajowego, gdzie najbardziej zadłużonym funduszem jest Krajowy Fundusz Drogowy, nie jest uwzględniane w metodologii. A zadłużenie tego funduszu jest porównywalne do rocznego deficytu budżetu państwa²¹.

W inny sposób do tej kwestii podchodzi Najwyższa Izba Kontroli (dalej: NIK). W swoich analizach wykonania budżetu i założeń polityki pieniężnej definiuje państwowy dług publiczny jako: „łączne zadłużenie wszystkich jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między tymi jednostkami”²². Mimo że w analizach nie wybrzmiewa teza o „przesłance integracyjnej”, to podkreśla się w nich konieczność odwoływania się do obu metodologii. Zdaniem NIK, prezentowanie wyników bez uwzględnienia sektora instytucji rządowych i samorządowych daje niepełny obraz zmian wydatków publicznych oraz po stronie dochodowej. Uniemożliwia również zrozumienie zmian wysokości tego zadłużenia.

Ostatnią kwestią pozostaje relacja zachodząca między terminami konstytucyjnymi „dług publiczny” i „państwowy dług publiczny”.

19 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 18–20, komentarz do art. 216 ust. 5.

20 Jak zwraca uwagę Z. Ofiarski, dług publiczny oblicza się jako: „wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora. Przez wartość nominalną zobowiązania rozumie się wartość nominalną: wyemitowanych papierów wartościowych, zaciągniętej pożyczki, kredytu lub innego zobowiązania (...)” – *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1481, komentarz do art. 216.

21 <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-skarbu-panstwa> [dostęp: 10.03.2023].

22 <https://www.nik.gov.pl/plik/id,26023.pdf> [dostęp: 10.03.2023].

Należałoby domniemywać, że ustrojodawca nie powinien nadawać dwóm różnym terminom tego samego znaczenia. Tworzyłyby to niepotrzebne problemy interpretacyjne. Gdyby założyć, że oba pojęcia nie są tożsame, to trzeba byłoby przyjąć, że, jako pojęcie, państwowy dług publiczny jest węższy. Oznaczałoby to, że wydatki rządowych instytucji są oddzielnymi wydatkami od innych, „państwowych”²³. Takie stanowisko jest nie do przyjęcia w obecnym stanie prawnym i nauce prawa. Jeżeli Skarb Państwa jest podmiotem stosunków majątkowych i prowadzi działalność gospodarczą, to nie wydaje się zasadne uznanie, że ustawodawca intencjonalnie wprowadził rozróżnienie pojęć wyłącznie dla państwa, a oddzielnie dla Skarbu Państwa²⁴. Argumentem, który przemawia za rozumieniem obu pojęć jako tożsamych, jest istnienie podziału sektora finansów publicznych na trzy oddzielne kategorie: sektor rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych (choć nie ma przepisu regulującego ten podział)²⁵. Podobnie sektor finansów publicznych klasyfikuje NIK: „Państwowy dług publiczny grupuje zadłużenie jednostek sektora finansów publicznych w trzech sektorach: rządowym, samorządowym i ubezpieczeń społecznych”²⁶. Identyczny zakres podmiotowy można wydedukować z art. 73 ust. 1 u.f.p. Biorąc pod uwagę niniejsze rozważania, w dalszej części pracy posłużono się terminami „państwowy dług publiczny” lub „dług publiczny” zamiennie. Natomiast metodologia UE została wykorzystana w celach porównania z polską metodologią i wykazywania przyczyn zmian wielkości, które, jak wskazuje NIK, nie byłyby możliwe do uzyskania przy wykorzystaniu jedynie drugiej z nich.

Dług publiczny poza metodologią

Na koniec 2022 r. jest przewidywane, że dług publiczny Polski osiągnie ponad 1500 mld zł. Ma być to wzrost o 250 mld zł względem 2020 r. i o 75 mld zł wzrostu względem poprzedniego roku²⁷. Celem zadłużania się przez ten okres miało być ratowanie gospodarki podczas niekorzystnej koniunktury spowodowanej trwającą od marca 2020 r. pandemią

23 *Ibidem*, s. 37.

24 E. Lotko, *Prawnofinansowe instrumenty...*, s. 21.

25 <https://www.nik.gov.pl/plik/id,26023.pdf> [dostęp: 10.03.2023].

26 <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24240.pdf> [dostęp: 10.03.2023].

27 European Commission, 2022, *European Semester: Country Report – Poland*, https://commission.europa.eu/publications/2022-european-semester-country-reports_en [dostęp: 10.03.2023].

COVID-19. Nie uzasadnia to jednak decyzji o „wprowadzeniu” długu, którego budżet nie uwzględnia. Mowa o wydatkach Banku Gospodarstwa Krajowego i Polskiego Funduszu Rozwoju, konkretnie z ich funduszy. Oba te podmioty emitują obligacje z gwarancjami Skarbu Państwa. Obligacje najpierw wykupywane są przez banki komercyjne, a potem odkupywane przez Narodowy Bank Polski. Praktyka ta była stosowana przy finansowaniu różnych specjalnych wydatków. Obligacje już wcześniej finansowały drogi, termomodernizację, kolej czy wsparcie kredytobiorców frankowych. Od 2020 r. finansowano w ten sposób tzw. „wydatki covidowe”.

Mechanizm ten, choć pozwala na bardzo ekspansywną politykę fiskalną, stoi prawnie i społecznie pod znakiem zapytania. Kupowanie aktywów przez banki centralne powinno się odbywać przez rynek wtórny. Nie powinny być one kupowane przez emitenta, aby banki centralne samodzielnie nie finansowały wydatków rządowych. Prowadziłoby to do zagrożenia stabilności makroekonomicznej. Trzeba zaznaczyć, że NIK twierdzi, iż działania te pozostają w zgodzie z przepisami obowiązującego prawa. Narodowy Bank Polski, wykupując obligacje BGK i PFR z rynku wtórnego, ma nie naruszać art. 76 ustawy o obligacjach²⁸. Narodowy Bank Polski nie finansuje również wprost deficytu budżetowego, przez co nie prowadzi to bezpośrednio do naruszenia art. 3 ust. 1 ustawy o NBP²⁹. Poprawność takiej interpretacji jest pod znakiem zapytania, gdyż wykładnia art. 220 Konstytucji RP stoi w wyraźnej sprzeczności z praktyką zwiększania wydatków w inny sposób niż przewidziany w ustawie budżetowej. Wydaje się jednak, że taka wykładnia Konstytucji RP przez pryzmat ustawy o finansach publicznych jest niedopuszczalna. Nawet jeśli wspomniana wyżej kontrowersyjna praktyka jest zgodna z literą prawa, nie znaczy to, że nie niesie ona ze sobą żadnego niebezpieczeństwa dla finansów państwa. Z zastosowaniem tego rozwiązania limit zadłużenia konstytucyjnego staje się fikcyjną konstrukcją prawną, nieodpowiadającą intencji ustawodawcy konstytucyjnego.

Najwyższa Izba Kontroli w swojej analizie dotyczącej wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej z 2020 r. wskazuje, że stosując takie rozwiązanie, można wykazać w budżecie państwa każdy wynik finansowy. Innym problemem wynikającym z zaciągniętych przez BGK i PFR zobowiązań jest wyższy koszt ich obsługi niż zobowiązań Skarbu Państwa. Powoduje to wyższe koszty obciążające zarówno

28 Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz.U. z 2022 r. poz. 2244).

29 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 2025).

państwo, jak i obywateli. Państwowy dług publiczny na koniec 2020 r. nie przekraczał wtedy 55% relacji do produktu krajowego brutto. Stąd nie wynikałby obowiązek (przyjmując za wskaźnik Europejski Dług Publiczny) zastosowania przez rząd procedur ostrożnościowych z art. 86 ust. 1 pkt 2 u.f.p. Autorzy raportu NIK podkreślali, że: „nie ma jednak gwarancji, że tak nie stałoby się w kolejnych latach wobec prognozowanych dalszych znaczących przyrostów zadłużenia”³⁰.

Wyrażony w raporcie NIK sceptycyzm został potwierdzony w analizie wykonania budżetu państwa z roku 2021³¹. Koniec tego roku jest związany z wystąpieniem rekordowej różnicy między długiem sektorów instytucji samorządowych i rządowych a państwowym długiem publicznym. To wynosząca 261,9 mld zł różnica, która stanowi w przeliczeniu 10% polskiego PKB. Wynika ona (podobnie jak we wcześniej zaadresowanym raporcie z 2020 r.) z zadłużenia w postaci zaciągania zobowiązań przez BGK na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz Funduszu Rozwoju S.A. Spłata zobowiązań jest gwarantowana przez Skarb Państwa. Zwiększone wydatki wywołane przez zaciągnięte zobowiązania instytucji samorządowych i rządowych nie zostały jednak zawarte w ustawie budżetowej. Czyni to te gwarancje zależnymi od władzy wykonawczej i doprowadza do „deparlamentaryzacji” kontroli nad nimi. Najwyższa Izba Kontroli, w analizach wykonania budżetu państwa za 2020 i 2021 r., potwierdza, że praktyki te są zgodne z ustawą o finansach publicznych. Dostrzega również niebezpieczeństwo wynikające z „przenoszenia” tak ogromnych kwot (tutaj: 22 346,7 mld zł³²) za pomocą obligacji skarbowych poza ustawę budżetową (gdzie dotychczas znajdowałyby się ich miejsce). Po pierwsze, taka praktyka znacząco zwiększa poziom zadłużenia pozabudżetowego (w 2021 r. wartość tego zadłużenia wynosiła 16 346,7 mld zł, co wywołało wzrost zadłużenia o 40,3%). Po drugie, nie zapewnia ona przejrzystości finansów publicznych. Jeżeli możliwe jest wyprowadzenie zadłużenia tradycyjnie wyrażonego w ustawie budżetowej za pomocą obligacji skarbowych, to w ocenie NIK „dzięki takim operacjom możliwe jest ukształtowanie dowolnej wysokości deficytu budżetu państwa”³³. Tego rodzaju praktykę należy ocenić negatywnie.

30 <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/21/001/> [dostęp: 10.03.2023].

31 <https://www.nik.gov.pl/plik/id,26023.pdf> [dostęp: 10.03.2023].

32 Analiza odsyła tu do opracowania własnego Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

33 <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/21/001/> [dostęp: 10.03.2023].

Innym problemem, który o wiele wyraźniej wystąpił w 2021 r., były operacje sektora instytucji rządowych, a dokładniej operacje w ich podsektorach. Sektor instytucji rządowych wydaje się, na pierwszy rzut oka, najmniej istotną sprawą w kontekście całej analizy NIK. Ten sektor, posiadający dochody na poziomie 1110 mld zł, a wydatki na poziomie 1159 mld zł, posiada stosunkowo niski deficyt³⁴. Jest to jednak wynik głównie wysokiej dynamiki dochodów, a nie praktyki zmniejszania wydatków (które w tym przypadku wzrosły o 2,8%). Istotniejsze jest samo zadłużenie podsektorów. Według informacji podanej przez Komisję Europejską, NIK ustaliła, że prawie połowa deficytu znajduje się poza wynikiem podsektora w kontekście długu publicznego³⁵. Stwierdziła też, że operacje wywołujące wzrost nierównowagi finansowej państwa powinny być ujmowane w ustawie budżetowej. To pozwoliłoby na konstytucyjną kontrolę tych wydatków przez parlament. Jak zwraca też uwagę NIK: „służyłoby też wzmocnieniu realizacji zasady jawności i przejrzystości przy wykorzystywaniu środków publicznych”³⁶. Ujmowanie tak zadłużenia podsektora prowadzi do odebrania kontroli wykonywania ustawy budżetowej przez parlament i pozbawienia znaczenia przepisów konstytucyjnych.

Ministerstwo Finansów: nie gromadzimy danych o funduszach

Dnia 6 września 2022 r. Rada Dialogu Społecznego wystosowała pismo do Ministerstwa Finansów o udostępnienie informacji o planach funduszowych Banku Gospodarstwa Krajowego³⁷. Ministerstwo Finansów poinformowało w odpowiedzi, że nie zna dokładnie wartości odpowiadających funduszom BGK, a ich „ogólną liczbę wydatków”. Podkreśliło

34 GUS, *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2021 r.*, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5483/1/35/1/komunikat_dotyczacy_deficytu_i_dlugu_sektora_instytucji_rzadowych_i_samorzadowych_w_2021.pdf [dostęp: 10.03.2023].

35 NIK odnosi się tu do informacji pt. *Reporting of Government Deficits and Debt Levels in accordance with Council Regulation (EC) N° 479/2009, as amended by Commission Regulation (EU) No 220/2014 and the Statements contained in the Council minutes of 22/11/1993. Table 2A: Provision of the data which explain the transition between the public accounts budget balance and the central government surplus/deficit.*

36 <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/21/001/> [dostęp: 10.03.2023], s. 338.

37 D. Szymański, *Rząd właśnie przyznał coś, za co ekonomiści uderzają w PiS od lat*, <https://www.money.pl/gospodarka/rzad-wlasnie-przyznał-cos-za-co-ekonomisci-uderzaja-w-pis-od-lat-681.056.9080392288a.html> [dostęp: 10.03.2023].

przy tym, że nie zbiera informacji o ich przeznaczeniu ani dochodowości poszczególnych funduszy.

Sławomir Dudek, główny ekonomista i wiceprezes zarządu Forum Obywatelskiego Rozwoju, broni poglądu, że Minister Finansów jako realizator konstytucyjnego obowiązku nadzoru nad stabilnością finansów publicznych powinien obejmować swoją działalnością całość finansów publicznych³⁸. Trudno uznać ten obowiązek za wykonany, gdy dany organ nie jest świadomy tego, co dzieje się ze środkami i gdzie one trafiają. Niepokojące jest to również w kontekście Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Jak sama nazwa sugeruje, powinien być on funduszem celowym, mającym pokrywać środki niezbędne do przeciwdziałania COVID-19. Za taki cel można uznać „finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19” albo „zwrot wydatków poniesionych na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19”³⁹. Rzeczywistość wygląda jednak inaczej. Jak wynika z oficjalnych wyników naboru do dofinansowania, wydatki funduszu nie ograniczają się do tych dotyczących przeciwdziałania negatywnym konsekwencjom koronawirusa⁴⁰. Tytułem przykładu, w wynikach można znaleźć takie inwestycje jak Regionalne Centrum Patriotyzmu im. Marii i Lecha Kaczyńskich. Tę wartość 4,5 mln zł inwestycję gminy Chocianów trudno uzasadnić jako wydatek związany z ww. celami funduszu. Co więcej, jest to wydatek stosunkowo kosztowny w porównaniu z innymi inwestycjami dla innych gmin, jak i dla samej gminy w Chocianowie. Program „przebudowy nawierzchni dróg gminnych w Chocianowie” uzyskał o prawie 2 mln mniej dofinansowania niż względnie nieistotne w kontekście funduszu celowego centrum regionalne.

Wiarygodność NBP

Operacje finansowe NBP są stosunkowo podobne (choć nie identyczne) do tzw. luzowania ilościowego. Są to operacje na otwartym rynku,

38 D. Szymański, „Kłamstwo budżetowe PIS”. Dr. Sławomir Dudek mówi, jak rząd manipuluje miliardami złotych, <https://www.money.pl/gospodarka/klamstwo-budzetowe-pis-dr-slawomir-dudek-mowi-jak-rzad-manipuluje-miliardami-zlotych-669.349.0045668192a.html> [dostęp: 10.03.2023].

39 <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-przeciwdzialania-covid-19/> [dostęp: 10.03.2023].

40 Wyniki naboru wniosków o dofinansowanie z Programu Rządowego Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – edycja pierwsza, <https://t.co/56K3dfexOs> [dostęp: 10.03.2023].

przez który bank centralny różnym instytucjom finansów pożycza środki pieniężne. Celem tego działania jest oddziaływanie na płynność w sektorze bankowym i tym samym zmiana długoterminowych stóp procentowych⁴¹. Sposób wykorzystania tego instrumentu stawia pod znakiem zapytania obecną politykę pieniężną NBP. Narodowy Bank Polski powinien dbać o swoją wiarygodność, gdyż odgrywa istotną rolę ustrojową, w tym w kształtowaniu oczekiwań inflacyjnych wobec władz monetarnych. Zaufanie do NBP ułatwia temu organowi wykonywanie swoich funkcji, jak również zmniejsza koszty działań mających na celu zapewnienie stabilnych cen. Zarówno przeszła, jak i obecna polityka NBP nie zawsze tak wygląda. Przykładem tego jest zaskakująca podwyżka stóp procentowych w październiku 2021 r.⁴² Wbrew przewidywaniom rynku podniesiono stopę referencyjną o 40 punktów bazowych, prawie trzy razy więcej od prognozowanej stawki 15 pb. I tu zaczyna się problem. Banki komercyjne, jako agenci otwartego rynku, powinny być jasno informowane przez banki centralne o motywach decyzji banku. Przykładem wiarygodnej instytucji, która mogłaby być wzorem, jest System Rezerwy Federalnej, który realizuje zadania banku centralnego w USA⁴³. Już w grudniu było znane rynkowi (a nie tylko ekspertom), że planowane będzie ograniczenie nabywania i posiadania obligacji. Co dziwniejsze, Prezes NBP po podniesieniu poziomu stóp procentowych poinformował, że celem banku było zaskoczenie otwartego rynku⁴⁴. Takie niespodziewane działania wpływają drastycznie na wiarygodność polityki pieniężnej i wprowadzają psychologiczny efekt niepewności. Trudno wskazać, jaki byłby „ukryty cel” takiej polityki. Centralny bank państwa powinien prowadzić przewidywalną, wręcz mozolną politykę pieniężną. W przeciwnym razie grozi to niestabilnością na otwartych rynkach i wzrostem kosztów (głównie kapitału) dla przedsiębiorców⁴⁵.

41 *How Quantitative Easing Differs from Money Printing | QE Explained*, <https://youtu.be/ZbqtpKk6iC8> [dostęp: 10.03.2023].

42 R. Tuszyński, *Ekonomiści: intencjonalne zaskakiwanie rynku może osłabić wiarygodność polityki komunikacyjnej NBP*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Ekonomisci-Intencjonalne-zaskakiwanie-rynku-moze-oslabic-wiarygodnosc-polityki-komunikacyjnej-NBP-8213805.html> [dostęp: 10.03.2023].

43 J. Cox, *Federal Reserve puts wheels in motion for balance sheet reduction*, [cnn.com/2022/01/05/fed-minutes-december-2021.html](https://www.cnn.com/2022/01/05/fed-minutes-december-2021.html) [dostęp: 10.03.2023].

44 D. Słomski, *Prezes NBP przyznał, że chciał zaskoczyć rynek. Tłumaczy się z podwyżki stóp*, <https://www.money.pl/gospodarka/prezes-nbp-przyznal-ze-chcial-zaskoczyc-rynek-tlumaczy-sie-z-podwyżki-stop-669.126.4084478592a.html> [dostęp: 10.03.2023].

45 J. Nowicki, G. Mikołajewicz, *Ryzyko i koszt kapitału z uwzględnieniem aspektów środowiskowych i społecznych*, [w:] *Zielony controlling i finanse. Podstawy teoretyczne*, red. C. Kochalski, Warszawa 2016.

Bank Gospodarstwa Krajowego a Siły Zbrojne Rzeczypospolitej

Dnia 23 kwietnia 2022 r. weszła w życie ustawa o obronie Ojczyzny⁴⁶. Wprowadziła ona nowe rozwiązanie w kwestii dodatkowego finansowania Wojska Polskiego. Zgodnie z jej art. 41 utworzony został Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, który ma być zasilany np. wpływami ze skarbowych papierów wartościowych, wyemitowanych obligacji, kredytów, pożyczek czy środków z budżetu państwa. Środki te mają służyć przede wszystkim zmniejszeniu „luki” między Polską a innymi państwami w kwestii wydatków militarnych. Zaproponowany system wzmacnia pozycję rządu względem parlamentu i w ten sposób omijana jest potrzeba nowelizacji ustawy budżetowej. Przedstawione rozwiązanie ułatwia pozyskiwanie środków, co stanowi pewną zaletę, ale ponownie prowadzi do deparlamentaryzacji kontroli nad wydatkami państwa. Bank Gospodarstwa Krajowego jest podmiotem, który może stosunkowo łatwo emitować obligacje. Zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny, może zaciągać kredyty, pożyczki lub emitować obligacje na krajowych i zagranicznych rynkach. Ma również więcej określonych w prawie możliwości poszukiwania nabywców obligacji. Bank Gospodarstwa Krajowego może sprzedawać obligacje w trybie „proponowania nabycia”, ale też sam zorganizować przetarg lub go zlecić. Tym samym ustawa niesie niebezpieczeństwo osłabienia pozycji Ministerstwa Finansów względem BGK. Wydatki Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych „omijają” również polską metodologię obliczania długu publicznego, co oznacza, że potencjalnie Fundusz ten mógłby zadłużać się bez żadnych prawno-fiskalnych ograniczeń.

Narodowy Bank Polski stosunkowo zaskakująco zajął swoje stanowisko w kwestii nowego funduszu. W opinii wskazuje, że wyżej wspomniany Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych nie posiada własnej zdolności kredytowej. Zakupy uzbrojenia natomiast nie przyniosą przychodu, który mógłby przełożyć się na sfinansowanie wykupu obligacji. Stąd bank centralny proponował objęcie obligacji gwarancjami Skarbu Państwa z mocy ustawy oraz wpłaty od NBP. Wpłaty nie miałyby jednak wpływu na samodzielne funkcjonowanie BGK jako banku. Żadna z tych propozycji nie została uwzględniona⁴⁷.

46 Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2022 r. poz. 2305 ze zm.).

47 NBP chce, by obligacje na rzecz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych były objęte gwarancjami Skarbu Państwa z mocy ustawy, <https://alebank.pl/>

Opisane problemy wynikają w głównej mierze z ekspresowego tempa, w jakim ustawa była procedowana przez Sejm i Senat, oraz z niepewnej sytuacji politycznej, w której powstawała. Wydaje się jednak, że w najbliższej przyszłości dojdzie do nowelizacji ustawy. Obecne bowiem rozwiązania pozwalają na daleko idące zadłużanie państwa, bez żadnych mechanizmów kontroli.

Zmiana Konstytucji RP

Uchwalenie ustawy o obronie Ojczyzny nie było jedynym pomysłem na zmianę sposobu finansowania Sił Zbrojnych. Dnia 7 kwietnia 2022 r. do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP⁴⁸. Proponowana przez partię Prawo i Sprawiedliwość ustawa o zmianie Konstytucji miała wprowadzić dwie modyfikacje. Pierwsza z nich polegała na zmianie brzmienia art. 216 ust. 5 Konstytucji RP. Spowodowałyby, że wydatki na potrzeby ochronne Rzeczypospolitej Polskiej nie byłyby wliczane do długu publicznego. Druga zmiana polegałaby na dodaniu do Konstytucji RP art. 234a. Na jego podstawie możliwe byłoby przejęcie przez Skarb Państwa majątku osoby w razie napaści zbrojnej przez obce państwo na terytorium Rzeczypospolitej lub powodującej bezpośrednio zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego Polski⁴⁹.

Projekt wywołał kontrowersje wśród ekonomistów. Leszek Balcerowicz bardzo krytycznie odnosił się do postulatów zmiany rozdziału X Konstytucji RP. Zwracał uwagę na możliwość nieograniczonego finansowania: „w te wydatki upchnęłoby się, co się populistom podoba. (...) A następnie pod rozmaitymi oszukańczymi hasłami wyłączałoby się następne kategorie wydatków. W efekcie nie byłoby żadnych ograniczeń dla zadłużania Polski”⁵⁰. Podobnie sprawę ocenił S. Dudek. Twierdził, że rząd chce wykorzystać aktualną sytuację i – podobnie jak w przypadku Funduszu ds. Przeciwdziałania COVID-19 – znosić kolejne ograniczenia finansowania działań rządu⁵¹. Motywy decyzji o złożeniu poselskiego

nbp-chce-by-obligacje-na-rzecz-funduszu-wsparcia-sil-zbrojnych-byly-objete-gwarancjami-skarbu-panstwa-z-mocy-ustawy/?id=403809&catid=25926 [dostęp: 10.03.2023].

48 <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2263> [dostęp: 10.03.2023].

49 <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/341E28959467AD4CC125.884.40069E-3C4/%24File/2263.pdf> [dostęp: 10.03.2023].

50 *PiS chce zmienić konstytucję. Projekt ustawy już w Sejmie*, <https://www.money.pl/gospodarka/pis-chce-zmienic-konstytucje-projekt-ustawy-juz-w-sejmie-675.572.9211656800a.html> [dostęp: 10.03.2023].

51 *Ibidem*.

projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP nie są jasne. Kilka dni przed złożeniem projektu Senat bez poprawek przyjął nową ustawę o obronie Ojczyzny. Ta natomiast przewidywała wzrost wydatków na cele obronne do wysokości 3% PKB⁵². Wówczas to w debacie publicznej nie był podnoszony argument o potrzebie zmiany Konstytucji RP. Zdaniem M. Bidzińskiego nowelizacja nie miała znaczenia, gdyż: „kwestie w zakresie konfiskaty mienia i wskazania przyczyn można spokojnie uregulować w ustawie. W sensie formalno-prawnym zmiana [jest] zupełnie zbędna”⁵³. Projekt ustawy został ostatecznie odrzucony podczas pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej⁵⁴.

Podsumowanie

Zjawisko „wychodzenia” finansowania poza kategorię państwowego długu publicznego i kontrolę Sejmu nie jest zjawiskiem nowym. Mimo że początkowo tej praktyki można doszukiwać się w 2010 r., to dopiero od 2020 r. obligacje skarbowe funduszy celowych stały się permanentnym i systematycznym sposobem finansowania działań państwa. Problem ten ciągle narasta, a zjawisko to potwierdza m.in. przyjęcie ustawy o obronie Ojczyzny. O ile na początku praktyka taka była łatwiejsza do obronienia jako wynikająca z poważnego globalnego kryzysu gospodarczego, o tyle z czasem stała się ona coraz trudniejsza do uzasadnienia. Choć przepisy ustawy dopuszczają taką praktykę i jest ona jednym z „narzędzi”, które posiada władza wykonawcza, to przy użyciu tego mechanizmu władze powinny brać pod uwagę całokształt finansów publicznych, a nie tylko konkretną, przychylną ich politycznym tezom metodologię liczenia zadłużenia. Wreszcie należy się zastanowić, jak postępujące zadłużenie państwa wpłynie na kondycję finansów publicznych oraz przyszłych pokoleń, które będą musiały spłacić te zobowiązania.

Analiza poszczególnych rozwiązań prawnych i praktyk finansowych dotyczących zarządzania finansami państwowymi prowadzi

52 P. Wroński, *Senat przyjął bez poprawek ustawę o obronie ojczyzny. Teraz tylko podpis prezydenta Dudy*, https://wyborcza.pl/7,75398,28232235,senat-przyjal-bez-poprawek-ustawe-o-obronie-ojczyzny-teraz.html#S.embed_link-K.C-B.1-L.9.zw [dostęp: 10.03.2023].

53 R. Kowalski, *Projekt zmian w konstytucji dziś w Sejmie. Jakie plany ma rząd?*, https://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-projekt-zmian-w-konstytucji-dzis-w-sejmie-jakie-plany-ma-rza.nId,6050671#crp_state=1 [dostęp: 10.03.2023].

54 <https://orka.sejm.gov.pl/Druk9ka.nsf/0/341E28959467AD4CC125.884.40069E-3C4/%24File/2263.pdf> [dostęp: 10.03.2023].

do wniosku, że wskaźnik państwowego długu publicznego stał się arbitralnym standardem. Natomiast konstytucyjne i ustawowe standardy regulujące możliwość zadłużania się nie stanowią obecnie wystarczającej regulacji, żeby zapewnić pełną ochronę wartości, jaką jest równowaga ekonomiczno-finansowa. Niewykluczony jest co prawda scenariusz, że polska gospodarka będzie mogła dalej prawidłowo się rozwijać i omawiane w pracy kwestie nie będą sprawiały wyraźnych problemów, przynajmniej w kilkuletniej perspektywie. Jednak w sytuacji kryzysowej nie będzie gwarancji, że przy obecnej praktyce mechanizmy prawne pozwolą wspólnocie politycznej na prawidłowe realizowanie swoich interesów i funkcji. Przynajmniej jeżeli nie zostaną podjęte pozytywne zmiany w obecnym stanie prawnym, praktyce prawa finansowego przy obecnej rzeczywistości ekonomicznej całej aparatury politycznej. Reforma obecnego systemu finansowego powinna skupić się na wprowadzeniu zmian prawnych gwarantujących większy udział Sejmu w zatwierdzaniu spraw dotyczących finansów publicznych. Szczególnie istotne będzie skupienie się na przywróceniu Sejmowi możliwości wywierania wpływu na wykonywanie i kontrolę wykonywania spraw finansowych. Niewykluczone jest, że wraz z tymi zmianami przyjdą ujednoczenie metody obliczania długu państwa i nowe instytucje. Najważniejsze natomiast będzie, aby podane wyżej rozwiązania nie wiązały się z koniecznością zmiany Konstytucji RP⁵⁵.

55 G. Kuca, *Problem deprecjonowania budżetu państwa*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10, s. 320–332.

Abstrakt

Zachwianie ekonomicznych fundamentów państwa. Populizm a życie na kredyt następnego pokolenia

Przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużaniu się państwa wymaga uwzględnienia wielu aspektów tego zjawiska. Działania podejmowane przez różne podmioty i instytucje, jakkolwiek mogą być dozwolone przez obowiązujące prawo, mogą mimo to zagrażać politycznej i ekonomicznej integralności państwa. Tak jest w przypadku wymienionego w publikacji zjawiska wykupywania obligacji przez NBP i nowo powstałe fundusze. Pominięcie tej kwestii może mieć niekorzystny wpływ na obowiązujący konstytucyjnie trójpodział władzy, ale też stabilność ekonomiczną. Skutkuje również wytworzeniem fikcji prawnej dotyczącej konstytucyjnego limitu zadłużenia i roli kontrolnej Sejmu RP.

Słowa kluczowe: państwowy dług publiczny, obligacje, zadłużenie, NBP, Konstytucja.

Abstract

Shaking the economic foundations of the state. Populism and living on the credit of the next generation

Counteracting excessive state indebtedness requires considering the many aspects of this phenomenon. Actions taken by various entities and institutions, although they may be allowed by law, may nevertheless threaten the political and economic integrity of the state. This is the case of the phenomenon of buying bonds by the National Bank of Poland (NBP) and newly established funds, mentioned in the publication. Overlooking this issue may have a negative impact on the constitutionally binding division of power, but also economic stability. It also results in creating a legal fiction about the constitutional debt limit and the controlling role of the Sejm.

Key words: national public debt, bonds, indebtedness, National Bank of Poland (NBP), Constitution.

Bibliografia

Akty normatywne

- Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C z 2016 r. Nr 202, s. 13 ze zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Rezolucja Rady Europejskiej z dnia 17 czerwca 1997 r. w sprawie Paktu stabilności i wzrostu (Dz.Urz. UE C Nr 236, s. 3).
- Rozporządzenie Rady Nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz.Urz. WE L Nr 209, s. 1 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.Urz. WE L Nr 209, s. 6 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 2025).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz.U. z 2022 r. poz. 2244).
- Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2022 r. poz. 2305 ze zm.).

Orzecznictwo

- Orzeczenie TK z dnia 30 listopada 1993 r., K 18/92, OTK 1993, nr 2, poz. 41.
- Orzeczenie TK z dnia 12 stycznia 1995 r., K 12/94, OTK 1995, nr 1, poz. 2.

Literatura

- Aby Polska rosła w siłę, a ludzie żyli dostatniej. PRL w latach 1970–1975*, red. M. Bukala, D. Iwaneczko, Rzeszów–Warszawa 2019.
- Dębowska-Romanowska Teresa, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010.
- Duda Michalina, *Potrzeba ochrony równowagi budżetowej a tryb wprowadzania zmian w prawie podatkowym. Wybrane zagadnienia*, Lublin 2012.
- Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Kornberger-Sokołowska Elżbieta, *Finanse publiczne w Konstytucji (refleksje po 25 latach obowiązywania regulacji dotyczących budżetów publicznych)*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10.
- Kosikowski Cezary, *Finanse publiczne i prawo finansowe. Zagadnienia egzaminacyjne i seminaryjne*, Warszawa 2013.
- Kosikowski Cezary, *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2005.
- Kuca Grzegorz, *Problem deprecjonowania budżetu państwa*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10.
- Lotko Ewa, *Prawnofinansowe instrumenty ograniczania długu publicznego w Polsce*, Białystok 2016.
- Nowicki Jarosław, Mikołajewicz Grzegorz, *Ryzyko i koszt kapitału z uwzględnieniem aspektów środowiskowych i społecznych*, [w:] *Zielony controlling i finanse. Podstawy teoretyczne*, red. C. Kochalski, Warszawa 2016.
- Ruśkowski Eugeniusz, Stankiewicz Janusz, *System budżetowy*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2010.
- Zubik Marek, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001.
- Zubik Marek, *W poszukiwaniu efektywnych mechanizmów ochrony bezpieczeństwa ekonomicznego państwa*, [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015.

Źródła internetowe

- Cox Jeff, *Federal Reserve puts wheels in motion for balance sheet reduction*, [cnn.com/2022/01/05/fed-minutes-december-2021.html](https://www.cnn.com/2022/01/05/fed-minutes-december-2021.html).
- European Commission, 2022, *European Semester: Country Report – Poland*, https://commission.europa.eu/publications/2022-european-semester-country-reports_en.
- European Semester: glossary of rules and documents*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/european-semester/european-semester-key-rules-and-documents/>.
- Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-przeciwdzialania-covid-19/>.
- GUS, *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2021 r.*, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosc/5483/1/35/1/komunikat_dotyczacy_deficytu_i_dlugu_sektora_instytucji_rzadowych_i_samorzadowych_w_2021.pdf.
- How Quantitative Easing Differs from Money Printing | QE Explained*, <https://youtu.be/ZbqtpKk6iC8>.
- Kowalski Roch, *Projekt zmian w konstytucji dziś w Sejmie. Jakie plany ma rząd?*, https://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-projekt-zmian-w-konstytucji-dzis-w-sejmie-jakie-plany-ma-rza,nId,6050671#crp_state=1.
- NBP chce, by obligacje na rzecz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych były objęte gwarancjami Skarbu Państwa z mocy ustawy, <https://alebank.pl/nbp-chce-by-obligacje-na-rzecz-funduszu-wsparcia-sil-zbrojnych-byly-objete-gwarancjami-skarbu-panstwa-z-mocy-ustawy/?id=403809&catid=25926>.
- NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24240.pdf>.

- NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 roku*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,26023.pdf>.
- NIK, *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r.*, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/21/001/>.
- PiS *chce zmienić konstytucję. Projekt ustawy już w Sejmie*, <https://www.money.pl/gospodarka/pis-chce-zmienic-konstytucje-projekt-ustawy-juz-w-sejmie-675.572.9211656800a.html>.
- Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, druk sejmowy nr 2263, <https://orka.sejm.gov.pl/Drukigka.nsf/0/341E-28959467AD4CC125.884.40069E3C4/%24File/2263.pdf>.
- Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, druk sejmowy nr 2263, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2263>.
- Słomski Damian, *Prezes NBP przyznał, że chciał zaskoczyć rynek. Tłumaczy się z podwyżki stóp*, <https://www.money.pl/gospodarka/prezes-nbp-przyznał-ze-chciał-zaskoczyć-rynek-tłumaczy-sie-z-podwyżki-stop-669.126.4084478592a.html>.
- Szymański Damian, *„Kłamstwo budżetowe PiS”. Dr. Sławomir Dudek mówi, jak rząd manipuluje miliardami złotych*, <https://www.money.pl/gospodarka/klamstwo-budżetowe-pis-dr-sławomir-dudek-mowi-jak-rząd-manipuluje-miliardami-złotych-669.349.0045668192a.html>.
- Szymański Damian, *Rząd właśnie przyznał coś, za co ekonomiści uderzają w PiS od lat*, <https://www.money.pl/gospodarka/rząd-właśnie-przyznał-cos-za-co-ekonomisci-uderzają-w-pis-od-lat-681.056.9080392288a.html>.
- Tuszyński Rafał, *Ekonomiści: intencjonalne zaskakiwanie rynku może osłabić wiarygodność polityki komunikacyjnej NBP*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Ekonomisci-Intencjonalne-zaskakiwanie-rynku-moze-oslabic-wiarygodnosc-polityki-komunikacyjnej-NBP-8213805.html>.
- Wroński Paweł, *Senat przyjął bez poprawek ustawę o obronie ojczyzny. Teraz tylko podpis prezydenta Dudy*, https://wyborcza.pl/7,75398,28232235,senat-przyjął-bez-poprawek-ustawie-o-obronie-ojczyzny-teraz.html#S.embed_link-K.C-B.1-L.g.zw.
- Wyniki naboru wniosków o dofinansowanie z Programu Rządowego Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – edycja pierwsza, <https://t.co/56K3dfexOs>.
- Zadłużenie Skarbu Państwa, <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-skarbu-panstwa>.

Gdy „już nie dni, lecz godziny przybliżają ogólnokrajową katastrofę”¹. O wprowadzaniu stanów nadzwyczajnych

*Jest dziś czas, w którym musimy umieć powiedzieć „nie”,
powiedzieć „nie” temu wszystkiemu, co może nas zniszczyć. Ale to
zależy od nas, to zależy od państwa, od jego aparatu, ale przede
wszystkim zależy od nas. Jeszcze raz to powtarzam. Od dalszej
determinacji, naszej odwagi. Obrońmy Polskę!*²

Mechanizmy kryzysowego zarządzania państwem znali już starożytni. Grecy wyłaniali ajsymnetów – mężów zaufania, którzy mieli rozwiązywać wewnętrzne niepokoje związane z rywalizacją różnych grup interesu³. Arystoteles nazwał ajsymnetów „tyranami z wyboru”⁴. Mieli oni bardzo szerokie kompetencje, czasami nawet dożywotnie, a ich zadaniem była najczęściej reforma ustroju bądź kodyfikacja prawa. Historia zapamiętała wiele nazwisk ajsymnetów, m.in.: Pittakosa z Mityleny czy Charondasa z Katanii⁵. Zdaniem Dionizjosa z Halikarnasu, to ajsymneci mieli

* Konrad Rydel – Uniwersytet Warszawski, ORCID: 0000-0003-3905-8317

1 Transkrypcja przemówienia Wojciecha Jaruzelskiego, podczas którego ogłosił on wprowadzenie stanu wojennego, cyt. za: *Stan wojenny 1981–1983. Wybór źródeł*, praca zbiorowa, Katowice 2021, s. 49.

2 Oświadczenie wicepremiera Jarosława Kaczyńskiego z dnia 27 października 2020 r. w sprawie tzw. „strajku kobiet”, <https://www.youtube.com/watch?v=IZa4PFz4d-PQ&t=308s> [dostęp: 10.03.2023].

3 A. Kalyvas, *The Tyranny of Dictatorship: When the Greek Tyrant Met the Roman Dictator*, „Political Theory” 2007, nr 4, s. 412–442.

4 Arystoteles, *Polityka*, Warszawa 2002, III, 9, 5.

5 J. Wolski, *Historia powszechna. Starożytność*, Warszawa 2002, s. 137.

stanowić protoplastów rzymskich dyktatorów⁶. Dyktatorów powoływał Senat, gdy zagrożony był los Republiki⁷, a o obsadzie stanowiska decydował konsul⁸, *interrex* albo *tribunus militum consulari potestate*⁹. Tego rodzaju mechanizmy kryzysowego zarządzania państwem przetrwały do dziś i funkcjonują pod nazwą stanów nadzwyczajnych. Konstytucja RP przewiduje istnienie trzech stanów nadzwyczajnych: wojennego, wyjątkowego oraz klęski żywiołowej¹⁰.

Po II wojnie światowej stan nadzwyczajny wprowadzono po raz pierwszy w 1981 r., a więc w okresie istnienia PRL. Wówczas to dekretem Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r., przyjętym na wniosek Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego¹¹, ustanowiono stan wojenny¹². Rada Państwa naruszyła przy tym przepisy obowiązującego prawa¹³. Rada Państwa mogła wydawać dekryty z mocą ustawy między sesjami Sejmu. W okresie między 30 marca 1981 r. a 26 marca 1982 r. trwała sesja budżetowa Sejmu. Wobec tego Rada Państwa nie miała kompetencji do wydania dekretów z mocą ustawy. Ponadto dekret został ogłoszony w Dzienniku Ustaw opatrzonym datą 14 grudnia 1981 r. W rzeczywistości dziennik skierowano do druku i wydrukowano go najwcześniej 17 grudnia 1981 r.

Współcześnie wprowadzenie stanu nadzwyczajnego ma charakter subsydiarny¹⁴. Podstawowym uzasadnieniem dla prowadzania sta-

6 Dionizjos z Halikarnasu, *Starożytność rzymska*, V 73, 3.

7 Zob. np. J. Rudnicki, *Instytucja dyktatury w Republice Rzymskiej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2011, nr 1, s. 11–45.

8 F. Pina Polo, *SPQR: Institutions and Popular Participation in the Roman Republic*, [w:] *The Oxford Handbook of Roman Law and Society*, red. P.J. du Plessis, C. Ando, K. Tuori, Oxford 2016, s. 90.

9 A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, M. Wójcik, *Prawo rzymskie publiczne*, Warszawa 2017, s. 39.

10 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

11 Wojskowa Rada Ocalania Narodowego (WRON) to organ o pozakonstytucyjnym charakterze, faktycznie rządzący Polską w okresie stanu wojennego, mający cechy junty wojskowej. Sąd Okręgowy w Warszawie, w wyroku dotyczącym odpowiedzialności karnej osób wprowadzających stan wojenny, określił ten organ jako „grupę przestępczą o charakterze zbrojnym” – zob. wyrok SO w Warszawie z dnia 12 stycznia 2012 r., VIII K 24/08, Legalis nr 2125662.

12 Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz.U. Nr 29, poz. 154 ze zm.).

13 Potwierdził to również TK w wyroku z dnia 16 marca 2011 r., K 35/08, OTK-A 2011, nr 2, poz. 11. Zob. również: L. Mażewski, *Konstytucyjność wprowadzenia stanu wojennego. Glosa do wyroku TK z dnia 16 marca 2011, K 35/08*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 2, s. 123–128.

14 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 3, komentarz do art. 228.

nów nadzwyczajnych jest konieczność przewyższenia zagrożeń, których nie da się zwalczyć przy pomocy normalnych środków prawnych¹⁵. Do władzy wykonawczej, dysponującej szerokim marginesem uznania, należy podjęcie decyzji o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego. Konstytucja RP ustanawia również zasadę ochrony kadencji organów przedstawicielskich w art. 228 ust. 7. Wydłużenie kadencji centralnych organów państwa wymienionych w tym przepisie traktowane jest najczęściej w literaturze jako skutek wprowadzenia stanu nadzwyczajnego¹⁶. Wydaje się jednak, że problem ten należy rozpatrywać z odmiennej perspektywy i traktować wydłużenie kadencji organów przedstawicielskich jako jedną z przesłanek uzasadniających wprowadzenie stanu nadzwyczajnego¹⁷. Zagadnienie to zostało poruszone przez przedstawicieli doktryny już w 2010 r.¹⁸ W okresie obowiązywania Konstytucji RP możemy bowiem mówić o co najmniej czterech przypadkach¹⁹, kiedy decydenci polityczni rezygnowali z wprowadzania stanu nadzwyczajnego, aby nie zmieniać tzw. „kalendarza wyborczego”, pomimo istnienia poważnych zagrożeń dla zdrowia, życia i majątku mieszkańców Polski²⁰. Niewprowadzenie stanu nadzwyczajnego pomimo istnienia zagrożeń dla dóbr istotnych z perspektywy konstytucyjnej stoi w sprzeczności z aksjologią ustawy zasadniczej. Z tego też względu granicą dla szerokiego marginesu uznania władzy wykonawczej o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego powinna być konieczność wydłużenia kadencji organów przedstawicielskich i skupienie się na zwalczaniu występującego zagrożenia, a nie na przeprowadzaniu wyborów.

15 M. Zubik, D. Łukowiak, *COVID-19 and Constitutional Law: the Case of Poland*, [w:] *Covid-19 and Constitutional Law. Covid-19 et droit constitutionnel*, red. J.M. Serna de la Garza, Mexico 2020, s. 177.

16 Zob. np. P. Tuleja, *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Pa-lestra” 2020, nr 9, s. 16.

17 M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021, s. 348.

18 M. Zubik, *Dokonywanie zmian w Konstytucji RP jako proces polityczny*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, praca zbiorowa, Warszawa 2010, s. 416.

19 Mowa o powodziach z 1997, 2001 i 2010 r. oraz pandemii SARS-CoV-2, która rozpoczęła się w 2020 r.

20 Jak wskazuje TK: „takie rozwiązanie pozwala z jednej strony skoncentrować wysiłki na odwróceniu zagrożeń, z drugiej natomiast – chroni obywateli przed wykorzystywaniem instytucji stanów nadzwyczajnych dla manipulowania procedurą wyborczą. Powszechnie wybory organów władzy publicznej mają sens tylko w warunkach zapewniających pełną swobodę wyrażania woli wyborców” – wyrok TK z dnia 26 maja 1998 r., K 17/98, OTK 1998, nr 4, poz. 48.

Państwo polskie wobec pandemii SARS-CoV-2

Pandemia SARS-CoV-2, która pojawiła się w Europie na początku 2020 r., stanowiła (i nadal stanowi) bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, funkcjonowania gospodarek i społeczeństw, a także samego ustroju demokratycznego²¹. Jej błyskawiczne rozprzestrzenianie wymusiło na państwach wprowadzenie licznych restrykcji ograniczających transmisję wirusa. Wiele państw, w tym również Polska, przedsięwzięło środki prawne mające na celu ochronę zdrowia publicznego i zwalczanie wirusa.

W Polsce chronologicznie pierwsza z ustaw w tym przedmiocie została uchwalona dnia 2 marca 2020 r.²² Dnia 14 marca 2020 r. wprowadzono na terenie całego kraju stan zagrożenia epidemicznego²³. Następnie dnia 20 marca 2020 r. wprowadzono w Polsce stan epidemii²⁴ (uchylony 16 maja 2022 r.). Przez cały ten okres władza wykonawcza postanowiła wprowadzać ramy prawne dotyczące zwalczania pandemii w drodze ustaw zwykłych i rozporządzeń wykonawczych²⁵. Nie zdecydowała się na wprowadzenie, przynajmniej formalne, żadnego z przewidzianych w rozdziale XI Konstytucji RP stanów nadzwyczajnych.

Część autorów przekonuje, że prawodawstwo okresu pandemii wprowadziło na terenie Polski „pośredni” stan nadzwyczajny²⁶, nazywany przez niektórych autorów „pozakonstytucyjnym” stanem nadzwyczajnym²⁷. Trudno znaleźć jakiegokolwiek prawne uzasadnienie dla takiego działania. Trybunał Konstytucyjny nie dopuścił ustanawiania

21 *Pandemocracy in Europe. Power, Parliaments and People in Times of COVID-19*, red. M.C. Kettemann, K. Lachmayer, London 2021, *passim*.

22 Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.).

23 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. poz. 433 ze zm.).

24 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2022 r. poz. 340).

25 Zdaniem M. Florczak-Wątor niewprowadzanie stanu nadzwyczajnego przewidzianego przez Konstytucję RP stanowi delikt polegający na zaniechaniu – zob. M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 12, s. 5–22.

26 M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, s. 346.

27 J. Paśnik, *Kilka refleksji o regulacjach stanu epidemii jako sui generis pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 11, s. 69–85.

innych stanów nadzwyczajnych niż te przewidziane wprost w Konstytucji RP²⁸. W wyroku poświęconym zmianom w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym TK stwierdził, że sytuacja kryzysowa zdefiniowana w tej ustawie różni się od stanów nadzwyczajnych i stanowi element normalnego funkcjonowania państwa²⁹. W innym z rozstrzygnięć poświęconemu tej ustawie TK orzekł, że: „Konstytucja rozróżnia wyłącznie zagrożenie »zwykłe« i zagrożenie »szczególne dla państwa i obywateli«. Nie zawiera natomiast przepisów zezwalających na wyróżnienie specyficznego stanu narastania zagrożenia (»sytuacji kryzysowej«), usytuowanego pomiędzy zwykłymi zagrożeniami a zagrożeniami szczególnymi, uzasadniającymi wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych”³⁰. Uwagi te mają charakter uniwersalny i dotyczą również stanu epidemii czy też stanu zagrożenia epidemicznego. Konkludując, polska ustawa zasadnicza nie przewiduje możliwości tworzenia „pośrednich” stanów nadzwyczajnych.

Nie wyklucza to istnienia ustaw, które obejmują swoją regulacją specyficzny rodzaj zagrożenia. Można wymienić co najmniej kilka takich aktów normatywnych³¹. Nie zmienia to jednak faktu, że nie tworzą one reżimu pośredniego pomiędzy stanem nadzwyczajnym a stanem normalnego funkcjonowania państwa. Trzeba je traktować jako element normalnego funkcjonowania państwa. W przypadku rządowych

28 Nie sposób uznać za podstawę ustanawiania „pośrednich” stanów nadzwyczajnych art. 68 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Zobowiązanie do zwalczania chorób zakaźnych stanowi wyłącznie normę programową skierowaną do władz. Konstytucyjne normy programowe to normy, które wyznaczają władzy publicznej obowiązek dążenia do maksymalnego stopnia osiągnięcia pewnych celów społecznych i gospodarczych, uznanych przez ustrojodawcę za szczególnie ważne. Gdyby przyjąć inną interpretację charakteru norm programowych, wprowadzanie „pośrednich” stanów nadzwyczajnych byłoby uzasadnione m.in.: ochroną środowiska wymienioną w przywoływanym przepisie, prowadzeniem przez władze publiczne polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia wymienionej w art. 65 ust. 5 Konstytucji RP czy też prowadzeniem polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli wymienionej w art. 75 Konstytucji RP. Szeroko na temat charakteru prawnego art. 68 ust. 4 Konstytucji RP – zob. J. Węgrzyn, *Realizacja normy programowej wynikającej z art. 68 ust. 4 Konstytucji RP w stanie epidemii COVID-19 (uwagi ogólne)*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 3, s. 147–158. Zob. również M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, s. 346.

29 Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2009 r., K 50/07, OTK-A 2009, nr 4, poz. 51.

30 *Ibidem*.

31 Np. ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 122) albo ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2632).

rozporządzeń dotyczących pandemii mamy jednak do czynienia z inną sytuacją. Wprowadzone ograniczenia kopiują rozwiązania, jakie zostały przewidziane w ustawach regulujących stany nadzwyczajne³². Z tego też względu w pełni uzasadnione jest mówienie o istnieniu „pośredniego” stanu nadzwyczajnego.

Słusznie wskazuje Stanisław Trociuk, że dowodem na świadome „zarządzanie” pandemią w drodze rozporządzeń była dokonana ustawą covidową nowelizacja ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi³³. Rada Ministrów, od której pochodził projekt inicjatywy ustawodawczej, została wyposażona w możliwość wprowadzania ograniczeń dotyczących wolności i praw jednostki w drodze rozporządzenia³⁴.

W ramach nowelizacji ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi³⁵ dodano art. 46a, zgodnie z którym w przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, na podstawie danych przekazanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wojewodów:

- 1) zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego;
- 2) rodzaj stosowanych rozwiązań – w zakresie określonym w art. 46b.

Mechanizm ten okazał się podstawowym, wątpliwym z perspektywy zgodności z Konstytucją RP, narzędziem zarządzania pandemią w Polsce³⁶. Na podstawie tego rodzaju rozporządzeń wprowadzono szereg ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw. W wielu przypadkach ograniczenia te wyłączały możliwość korzystania z nich w jakimkolwiek stopniu, co należy traktować jako niedopuszczalne naruszenie istoty wolności i praw (art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji

32 J. Paśnik, *Kilka refleksji...*, s. 69–85.

33 Szeroko na ten temat S. Trociuk, *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021, s. 15 i n.

34 *Ibidem*.

35 Dz.U. z 2022 r. poz. 1657 ze zm.

36 M. Pecyna, *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za ograniczenia praw i wolności w czasie epidemii COVID-19*, „Państwo i Prawo” 2021, z. 12, s. 23–37.

RP). Tytułem przykładu rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii³⁷ wprowadziło czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców oraz obowiązek wykonania określonych zabiegów sanitarnych (rozdział 4)³⁸, zakazało organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności (rozdział 7)³⁹ czy też wprowadziło nakaz określonego sposobu przemieszczania się (rozdział 8)⁴⁰.

Podstawową różnicą pomiędzy wprowadzaniem ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw w ramach „normalnego” funkcjonowania państwa a funkcjonowaniem w ramach stanu nadzwyczajnego jest właśnie możliwość naruszenia istoty wolności i praw⁴¹. Nie budzi wątpliwości, że margines swobody w zakresie wprowadzania ograniczeń przez władze publiczne jest większy w przypadku szczególnego rodzaju zagrożeń stwierdzonych stanem nadzwyczajnym niż w ramach normalnego funkcjonowania państwa. Tym samym rządzący dopuścili się dwóch poważnych naruszeń postanowień Konstytucji RP. Po pierwsze, wprowadzili rodzaj „pośredniego” stanu nadzwyczajnego z pominięciem postanowień ustawy zasadniczej poświęconych tym stanom. Po drugie, zdecydowali się na ograniczanie, a w niektórych przypadkach zakaz, korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, pod groźbą zastosowania sankcji administracyjnej, w drodze rozporządzenia wykonawczego do ustawy⁴². Obie te okoliczności przesądzają o niedopuszczalności wprowadzonych ograniczeń.

Sądy zakwestionowały szereg ograniczeń oraz nakazów i zakazów wprowadzonych w drodze rozporządzeń Ministra Zdrowia i Rady Ministrów. Można mówić wręcz o ukształtowaniu się linii orzeczniczej kwestionującej konstytucyjność tych ograniczeń. Dominujący pogląd orzecznictwa jako główną podstawę uchylecia decyzji o nakładaniu administracyjnych kar pieniężnych wskazuje niezgodność rozporządzeń

37 Dz.U. poz. 566 ze zm.

38 W praktyce ograniczenia te uniemożliwiały prowadzenie działalności gospodarczej przedsiębiorcom i wprowadzały tzw. *lockdown*.

39 K. Purc-Kurowicka, *Wpływ pandemii COVID-19 na prawa i wolności obywateli w zakresie organizowania zgromadzeń*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 1, s. 151–159.

40 Szeroko na ten temat: Pismo RPO z dnia 15 maja 2020 r. do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia Janusza Cieszyńskiego, VII.565.3.2020.ST.

41 M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, s. 355.

42 K. Wierzbicka, *Administracyjne kary pieniężne w dobie pandemii COVID-19. Refleksje po roku stosowania*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2021, nr 1, s. 99–115.

covidowych z Konstytucją RP⁴³. Dobitnie widać to w szczególności na przykładzie kar administracyjnych nakładanych przez inspektorów sanitarnych albo wojewodę lub ministra właściwego do spraw zdrowia⁴⁴.

Pierwszy z wyroków poświęconych niekonstytucyjnym regulacjom zapadł przed WSA w Gliwicach⁴⁵. W wyniku skargi wniesionej przez RPO zakwestionowano legalność objęcia kwarantanną graniczną⁴⁶. Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że Minister Zdrowia wykroczył poza przyznany mu zakres kompetencji prawotwórczej. W innym z orzeczeń WSA w Gliwicach uchylił decyzje organu pierwszej i drugiej instancji w przedmiocie administracyjnej kary pieniężnej za naruszenie obowiązku kwarantanny. Czytamy w nim, co następuje: „Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane »tylko« w ustawie, to oznacza nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń”⁴⁷.

Jednoznacznie na temat niekonstytucyjnego sposobu wprowadzania ograniczeń wypowiedział się w szczególności WSA w Warszawie. W wyroku z dnia 13 stycznia 2021 r. stwierdza on: „W przedstawionym stanie rzeczy zdecydowanie błędne okazuje się przekonanie niektórych urzędników państwowych oraz polityków, o tym że wystarczy wpisać do ustawy o zapobieganiu chorobom zakaźnym przepis upoważniający do wydania aktu wykonawczego do ustawy (przepis blankietowy lub kompetencyjny). Taki zabieg legislacyjny nie prowadzi bowiem do spełnienia konstytucyjnego warunku skutecznego, ustawowego ustanowienia ograniczenia wolności konstytucyjnej. W nauce prawa i orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się że należy

43 Odmienny pogląd wyraził np. WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 17 listopada 2020 r., II SA/Bd 834/20, Legalis nr 2547123.

44 K. Wierzbička, *Administracyjne kary pieniężne...*, s. 101–104.

45 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 lipca 2020 r., III SA/Gl 319/20, Legalis nr 2479129.

46 *Raport RPO na temat pandemii. Doświadczenia i wnioski*, red. P. Mierzejewski, Warszawa 2021, s. 8.

47 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 lutego 2021 r., III SA/Gl 421/20, Legalis nr 2531881.

rozgraniczać normę prawną udzielającą określönemu podmiotowi upoważnienia do dokonania prawnie skutecznej czynności konwencjonalnej, np. wydania rozporządzenia do ustawy, od normy prawnej która skierowana jest do podmiotu prawa, na którym ciąży obowiązek podania się kompetencji”⁴⁸.

Komentowane rozwiązania prawne są nie do pogodzenia z dyspozycją art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie. Konstytucja RP nie przewiduje możliwości ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw w formie aktów podustawowych⁴⁹. Tylko z tego powodu przepis ten należy uznać za co najmniej wątpliwy pod kątem zgodności z Konstytucją RP. Przypomnieć tylko należy orzecznictwo TK w tej materii: „uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia »tylko w ustawie« jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej jednostek (...). Skoro ograniczenia (...) mogą być ustanawiane »tylko« w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia”⁵⁰.

Należy przy tym pamiętać, że samo wprowadzenie stanu epidemii albo stanu zagrożenia epidemicznego nie usprawiedliwia wszelkich działań władzy wykonawczej. Trudno znaleźć racjonalne prawne

48 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1635/20, Legalis nr 2536229. Rozstrzygnięcie to zostało utrzymane w mocy przez NSA – zob. wyrok NSA z dnia 28 października 2021 r., II GSK 996/21, Legalis nr 2641782.

49 Czym innym jest ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw w formie aktów o charakterze ustawowym, a czym innym doprecyzowanie szczegółów wprowadzonych ograniczeń w formie aktu podustawowego. Problem ten jest rozpoznany przez orzecznictwo. W przywoływanym już wyroku NSA z dnia 28 października 2021 r., II GSK 996/21, Legalis nr 2641782, czytamy: „W kontekście stopnia szczegółowości (głębokości) regulacji ustawowej podkreślić zaś należy, że jakkolwiek w pewnych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych, co jednak nigdy nie może prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego, tzn. do »pozostawienia organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek«, to jednak w niektórych dziedzinach zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy (...). Zasada ta dotyczy zatem przepisów o charakterze represyjnym (sankcjonująco-dyscyplinującym), których celem jest podanie obywatela jakiejś formie ukarania lub sankcji, albowiem konstytucyjne wymagania pod adresem przepisów karnych należy odnosić również do nich”.

50 Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.

uzasadnienie dla odejścia przez władzę wykonawczą od stosowania regulacji związanych ze stanem nadzwyczajnym. Jeden z powodów niewprowadzania żadnego ze stanów nadzwyczajnych wielokrotnie wybrzmiewał jednak w wypowiedziach polityków Zjednoczonej Prawicy. Był to zamiar przeprowadzenia wyborów prezydenckich przez obóz rządzący, z którego również wywodził się urzędujący wówczas Prezydent RP Andrzej Duda, w terminie przewidzianym przez Konstytucję RP⁵¹. Do annałów przejdą słowa Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego, który namawiał do gremialnego uczestnictwa w drugiej turze wyborów prezydenckich: „Ja cieszę się, że coraz mniej obawiamy się tego wirusa, tej epidemii. To jest dobre podejście, szanowni państwo, bo on jest w odwrocie, już teraz nie trzeba się jego bać. Trzeba pójść na wybory (...). Nic się nie stało teraz, nic się nie stanie 12 lipca. Wszyscy, zwłaszcza seniorzy, nie obawiamy się, idźmy na wybory. To jest ważne, żeby móc kontynuować tę sprawiedliwą linię rozwoju”⁵². Jak wskazano wyżej, konieczność przedłużenia kadencji organów przedstawicielskich powinna być celem, a nie skutkiem wprowadzania stanu nadzwyczajnego. Doraźne cele polityczne, a więc chęć przeprowadzenia wyborów, nie mogą stanowić podstawy odstąpienia od konieczności wprowadzenia stanu nadzwyczajnego przez piastunów władzy wykonawczej.

Wydaje się, że niewprowadzenie stanu wyjątkowego ani stanu klęski żywiołowej można powiązać również z niedopuszczeniem przez rządzących do sytuacji, w której Skarb Państwa miałby ponosić odpowiedzialność finansową za ustanowione restrykcje. Mowa w tym przypadku o odpowiedzialności, jaką przewiduje ustawa z dnia 22 listopada

51 O konieczności przeprowadzenia wyborów prezydenckich mówił m.in. lider Zjednoczonej Prawicy Jarosław Kaczyński: „Chcę, żeby to było jasno powiedziane: to była moja osobista decyzja, by spróbować skorzystać z doświadczenia bawarskiego i kanadyjskiego w organizacji takich głosowań. Problemem był brak większości w Sejmie dla tej sprawy. Nie zwalniało to jednak rządu z wykonania obowiązku konstytucyjnego i zostało zrobione wszystko, co możliwe, by został on wykonany. Bo my naprawdę szanujemy prawo i konstytucję. Mówienie tutaj o jakimś złamaniu prawa czy nadużyciu jest wielkim nieporozumieniem” – cyt. za: <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C877917%2Ckaczynski-dla-sieci-jest-wielkim-bledem-ze-czlowiek-wobec-ktorego-tocza-sie> [dostęp: 10.03.2023]. Początkowo wybory miały się odbyć w formie korespondencyjnej, a odpowiedzialnym za ich przygotowanie był Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Aktywów Państwowych Jacek Sasin. Finalnie wybory odbyły się w „tradycyjnej” formie, a nieudane głosowanie korespondencyjne przeszło do historii pod publicystyczną nazwą „sasinaliów”.

52 Transkrypcja własna wypowiedzi Mateusza Morawieckiego zamieszczonej przez portal internetowy TVN24, <https://tvn24.pl/wybory-prezydenckie-2020/wybory-prezydenckie-2020-premier-mateusz-morawiecki-zacheca-do-udzialu-w-2-turze-wyborow-4626728> [dostęp: 10.03.2023].

2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela⁵³. Co logiczne, wobec niewprowadzenia stanu nadzwyczajnego ustawa ta nie ma zastosowania i nie może stanowić podstawy dochodzenia roszczeń od Skarbu Państwa. Osoby, które poniosły straty majątkowe, muszą dochodzić ich na zasadach przewidzianych w Kodeksie cywilnym⁵⁴.

Dowodem na brak dobrej woli co do wyrównania strat majątkowych związanych z pandemią jest wniosek Prezesa Rady Ministrów i Marszałka Sejmu o zbadanie zgodności art. 417¹ § 1 k.c. w zakresie, w jakim nie wprowadza wymogu stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności rozporządzenia z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą z art. 2, art. 188 pkt 3 i art. 193 Konstytucji RP. Oba wnioski zostały połączone i są rozpatrywane wspólnie pod sygnaturą K 18/20⁵⁵. Biorąc pod uwagę fakt, że TK stał się wykonawcą woli politycznej obozu rządzącego w Polsce od 2015 r.⁵⁶, z dużą dozą pewności można przewidzieć, jaki wyrok zapadnie w siedzibie Trybunału⁵⁷.

Wprowadzenie stanu wyjątkowego czy też stanu klęski żywiołowej nie stanowiłoby odpowiedzi na wszystkie problemy z konstytucyjnością zastosowanych ograniczeń. Po pierwsze, Konstytucja RP przewiduje ograniczenia czasowe dla wprowadzania stanów nadzwyczajnych. Po drugie, w art. 233 wskazuje na dopuszczalny zakres ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa. Stan wyjątkowy może być bowiem wprowadzony na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni i jednokrotnie przedłużony tylko raz, za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż 60 dni (art. 230 Konstytucji RP). Z kolei stan klęski żywiołowej może być wprowadzony na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, na części albo na całym terytorium państwa, a jego przedłużenie może nastąpić za zgodą Sejmu (art. 232 Konstytucji RP). W literaturze wskazuje się, że stan

53 Dz.U. Nr 233, poz. 1955.

54 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.) dalej: k.c.

55 Szerzej na ten temat zob. L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2021, s. 201–203.

56 M. Pyziak-Szafnicka, *Trybunał Konstytucyjny á rebours*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 5, s. 25–45.

57 Niezależnie od wniosku w sprawie K 18/20 w odniesieniu do art. art. 417¹ § 1 k.c., w ocenie autora Skarb Państwa może ponosić odpowiedzialność z tytułu § 4 przywoływanego przepisu, zgodnie z którym jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody. Analogicznie M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności...*, s. 5–22.

klęski żywiołowej może być przedłużany wielokrotnie⁵⁸. Wprowadzenie konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych mogłoby nie być jednak wystarczające z uwagi na fakt, że swoim obowiązywaniem mogłyby one nie objąć całego okresu pandemii bądź też nie byłoby woli politycznej po stronie Sejmu do ich przedłużania.

Porównanie ust. 1 i 3 art. 233 Konstytucji RP prowadzi z kolei do wniosku, że zakres dopuszczalnych ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw w przypadku stanu klęski żywiołowej jest znacznie węższy. Konstytucja RP nie pozwala również na ograniczenie np. wolności zgromadzeń w czasie stanu klęski żywiołowej, do którego doszło już na początku pandemii⁵⁹. Obie te okoliczności wywołują pytania o zasadność uregulowania stanów nadzwyczajnych w tym konkretnym kształcie⁶⁰.

Niezależnie jednak od tych okoliczności nie sposób zaaprobować działań władzy wykonawczej, w szczególności Rady Ministrów, które skutkowały ustanowieniem „pośredniego” stanu nadzwyczajnego w drodze rozporządzeń wykonawczych. Takie rozwiązanie stanowi jawne pogwałcenie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i choćby tylko z tego powodu nie może być dopuszczalne w państwie prawa. Rada Ministrów mogła wystąpić z inicjatywą wprowadzenia ograniczeń w formie ustawy, pozostawiając wyłącznie doprecyzowanie szczegółów ograniczeń w formie rozporządzenia wykonawczego⁶¹. Konstrukcja ta znacznie bardziej odpowiadałaby wymogom przewidzianym w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Rada Ministrów, wprowadzając szerokie restrykcje wbrew postanowieniom Konstytucji RP, nie stworzyła sobie warunków prawnych, które uzasadniałyby takie działanie. Zdecydowała się na zarządzanie

58 M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, s. 430.

59 M. Malinowski, *Konstytucyjność ograniczenia wolności zgromadzeń w Polsce w związku z wybuchem pandemii COVID-19*, „Zeszyt Prawniczy UAM” 2021, nr 11, s. 137–151.

60 Tym bardziej adekwatne są pytania o racjonalność dotychczasowego uregulowania stanów nadzwyczajnych, jakie stawia K. Eckhardt, *Czy potrzebna jest nowelizacja konstytucyjnej regulacji stanu nadzwyczajnego?*, [w:] *Minikomentarz dla Maksiprofesorów. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017, s. 936–944.

61 Ten obowiązek został zrealizowany tylko częściowo. Dopiero dnia 28 października 2020 r. Sejm przyjął ustawę o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. poz. 2112 ze zm.). Nowelizacja w art. 15 pkt 2 lit. c wprowadzała zmianę w art. 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, polegającą na dodaniu do art. 46b punktu 13 w brzmieniu: „13) nakaz zakrywania ust i nosa, w określonych okolicznościach, miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach, wraz ze sposobem realizacji tego nakazu”.

pandemią w drodze rozporządzeń, których nie można uznać za dopuszczalne źródło ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw.

Nie sposób pominąć jeszcze jednej konsekwencji działań Rady Ministrów. Wprowadzanie ograniczeń w niekonstytucyjnej formie szybko spowodowało brak społecznego posłuchu dla tych rozwiązań i dalsze obniżenie poziomu kultury prawnej w państwie⁶². Można pokusić się o stwierdzenie, że ludzie przestrzegali restrykcji nie z szacunku do stanowionego prawa, ale z uwagi na troskę o życie i zdrowie własne i innych. Podsumowaniem uporu Rady Ministrów w stanowieniu niekonstytucyjnych przepisów i wywołanych przez to skutków jest już usunięty tweet Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przed 31 grudnia 2020 r. o treści: „SYLWESTER. Obowiązuje apel o nieprzemieszczanie się z 31 grudnia 2020 r. na 1 stycznia 2021 r. w godz. 19:00 – 6:00 (...)”⁶³.

Kryzys na granicy polsko-białoruskiej

Instrumentalne i niehumanitarne traktowanie uchodźców nie jest zjawiskiem nowym i stanowi istotny element polityki obozu rządzącego w latach 2015–2022. Stanowisko lidera ugrupowania Jarosława Kaczyńskiego na temat uchodźców zostało wyrażone na długo przed rozpoczęciem kryzysu na granicy polsko-białoruskiej w sierpniu 2021 r. W 2015 r. elementem kampanii wyborczej Zjednoczonej Prawicy była nagonka na uchodźców, którzy mieli znaleźć się na terenie Polski w ramach mechanizmu relokacji uchodźców⁶⁴. Podczas spotkania wyborczego w Makowie Mazowieckim J. Kaczyński wypowiedział się o uchodźcach w następujący sposób: „Są już przecież objawy pojawienia się chorób bardzo niebezpiecznych i dawno nie widzianych w Europie: cholera na wyspach greckich, dezynteria w Wiedniu, różnego rodzaju pasożyty, pierwotniaki, które (...) nie są groźne w organizmach tych ludzi, mogą tutaj być groźne”⁶⁵.

62 Szeroko na temat „jakości” polskiej legislacji okresu pandemii pisze A. Jakubowski, *Patolegislacja*, [w:] *Prawo w czasie pandemii COVID-19*, red. P. Grzebyk, P. Uznańska, Warszawa 2022, s. 61–82.

63 <https://www.rmfm24.pl/raporty/raport-koronawirus-z-chin/polska/news-kprm-napisala-ze-w-sylwestra-obowiazuje-apel-o-nieprzemieszczenie>, nId, 4957889#crp_state=1 [dostęp: 10.03.2023].

64 Z. Czachór, *Polityka zewnętrzna Unii Europejskiej a system relokacji uchodźców 2015–2018 w świetle teorii instytucjonalizmu historycznego*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2021, nr 15, s. 41–52.

65 <https://www.medexpress.pl/pacjent/cholera-w-grecji-dezynteria-w-wiedniu-pasozyty-czy-powinnismy-sie-bac/61799/> [dostęp: 10.03.2023].

Problem stosunku władzy do migrantów nabrał nowego wymiaru w sierpniu 2021 r. Białoruś rządzona przez dyktatora Aleksandra Łukaszenkę podjęła próbę masowego przerzutu uchodźców, głównie z Azji, do Unii Europejskiej przez polską granicę⁶⁶. Polskie służby graniczne starały się uniemożliwić migrantom przekroczenie granicy, stosując chociażby „pushbacki”⁶⁷. Skutkiem podejmowanych działań była śmierć co najmniej kilku osób już we wrześniu 2021 r.⁶⁸ Działania służb granicznych spotkały się z krytyką szeregu organizacji pozarządowych i RPO⁶⁹.

Wskutek tych wydarzeń dnia 2 września 2021 r. Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów z 31 sierpnia 2021 r. wydał rozporządzenie w przedmiocie wprowadzenia na 30 dni stanu wyjątkowego obejmujące terytorium Polski graniczące z Białorusią⁷⁰. Z uwagi na dwudniową zwłokę Prezydenta RP z wydaniem rozporządzenia trudno mówić o „szczególnym zagrożeniu”, o jakim wspomina art. 228 ust. 1 Konstytucji RP. Tego samego dnia Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego⁷¹. Następnie stan wyjątkowy został przedłużony rozporządzeniem z dnia 1 października 2021 r.⁷²

Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym⁷³ rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela określone w rozporządzeniach Prezydenta RP, które wprowadzają albo

66 Szerzej na temat okoliczności wprowadzenia stanu wyjątkowego zob. M. Florczak-Wątor, *Konstytucyjna regulacja stanów nadzwyczajnych w świetle dotychczasowej praktyki jej (nie)stosowania*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10, s. 335–337.

67 Szeroko pojęte działania służb państwowych, za pomocą których uchodźcy i migranci są zmuszani do powrotu przez granicę – zazwyczaj natychmiast po jej przekroczeniu – bez względu na ich indywidualne okoliczności i bez możliwości ubiegania się o azyl.

68 Na dzień 28 listopada 2021 r. serwis Onet podawał liczbę 12 zmarłych, <https://wiadomosci.onet.pl/bialystok/kryzys-migracyjny-wszystkie-smierci-przy-granicy-polsko-bialoruskiej/62ck1q3> [dostęp: 10.03.2023].

69 Zob. np. Raport Amnesty International, *Polska: Okrucieństwo zamiast współczucia na granicy z Białorusią* z dnia 11 kwietnia 2022 r.; Pismo RPO z dnia 4 marca 2022 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Marcina Kamińskiego, XI.543.84.2022.MS.

70 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. poz. 1612).

71 Dz.U. z 2023 r. poz. 263.

72 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 października 2021 r. w sprawie przedłużenia stanu wyjątkowego wprowadzonego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. poz. 1788).

73 Dz.U. z 2017 r. poz. 1928.

przedłużają stan wyjątkowy, powinny odpowiadać charakterowi oraz intensywności zagrożeń stanowiących przyczyny wprowadzenia stanu wyjątkowego, a także zapewniać skuteczne przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa. Analiza rozporządzenia Prezydenta RP prowadzi do wniosku, że obowiązek ten został dochowany, a § 2 przywoływanego rozporządzenia wymienia katalog ograniczeń. Wątpliwości budzi jednak rozporządzenie wydane przez Radę Ministrów.

Rozporządzenie Rady Ministrów zostało wydane na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym. Przepis ten stanowi, że Rada Ministrów określa w drodze rozporządzeń szczegółowy tryb i sposoby oraz obszarowy, podmiotowy i przedmiotowy zakres wprowadzenia i stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela ustalonych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w rozporządzeniach, uwzględniając w możliwym stopniu minimalizację indywidualnych i społecznych uciążliwości wynikających ze stosowania tych ograniczeń.

Porównanie § 1 pkt 4 rozporządzenia Prezydenta RP oraz § 1 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów prowadzi do wniosku, że Rada Ministrów wykroczyła poza granice ograniczeń praw jednostki określone w rozporządzeniu Prezydenta RP. Rozporządzenie prezydenckie mówi bowiem o zakazie przebywania w ustalonym czasie w oznaczonych miejscach, obiektach i obszarach położonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym. Z kolei rozporządzenie Rady Ministrów traktuje o zakazie przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym, obowiązującym całą dobę.

Stan wyjątkowy obowiązywał od 2 września do 30 listopada 2022 r. Po tym czasie władze publiczne nie mogły wykorzystać już stanu wyjątkowego jako narzędzia do zwalczania kryzysu na granicy polsko-białoruskiej. Dnia 17 listopada 2021 r. przyjęto więc ustawę o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw⁷⁴, która poszerza kompetencje władzy. Pierwszą wątpliwością natury konstytucyjnej jest fakt, że ustawa była procedowana w trybie pilnym, pomimo że art. 123 Konstytucji RP jednoznacznie przesądza, że klauzulą pilności nie mogą być objęte projekty ustaw regulujące ustroj i właściwość władz publicznych.

W przypadku kryzysu na granicy polsko-białoruskiej polskie władze zdecydowały się na całkowicie odmienne podejście do problemu uregulowania sytuacji prawnej państwa niż w przypadku pandemii. Po pierwsze, zdecydowały się na wprowadzenie stanu wyjątkowego, który umożliwia szerszą ingerencję w konstytucyjne wolności i prawa.

74 Dz.U. poz. 2191.

Wątpliwości budzi jednak, czy wprowadzenie stanu wyjątkowego było konieczne, skoro wniosek Rady Ministrów jest datowany na 31 sierpnia 2021 r., a Prezydent RP wydał rozporządzenie dopiero 2 dni później. Można byłoby zatem rozumieć, że sytuacja na granicy nie wymagała pilnego działania władz publicznych, które jest jedną z charakterystycznych cech stanów nadzwyczajnych. Po drugie, rządzący zdecydowali się następnie na uregulowanie sytuacji na granicy poprzez ustawę, a nie w drodze rozporządzeń, jak to miało miejsce w odniesieniu do pandemii.

Należy przy tym stanowczo rozdzielić dwie kwestie. Jedną z nich jest istnienie konstytucyjnego obowiązku ochrony granicy państwowej przez władze publiczne⁷⁵. Drugą – przyjęte przez ustawodawcę ramy prawne, w których obowiązek ten jest realizowany. Wspomniana nowelizacja spotkała się z szeroką krytyką⁷⁶. Abstrahując od okoliczności faktycznych i prób forsowania polskiej granicy przez migrantów, z istnieniem państwa jest związany prawny obowiązek ochrony granicy przed jej nielegalnym przekraczaniem. Wyłącznie upadłe państwa, których struktury uległy rozkładowi, nie kontrolują swojej granicy. Specjalny status granicy i terenów przygranicznych nie jest w Polsce sytuacją nową. Szczególny reżim prawny dotyczący terenów przygranicznych (a konkretnie nieustalonych jeszcze wówczas granic) został wprowadzony w II RP dnia 20 lipca 1920 r. rozporządzeniem Rady Obrony Państwa⁷⁷. Jak pisze Lech Grochowski: „Ustanowiony rozporządzeniem szczególnie porządek prawny miał zapewnić porządek i bezpieczeństwo publiczne na terenie pogranicza”⁷⁸. Na podstawie tego aktu normatywnego tworzono m.in. imienne listy osób prawomocnie skazanych za przemytnictwo, nielegalny przewóz towarów i nielegalne przekraczanie granicy w obrębie 30 kilometrów pasa przygranicznego. Jak pisze dalej przywołany L. Grochowski: „Osoby, które były karane, podejrzane o dalsze uprawianie przemytnictwa i nielegalne przekraczanie granicy, były wówczas wysiedlane z pasa 30-to kilometrowego”⁷⁹. Od 1920 r. wprowadzono szereg innych aktów normatywnych regulujących w sposób specjalny status pasa

75 O nienaruszalności granic państwa mówi art. 26, a o nienaruszalności i niepodzielności terytorium państwa art. 5 i 126 ust. 2 Konstytucji RP.

76 Zob. np. P. Tuleja, *Czasowy zakaz przebywania w strefie nadgranicznej a kryzys humanitarny*, <https://konstytucyjny.pl/piotr-tuleja-czasowy-zakazu-przebywania-w-strefie-nadgranicznej-a-kryzys-humanitarny/> [dostęp: 10.03.2023]; M. Florczak-Wątor, *Konstytucyjna regulacja...*, s. 343.

77 Dz.U. Nr 64, poz. 426.

78 L. Grochowski, *Ewolucja prawa ochrony granic Polski w XX–XXI wieku*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, nr 11.3, s. 126.

79 *Ibidem*.

przygranicznego⁸⁰. Aktualnie obowiązująca ustawa o ochronie granicy państwowej⁸¹ nie jest więc szczególną sytuacją, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę, że granice Rzeczypospolitej stanowią granice zewnętrzne UE oraz zaporę przed działaniami wrogich Polsce państw, takich jak Białoruś i Rosja. Poza trybem przyjęcia ustawy nowelizującej ustawę o ochronie granicy polskiej, wątpliwości budzi również brak limitu czasowego obowiązywania zakazu przebywania w strefie nadgranicznej. Limit ten nie został bowiem określony w ustawie i pozostaje w gestii ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Tak niedookreślony interwał czasowy obowiązywania ograniczeń powinien ulec pilnej zmianie, żeby nie pozostawiać tak szerokiego uznania ministrowi. Również fakt wprowadzania delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia, które ingeruje w istotę wolności poruszania się i wprowadza znaczne ograniczenia innych praw konstytucyjnych, wymaga interwencji ustawodawcy. Tak szerokie uprawnienia ministra przywodzą na myśl wątpliwe pod kątem zgodności z Konstytucją RP rozporządzenia związane ze stanem epidemii.

Rozwiązania zawarte w znowelizowanej ustawie o ochronie granicy nie stanowią regulacji nie do pogodzenia z państwem demokratycznym. Wymagają jednak zmian. W kontekście zagrożeń związanych z wykorzystywaniem migrantów do destabilizacji państw ościennych przez lokalnych dyktatorów, takich jak Łukaszenko i Putin, są one niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Nielegalne przekraczanie granicy przez „zielone ludziki” na Krymie i w Donbasie pokazało, jakie zagrożenia dla bytu państwowego może nieść brak efektywnej kontroli granicy. Istnienie w polskim porządku prawnym ustawy o ochronie granicy należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. Porównanie kompetencji władz publicznych zawartych w ustawie o stanie wyjątkowym i ochronie granicy prowadzi do wniosku, że drugi z tych aktów przyznaje władzy znacznie węższe kompetencje. Nie oznacza to jednak, że szerokie kompetencje do bezterminowego regulowania konstytucyjnej swobody przemieszczenia się przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych zasługują na aprobatę. Nie budzi jednak wątpliwości szczególny status prawny, jaki ustawodawca wiąże z terenami przygranicznymi, oraz możliwość głębszej ingerencji w konstytucyjne

80 Np. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 grudnia 1927 r. o granicach Państwa (tekst pierwotny Dz.U. Nr 117, poz. 996 ze zm.); dekret z dnia 23 marca 1956 r. o ochronie granic państwowych (Dz.U. Nr 9, poz. 51 ze zm.).

81 Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 295).

wolności i prawa na tym obszarze. Podobnie jednak jak w przypadku pandemii, ograniczenia te muszą być zgodne z ustawą zasadniczą.

Podsumowanie

W najnowszej historii Polski tylko dwie osoby zakomunikowały społeczeństwu wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. Byli to gen. Wojciech Jaruzelski oraz Prezydent RP Andrzej Duda. O ile w pierwszym przypadku łatwiej jest wskazać motywacje stojące po stronie głowy państwa, a więc przeprowadzenie wojskowego zamachu stanu⁸², o tyle nie jest to oczywiste w drugim. Trudno jest bowiem dostrzec, jakie motywacje, inne niż doraźne korzyści polityczne, zdecydowały o wprowadzaniu albo niewprowadzaniu stanu nadzwyczajnego. W przypadku zagrożenia COVID-19 wykorzystanie stanu wyjątkowego albo stanu klęski żywiołowej wydawało się całkowicie uzasadnione, a mimo to nie wykorzystano tych środków prawnych⁸³. Inaczej zwalczano sytuację na granicy polsko-białoruskiej. Okazało się, że tym kryzysem władza jest w stanie zarządzać najpierw przez stan nadzwyczajny, pomimo wprowadzenia go z opóźnieniem, a potem przy użyciu ustaw zwykłych (jakkolwiek część rozwiązań budzi wątpliwości). Oczywiście po stronie władzy wykonawczej pozostaje margines uznania co do wprowadzenia lub nie stanu nadzwyczajnego. Każdorazowo jednak władze powinny mieć na względzie przede wszystkim dobro wspólne, a nie poparcie wyrażone w sondażach czy też po prostu interes partyjny. Należy uznać, że margines uznania władzy wykonawczej co do wprowadzania albo niewprowadzania stanu wyjątkowego powinien być ograniczony koniecznością przedłużenia kadencji organów przedstawicielskich⁸⁴. Rozwiązanie to ma bowiem służyć skupieniu się organów władzy państwowej na przywróceniu normalnego funkcjonowania państwa. Podstawowym celem, tak polityków, jak i szerzej – społeczeństwa, musi być bowiem przezwyciężenie zagrożeń: klęsk naturalnych, chorób zakaźnych czy prób destabilizacji państwa, a nie organizowanie wieców wyborczych i nakłanianie do udziału w wyborach.

Analiza rozwiązań prawnych odnoszących się do zarządzania kryzysowego i stanów nadzwyczajnych w latach 2015–2022 prowadzi do wniosku, że rzymska maksyma *salus rei publicae suprema lex esto*

82 N. Davies, *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1999, s. 1181.

83 W Polsce liczba osób zmarłych na COVID-19 wyniosła ponad 116 tys.

84 M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, s. 348.

stała się frazą uzasadniającą wielokrotne naruszenie konstytucyjnych reguł rządzących stanami nadzwyczajnymi. Wątpliwości budzi arbitralne wprowadzanie albo też niewprowadzanie stanów nadzwyczajnych. Rodzi to uzasadnione pytania, na ile działania albo zaniechania władz w tym zakresie służą realizacji dobra wspólnego i usuwaniu szczególnych zagrożeń dla państwa, a na ile osiągnięciu celów partyjnych.

Abstrakt

**Gdy „już nie dni, lecz godziny przybliżają ogólnokrajową katastrofę”.
O wprowadzaniu stanów nadzwyczajnych**

Stany nadzwyczajne są konstytucyjnym sposobem przezwyciężania szczególnych zagrożeń dla państwa. W latach 2015–2022 były co najmniej dwa takie zagrożenia: pandemia SARS-CoV-2 oraz sytuacja na granicy polsko-białoruskiej od 2021 r. Zarządzanie tymi kryzysami przez Radę Ministrów budzi wątpliwości. Rząd nie wprowadził stanu wyjątkowego w celu walki z pandemią. Kryzys ten był zwalczany przez rozporządzenia. Rada Ministrów wprowadziła coś w rodzaju niekonstytucyjnego stanu wyjątkowego. Kryzys na granicy jest również rozwiązywany za pomocą wątpliwych rozwiązań prawnych.

Słowa kluczowe: stan nadzwyczajny, stan epidemii, stan zagrożenia epidemicznego, ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw, SARS-CoV-2.

Abstract

When “it is no longer days but hours that bring a nationwide catastrophe closer”. About the introduction of states of emergency

Emergency states are a constitutional way of overcoming specific threats to the state. In 2015–2022, there were at least two such threats: the SARS-CoV-2 pandemic and the situation on the Polish-Belarusian border from 2021. The management of these crises by the Council of Ministers is questionable. The government has not introduced a state of emergency to fight the pandemic. The crisis was fought by regulations. It introduced a kind of unconstitutional emergency state. The crisis at the border is also being dealt with using questionable legal solutions.

Keywords: state of emergency, state of epidemic, state of epidemic threat, limits of constitutional freedoms and rights, SARS-CoV-2.

Bibliografia

Akty normatywne

- Rozporządzenie Rady Obrony Państwa z dnia 20 lipca 1920 r. w przedmiocie ochrony granic (Dz.U. Nr 64, poz. 426).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 grudnia 1927 r. o granicach Państwa (tekst pierwotny Dz.U. Nr 117, poz. 996 ze zm.).
- Dekret z dnia 23 marca 1956 r. o ochronie granic państwowych (Dz.U. Nr 9, poz. 51 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.).
- Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz.U. Nr 29, poz. 154 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 295).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1928).
- Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz.U. Nr 233, poz. 1955).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 122).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2022 r. poz. 1657 ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2632).
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. poz. 433 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2022 r. poz. 340).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 566 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. poz. 2112 ze zm.).

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. poz. 1612).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego (Dz.U. z 2023 r. poz. 263).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 października 2021 r. w sprawie przedłużenia stanu wyjątkowego wprowadzonego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. poz. 1788).
- Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2191).

Orzecznictwo

Trybunał Konstytucyjny

- Wyrok TK z dnia 26 maja 1998 r., K 17/98, OTK 1998, nr 4, poz. 48.
- Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.
- Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2009 r., K 50/07, OTK-A 2009, nr 4, poz. 51.
- Wyrok TK z dnia 16 marca 2011 r., K 35/08, OTK-A 2011, nr 2, poz. 11.

Sądy administracyjne

- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 lipca 2020 r., III SA/Gl 319/20, Legalis nr 2479129.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 listopada 2020 r., II SA/Bd 834/20, Legalis nr 2547123.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1635/20, Legalis nr 2536229.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 lutego 2021 r., III SA/Gl 421/20, Legalis nr 2531881.
- Wyrok NSA z dnia 28 października 2021 r., II GSK 996/21, Legalis nr 2641782.

Sądy powszechne

- Wyrok SO w Warszawie z dnia 12 stycznia 2012 r., VIII K 24/08, Legalis nr 2125662.

Literatura

- Arystoteles, *Polityka*, Warszawa 2002.
- Bosek Leszek, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2021.
- Czachór Zbigniew, *Polityka zewnętrzna Unii Europejskiej a system relokacji uchodźców 2015–2018 w świetle teorii instytucjonalizmu historycznego*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2021, nr 15.
- Davies Norman, *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1999.
- Dębiński Antoni, Misztal-Konecka Joanna, Wójcik Monika, *Prawo rzymskie publiczne*, Warszawa 2017.
- Dionizjos z Halikarnasu, *Starożytność rzymska*.
- Eckhardt Krzysztof, *Czy potrzebna jest nowelizacja konstytucyjnej regulacji stanu nadzwyczajnego?*, [w:] *Minikomentarz dla Maksiprofesorów. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017.

- Florczak-Wątor Monika, *Konstytucyjna regulacja stanów nadzwyczajnych w świetle dotychczasowej praktyki jej (nie)stosowania*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10.
- Florczak-Wątor Monika, *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 12.
- Grochowski Lech, *Ewolucja prawa ochrony granic Polski w XX–XXI wieku*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, nr 11.3.
- Jakubowski Aleksander, *Patolegislacja*, [w:] *Prawo w czasie pandemii COVID-19*, red. P. Grzebyk, P. Uznańska, Warszawa 2022.
- Kalyvas Andreas, *The Tyranny of Dictatorship: When the Greek Tyrant Met the Roman Dictator*, „Political Theory” 2007, nr 4.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Malinowski Michał, *Konstytucyjność ograniczenia wolności zgromadzeń w Polsce w związku z wybuchem pandemii COVID-19*, „Zeszyt Prawniczy UAM” 2021, nr 11.
- Mażewski Lech, *Konstytucyjność wprowadzenia stanu wojennego. Glosa do wyroku TK z dnia 16 marca 2011, K 35/08*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 2.
- Pandemocracy in Europe. Power, Parliaments and People in Times of COVID-19*, red. M.C. Kettemann, K. Lachmayer, London 2021.
- Paśnik Jerzy, *Kilka refleksji o regulacjach stanu epidemii jako sui generis pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 11.
- Pecyna Marlena, *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za ograniczenia praw i wolności w czasie epidemii COVID-19*, „Państwo i Prawo” 2021, z. 12.
- Pina Polo Francisco, *SPQR: Institutions and Popular Participation in the Roman Republic*, [w:] *The Oxford Handbook of Roman Law and Society*, red. P.J. du Plessis, C. Ando, K. Tuori, Oxford 2016.
- Purc-Kurowicka Katarzyna, *Wpływ pandemii COVID-19 na prawa i wolności obywateli w zakresie organizowania zgromadzeń*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 1.
- Pyziak-Szafnicka Małgorzata, *Trybunał Konstytucyjny á rebours*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 5.
- Rudnicki Jan, *Instytucja dyktatury w Republice Rzymskiej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2011, nr 1.
- Stan wojenny 1981–1983. Wybór źródeł*, praca zbiorowa, Katowice 2021.
- Trociuk Stanisław, *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021.
- Tuleja Piotr, *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9.
- Węgrzyn Justyna, *Realizacja normy programowej wynikającej z art. 68 ust. 4 Konstytucji RP w stanie epidemii COVID-19 (uwagi ogólne)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 3.
- Wierzbicka Karolina, *Administracyjne kary pieniężne w dobie pandemii COVID-19. Refleksje po roku stosowania*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2021, nr 1.
- Wolski Józef, *Historia powszechna. Starożytność*, Warszawa 2002.
- Zubik Marek, *Dokonywanie zmian w Konstytucji RP jako proces polityczny*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, praca zbiorowa, Warszawa 2010.
- Zubik Marek, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021.

Zubik Marek, Łukowiak Dominik, *COVID-19 and Constitutional Law: the Case of Poland*, [w:] *Covid-19 and Constitutional Law. Covid-19 et droit constitutionnel*, red. J.M. Serna de la Garza, Mexico 2020.

Źródła internetowe

„Cholera w Grecji, dezynteria w Wiedniu, pasożyty...”. Czy powinniśmy się bać?, <https://www.medexpress.pl/pacjent/cholera-w-grecji-dezynteria-w-wiedniu-pasozyty-czy-powinnismy-sie-bac/61799/>.

KPRM napisała, że w sylwestra „obowiązuje apel o nieprzemieszczanie się”. Wpis usunięto, https://www.rmf24.pl/raporty/raport-koronawirus-z-chin/polska/news-kprm-napisala-ze-w-sylwestra-obowiazuje-apel-o-nieprzemieszczenie,Id,4957889#crp_state=1.

Oświadczenie wicepremiera Jarosława Kaczyńskiego z dnia 27 października 2020 r. w sprawie tzw. „strajku kobiet”, <https://www.youtube.com/watch?v=Iza4PFz4dPQ&t=308s>.

Tuleja Piotr, *Czasowy zakaz przebywania w strefie nadgranicznej a kryzys humanitarny*, <https://konstytucyjny.pl/piotr-tuleja-czasowy-zakazu-przebywania-w-strefie-nadgranicznej-a-kryzys-humanitarny/>.

Wszystkie śmierci przy granicy. Umierali z wycieńczenia, <https://wiadomosci.onet.pl/bialystok/kryzys-migracyjny-wszystkie-smierci-przy-granicy-polsko-bialoruskiej/62ck1q3>.

Wypowiedź Jarosława Kaczyńskiego na temat wyborów korespondencyjnych, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C877917%2Ckaczynski-dla-sieci-jest-wielkim-bledem-ze-czlowiek-wobec-ktorego-tocza-sie>.

Wypowiedź Mateusza Morawieckiego zamieszczona przez portal internetowy TVN24, <https://tvn24.pl/wybory-prezydenckie-2020/wybory-prezydenckie-2020-premier-mateusz-morawiecki-zacheca-do-udzialu-w-2-turze-wyborow-4626728>.

Inne źródła

Pismo RPO z dnia 15 maja 2020 r. do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia Janusza Cieszyńskiego, VII.565.3.2020.ST.

Pismo RPO z dnia 4 marca 2022 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Marcina Kamińskiego, XI.543.84.2022.MS.

Raport Amnesty International, *Polska: Okrucieństwo zamiast współczucia na granicy z Białorusią* z dnia 11 kwietnia 2022 r.

Raport RPO na temat pandemii. Doświadczenia i wnioski, red. P. Mierzejewski, Warszawa 2021.

Indeks rzeczowy

A

Aborcja 47–49, 65, 101, 102, 134, 135, 158

Absolutyzm monarszy 59

Administracja rządowa 63, 64, 92, 192, 193, 199, 209, 281, 294, 324

Afera

- alkoholowa 211
- gruntowa 216
- mailowa 93, 267
- respiratorowa 291

Ajsymneta 319

Akcja „Hiacynt” 88, 89

Apolityczność 64, 74, 169

Arbitraż polityczny 179, 180

B

Bank Gospodarstwa Krajowego 301, 303, 305–307, 310

Budżet państwa 285, 292, 301, 302, 305, 306, 310

- deficyt 302, 303, 305, 306

C

Caritas 200

Centralne Biuro Antykorupcyjne 216, 292

COVID-19 9, 15, 25, 26, 65, 215, 288, 291, 305, 308, 336, 322, 338

- pandemia 9, 15, 25, 26, 65, 214, 219, 221, 288, 291, 304, 321, 322, 324, 329, 330, 331, 333, 334, 336

D

Delikt konstytucyjny 210

Demokracja 9, 10, 13, 14, 17–25, 28–30, 182, 261, 280, 281

- demokratyczność 17, 22
- konstytucyjna 10, 11, 14, 22, 30, 235
- liberalna 11, 18
- ludowa 61
- osobowość demokratyczna 14
- „pakiet demokratyczny” 145, 146, 148, 150, 157, 159, 160
- partycypacyjna 29
- przedstawicielska 148, 154
- ustrój 14, 24, 31, 61, 84, 281, 299, 322

Dług publiczny 299, 300, 302–304, 306, 307, 310–313

Domniemanie niewinności 217

Dwuinstancyjność postępowania 217

Dyrektywa preferencji 37

Dyskryminacja 92, 113, 116, 118, 119, 123, 126–128, 130, 136

- bezpośrednia 124, 125
- kobiet 130, 134
- mężczyzn 127, 131, 134
- pośrednia 118, 124, 125
- przesłanki 115
- samodyskryminacja 127
- w wynagradzaniu 126
- zakaz 90, 111, 116, 121, 124, 128, 129
- zawodowa 124
- ze względu na płeć 128

E

Efekt mrozący 93, 235, 244

Egzekutywa 46, 59, 60, 64–68, 70, 71, 73, 87, 168, 180, 189, 190, 200, 201, 208, 215, 225, 234, 235–237, 239, 240, 242–244, 252, 283, 284, 306, 312, 321, 322, 326–328, 330, 336

Emancypacja kobiet 111

EURO 2012 223–225

Europejski Dług Publiczny 306

Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn 133

Europejski standard niezawisłości i niezależności sądownictwa 236

F

Feminizm 122, 134

Finanse publiczne 300, 301, 304–306, 308, 312, 313

Forum

- Obywatelskiego Rozwoju 179, 308
- Parlamentu Europejskiego ds. Praw Seksualnych i Reprodukcyjnych 101

Fundacja im. Stefana Batorego 96

Fundusz

- Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej 289, 291–293
- Przeciwdziałania COVID-19 306, 308, 311
- Rozwoju 301, 305, 306
- Sprawiedliwości zob. Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej
- Wsparcia Sił Zbrojnych 310

G

„Gen bezrządu” 9, 11, 30

Główny Inspektor Sanitarny 324

Główny Urząd Ceł 211

Główny Urząd Statystyczny 100

Grupa Granica 100

H

Hejt 93

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

171, 179, 266

Hugenoci 92

I

Immunitet 201, 210, 249, 283, 290

„**Imposybilizm**” 7, 62, 261

Inicjatywa ustawodawcza 145, 157, 158,
169, 173, 175, 180, 324

Instytut Pamięci Narodowej 27

Interpelacja poselska 146, 154, 155

Interpretacja Konstytucji 37, 38, 40, 41,
43–48, 51, 91

Islam 96

Iustitia (stowarzyszenie) 87, 179

Izba

- Cywilna Sądu Najwyższego 45, 171, 247
- Dyscyplinarna Sądu Najwyższego 85, 86, 154, 174, 177, 244, 248–252
- Karna Sądu Najwyższego 45
- Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych 171, 174, 176, 207, 240, 247, 249
- Odpowiedzialności Zawodowej 85, 177, 251
- Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego 45, 71, 241, 243
- trzecia izba parlamentu 259, 272, 274

J

Judykatura 45, 51, 60, 65, 67–69, 70, 72,
73, 75, 87, 168, 169, 171, 173, 176–178, 182,
189, 190, 209, 217, 218, 234–236, 239,
247, 252, 253

K

Karta Rodziny 90

Katastrofa smoleńska 25, 26

Koalicja Obywatelska 6, 156

Komisja

- Europejska 249, 300, 307
- Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego 192
- Państwowa Komisja Wyborcza 74, 291
- Regulaminowa Spraw Poselskich i Immunitetowych 148, 150
- Sprawiedliwości i Praw Człowieka 154
- Ustawodawcza 148

Koncepcja pojęć zastanych 38–40, 42

Konsultacje społeczne 156, 259

Konstytucjonalizm 4, 31, 59, 280

- dobrej zmiany 39
- liberalny 39
- socjalistyczny 61, 63

Kontrasygnata 169, 171, 176

Kontrola

- granicy 334, 335
- konstytucyjności prawa 260, 261, 265, 266
- państwowa 207, 279–293
- parlamentarna 196, 199, 292
- polityczna 197, 199
- sądowa 169, 170, 233, 238, 245, 246
- scentralizowana 259
- wysokości deficytu i długu publicznego 301

Kontroler 283, 284, 286, 289

Konwent Seniorów 149

Koronawirus – zob. COVID-19

Kościół katolicki 102, 134

Krajowy Fundusz Drogowy 301, 303

Kryzys

- demograficzny 7
- konstytucyjny 20, 24, 261, 262, 267, 269
- migracyjny 94, 97
- na granicy polsko-białoruskiej 98, 331–336
- parlamentarny 160
- sytuacja kryzysowa 220, 221, 313, 323
- zarządzanie kryzysowe 319, 320, 323, 336

Kultura

- fragmentaryczna 12
- nieufności 26
- ogólna 19
- polityczna 9–30
- prawna 19, 20, 22, 24, 26, 27, 216, 331
- rozumu 21
- uczestnicząca 13

L

Legislatywa 45, 46, 59, 60, 64, 65, 68, 71, 73, 75, 168, 234, 242, 244, 252, 283

LGBT 88–93, 102

Lewica 156

Liberalizm 17, 18, 102

Ł

Łże-elita 7, 84, 85, 87

M

Małżeństwo 131–134

Matriarchat 122, 123, 137

Mechanizm

- Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego 92
- kwotowy 113

Media publiczne 7, 74, 85

Międzynarodowa Organizacja Pracy 111

Minister

- Aktywów Państwowych 328
- Edukacji 198
- Edukacji i Nauki 102
- Finansów 198, 211, 214, 284
- Obrony Narodowej 191
- Rynku Wewnętrznego 211
- Skarbu Państwa 221
- Sportu i Turystyki 47
- Spraw Wewnętrznych i Administracji 218
- Sprawiedliwości 43, 44, 49, 65–69, 191, 239, 240, 248, 289, 291
- Współpracy Gospodarczej z Zagranicą 211
- Zdrowia 325, 326

Ministerstwo

- Finansów 214, 306, 307, 310
- Spraw Wewnętrznych i Administracji 98
- Sprawiedliwości 67, 177, 242
- Zdrowia 291

Molestowanie seksualne 126

N

Nadzwyczajny Kongres Sędziów Polskich 179

Najwyższa Izba Kontroli 207, 282–292, 303–307

- Kolegium 284, 289, 290
- Prezes 210, 283–285, 289, 290

Narodowy Bank Polski 198, 301, 305, 308–310

- Prezes 210, 272

Naród 15, 22, 41, 42, 52, 62, 83, 180

NATO 22

Nihilizm konstytucyjny 29

Noc

- kryształowa 82
- św. Bartłomieja 82

Nominacja sędziowska 45, 169, 178, 245, 271

Normy reguły 167

Nowomowa 85

NSZZ „Solidarność” 27, 130

O

Obligacje skarbowe 301, 305, 306, 309, 310, 312

Ochrona

- dziecka 132
- granicy państwowej 333, 334
- konkurencji 224
- ojcostwa i macierzyństwa 131, 132
- praw człowieka 98, 111, 266, 269
- praw mniejszości seksualnych 92
- praw opozycji parlamentarnej 145–150
- praw podstawowych 119
- prywatności 89
- sądowa 238, 243
- tożsamości płciowej 119
- życia 48, 220

Odpowiedzialność

- atrofia 207
- dyscyplinarna 234, 239, 244, 248, 249, 252
- finansowa 328
- karna 85, 201, 219, 220, 252, 283, 284, 290
- konstytucyjna 196, 199, 208, 209, 215, 221–223

- parlamentarna (polityczna) 198, 198, 207, 208
 - indywidualna 208, 209
 - solidarna 208
- polityczna 193, 196, 207–209, 214–216, 225
- prawna 196, 207, 209, 212, 216, 218, 223, 225, 226
- urzędnicza 207, 220, 221

Ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela 332, 333

Okrągły Stół 4

Omnipotencja parlamentu 62, 63

Opinia publiczna 96, 99, 100, 198, 217, 291

Opozycja parlamentarna 145–156, 161, 164, 181, 196, 197, 199, 209, 211, 212, 215, 216, 220, 265, 266, 283

Organizacja

- Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie 91
- Narodów Zjednoczonych 111, 177

Ortopraksja 38

Ośrodek Monitorowania Zachowań Rasistowskich i Ksenofobicznych 97

P

Pandemia zob. COVID-19

Państwo prawa 17, 20

Parlament Europejski 92, 120, 136, 198

Parlamentaryzm zracjonalizowany 190

Partia polityczna 6, 42, 49, 96, 97, 150, 181, 194, 199, 200, 201, 211–215

- hegemoniczna 189
- opozycyjna 149, 155, 211
- rządząca 5, 13, 16, 28, 71, 73, 84, 86, 145, 151–153, 178, 181, 194, 195, 200–202, 212, 214

Partycypacja obywatelska 13, 14, 18, 19

Partycypacja społeczna – zob. partycypacja obywatelska

Patriarchat 122, 123, 137

Pełnomocnik Rządu ds. Równego Statu Kobiet i Mężczyzn 113

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego 50–52

Platforma Obywatelska 146, 150, 152, 153, 155, 222

Pluralizm wartości 23

Płeć 113, 116, 119, 120, 123, 125–128, 135

- ekspresja 119, 122
- kulturowa 119, 121

Polityka

- historyczna 27
- ładu medialnego 190
- pieniężna 190, 303, 305, 309
- równości płci 118
- wewnętrzna 190
- zagraniczna 7, 190

Polski Fundusz Rozwoju 301, 305

Polski Ład 213, 214

Polskie Stronnictwo Ludowe 146, 156

Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego 92

Populizm 14, 23, 299

- konstytucyjny 39

Powołanie na stanowisko sędziego 169–179, 182, 237, 242–245, 248–252, 264

Prawo

- antydyskryminacyjne 118, 119, 121
- człowieka 4, 89, 90, 93, 98–100, 111, 133, 207, 269, 329, 332
- do antykoncepcji 101
- do informacji 301
- do rzetelnego procesu oraz skutecznej ochrony sądowej 243
- do sądu 51, 175, 177, 217, 222, 233, 235–238, 246, 247, 270
- do skutecznego środka odwoławczego 246
- do zadawania pytań 150
- inicjatywy ustawodawczej 173
- konstytucyjne 4, 8, 37, 38, 39, 40, 41, 52, 91,
- łaski 216–218
- materialne 252
- międzynarodowe 85, 98, 112, 116, 126, 132, 134, 235
- opozycji parlamentarnej 145, 146, 148, 149
- pracy 112, 123, 131
- rodzinne i opiekuńcze 124, 131
- szariatu 95
- wybierania 45, 157
- wyborcze 44, 113

Prawo i Sprawiedliwość 6, 41, 16, 21, 26, 28, 41, 134, 146, 148, 154, 174, 194, 200, 211–214, 217, 218, 220–222, 260, 311

Praworządność 7, 66, 177, 178

Premier zob. Rada – Ministrów – Prezes
Prezes Trybunału Konstytucyjnego 47, 264, 267, 168, 268
Prezydent RP 49, 50, 61, 64, 67, 70, 89–91, 98, 131, 167–182, 190, 194, 195, 197, 198, 210, 213, 216–218, 224, 241, 246, 251, 262–264, 290, 328, 332–334, 336
– prerogatywa 169, 170, 180
– weto 180
PRL 4, 5, 9, 61, 82, 84, 85, 88, 112, 189, 202, 320
Procedura nadmiernego deficytu 300
Produkt krajowy brutto 300, 302, 306, 312
Program spójności (konwergencji) 300
Projekt obywatelski 157–160
Prokurator Generalny 43, 66, 70, 218, 240, 247, 264, 270
„Prywatyzacja władzy” 223
Przerwanie ciąży – zob. aborcja
„Pushback” 99, 332

R

Rada

- Dialogu Społecznego 307
- Doradcza Sędziów Europejskich przy Radzie Europy 46
- Europejska 300
- Europy 123, 175
- Krajowa Radiofonii i Telewizji 73, 74, 76, 210
- Krajowa Sądownictwa 43–456, 70, 71, 73, 169–172, 174, 175, 177–179, 242–250, 271
- Mediów Narodowych 74
- Ministrów 44, 65, 147, 150, 180, 189–202, 207–216, 218, 224, 285, 324, 325, 330–334
 - Komitet 123
 - Prezes 6, 65, 93, 113, 130, 147, 149, 150, 155, 176, 191–202, 208–210, 212–215, 263, 267, 271, 291, 328, 329, 331
 - Państwa 190, 320
 - Wojskowa Ocalenia Narodowego 320

Reforma emerytalna 130
Regionalne Centrum Patriotyzmu im. Marii i Lecha Kaczyńskich 308

Rodzina 47, 86, 90, 91, 115, 122, 123, 129, 131–134

Rozporządzenia graniczne 98

Rozum publiczny 14

Równowaga ekonomiczno-finansowa 299, 313

Rzecznik

- Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych 248
- Praw Dziecka 48
- Praw Obywatelskich 67, 68, 73, 76, 97, 98, 129, 175, 265, 271, 272, 326, 332
- rządu 213

S

Samorząd terytorialny 91, 92, 136, 148, 149, 158, 302, 324

Sanacja 5, 61

SARS-CoV-2 zob. COVID-19

Sąd opiekuńczy 132

Sejm 22, 45, 61, 63, 64, 70, 74, 75, 84, 130, 133, 136, 146–155, 157, 173, 177, 180, 189, 190, 194, 196–199, 208, 211, 212, 215, 216, 221, 223, 225, 226, 242, 245, 262, 263, 271, 272, 282, 283, 285, 290, 292, 311–314, 320, 329, 330

- VII kadencji 152, 154, 156, 160, 172, 173, 262
- VIII kadencji 44, 70, 152, 156, 158–160, 172, 216, 261, 262, 265, 287
- IX kadencji 156, 159, 216, 265
- Centrum Informacyjne 152
- debata 145, 146, 150, 154, 159
- Kancelaria 151, 244
- komisje 132, 159, 160
- Marszałek 147–153, 156, 157, 160, 175, 210, 221, 222, 264, 289, 329
- porządek obrad 150
- posiedzenie 147, 149–151, 159
- Prezydium 148, 149
- regulamin 147, 148, 156, 207
- Ustawodawczy 111
- większość 181, 195, 201, 202, 207, 208, 211, 212, 260, 328
- wybory 114, 133
- „zamrażarka” 156, 159, 160

Senat 70, 73, 133, 134, 136, 151, 157, 190, 211, 221, 271, 272, 311, 312, 320

- Kancelaria 151

- Marszałek 210
- regulamin 145

„Sędzia-dubler” 263, 264, 270

Siły Zbrojne RP 190, 210, 310, 311

- Naczelny Dowódca 210

Skarb Państwa 28, 198, 224, 304–306, 310, 311, 328, 329

Służba nadzoru 67

Solidarna Polska 220, 221

Sondaż zaufania 269

Stan

- epidemii 322–325, 327, 335
- nadzwyczajny 319–325, 328–330, 334, 336, 337
 - klęski żywiołowej 320, 328–330, 336
 - wojenny 4, 320
 - wyjątkowy 98, 320, 328, 329, 332–336
- spoczynku 49, 50, 69, 241, 251
- zagrożenia epidemicznego 322, 324, 327, 338

Strajk Kobiet 101, 135.

Straż Graniczna 98, 99

Strefy wolne od ideologii LGBT 91

Suweren 15, 41, 42, 62, 72, 83, 261

System

- delegowania sędziów 240
- edukacji 24
- emerytalny 127, 131
- „łupów” 62–64, 72, 76
- parlamentarno-gabinetowy 64, 190
- polityczny 10–13, 21
- Rezerwy Federalnej 309

Ś

Ślubowanie sędziów 169, 172, 173, 178, 262, 263

T

Test

- niezawisłości sędziego 177
- proporcjonalności 115

Tożsamość

- jednostkowa 29
- konstytucyjna 24
- narodowa 82
- pierwotna 121
- płciowa 88, 119, 122

- wtórna 121
- zbiorowa 27, 29

Trybunał Stanu 193, 207, 209–211, 221–223, 226

U

Uchodźca 93–100, 102, 221, 331, 332

UEFA 224, 225

Unia Europejska 15, 22, 24, 25, 97, 111, 118–120, 126, 133, 135, 148, 177, 220, 243, 246, 249, 271, 300–302, 304, 332, 335

Uprzywilejowanie wyrównawcze 115, 120, 127, 130

Urlop

- macierzyński 125, 133
- ojcowski 126
- rodzicielski 126
- wychowawczy 126, 131

Urząd do Spraw Cudzoziemców 100

W

Wiek emerytalny 128–130

Wielka Rewolucja Francuska 61

Wiktyimizacja 127

Władza

- kontrolująca 72
- sędownicza zob. judykatywa
- ustawodawcza zob. legislatywa
- wykonawcza zob. egzekutywa

Wolne Sądy 179

Wolność

- artystycznego wyrazu 27
- prokreacyjna 135
- słowa 27
- wyrażania swoich poglądów 27

Wotum

- nieufności 146, 196–198, 201, 208, 209, 211, 212
- zaufania 147, 194, 195, 201, 225, 212, 215, 225

Wspólnota

- demokratyczna 10, 31
- konstytucyjna 29
- polityczna 6, 8, 11–13, 15, 16, 25–27, 29, 299, 313
- samorządowa 91

Wybory

- korespondencyjne 198, 290, 328
- powszechne 18, 290

Wykluczanie

- kobiet 100–103
- legislacyjne 90
- społeczne 81, 84, 89–93

Wykładnia deklaratoryjna 37

Wymiar sprawiedliwości 21, 22, 43, 49, 67, 69, 175, 176, 209, 217, 218, 235, 236, 238, 239, 241, 243, 244, 246, 253

Z

Zadowolenie z życia 10, 15, 279

Zakaz przebywania w strefie nadgranicznej 335

Zasada

- hierarchiczności prawa 52
- *incompatibilitas* 181
- jednolitości władzy państwowej 59, 61, 189
- legalizmu 38, 171, 207, 271, 272, 280, 291
- lojalności państwa względem obywateli 235, 280
- niedyskryminacji 104, 113, 115, 120, 123, 125
- niepołączalności mandatu poselskiego 66

- nieusuwalności sędziów 50, 51, 241
- niezawisłości sędziów 46, 169, 239–242, 248
- odrębności i niezależności sądownictwa 45, 68, 169, 177
- *pacta sunt servanda* 270
- pluralizmu 280
- praworządności 177
- przejrzystości finansów publicznych 301
- równego traktowania kobiet i mężczyzn 117, 119
- skuteczności prawa UE 271
- sprawiedliwości społecznej 18, 83, 129
- suwerenności 280
- trójpodziału władzy 45, 46, 59, 171, 202, 280
- zaufania między państwami UE 243

Zaufanie społeczne 22, 46, 148, 180, 269, 272, 279–281, 286

Zgromadzenie

- Narodowe 151, 192
- Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego 51, 264, 266

Zjednoczona Prawica 41, 211

Indeks osobowy

Bielan Adam 197
Błaszczak Mariusz 194
Bojara Alina 239
Bortniczuk Kamil 47
Brejza Krzysztof 154
Broda Mariusz 239
Buzek Jerzy 209, 221
Charondas z Katanii 319
Cieślak Michał 195, 197
Cioch Henryk 264
Cyrankiewicz Józef 81
Ćwiek Józef 211
Duda Andrzej 89, 90, 131, 216, 217, 328, 336
Dudek Sławomir 308
Ferek Maciej 250
Fogiel Radosław 28, 160
Franciszek (papież) 5
Gadowski Krzysztof 156
Gąciarek Piotr 250
Gersdorf Małgorzata
Głogowski Tomasz 150
Gowin Jarosław 195, 213
Grzęda Jan 246
Jaki Patryk 42, 86
Jaruzelski Wojciech 336
Jastrzębski Dominik 211
Kaczyński Jarosław 7, 25–27, 41, 85, 86, 94, 146, 148, 150, 152, 197, 200, 209, 213, 217, 259, 267, 319, 328, 331,
Kamiński Mariusz 216, 217, 218
Kieres Leon 49
Kiszczałek Czesław 211
Komorowski Bronisław 217
Kościński Tadeusz 214
Kozdroń Jerzy 222
Kraska Waldemar 9
Kuchciński Marek 152, 153
Lenin Włodzimierz 11
Lenz Tomasz 152
Liszczyńska Teresa 130
Locke John 59, 60
Łętowska Ewa 130
Łukaszenko Aleksander 332, 335
Mackiewicz Aleksander 211
Mazurek Beata 200, 213
Michałek Iwona 134
Miller Leszek 209
Monteskiusz 60
Morawiecki Mateusz 6, 47, 201, 214, 215, 218, 328,
Morawski Lech 264
Müller Piotr 213
Muszyński Mariusz 264, 270
Nitras Sławomir 152, 155
Pawłowicz Krystyna 51, 95, 152, 259,
Petru Ryszard 154
Piłsudski Józef 111
Piskorski Justyn 270
Pittakos z Mityleny 319
Putin Władimir 268, 335
Pyzik Piotr 152
Rakowski Mieczysław 211
Rutkiewicz Maciej 250
Rymar Stanisław 264
Rzepliński Andrzej 263
Sarnowski Jan 214
Sasin Jacek 328
Skrzydlewski Paweł 102
Szałamacha Paweł 198
Szczerba Michał 151, 153, 154
Szydełko Halina 222
Szydło Beata 6, 7, 42, 156, 193, 194, 196, 200, 201, 212, 213, 218,
Środa Magdalena 113
Tomczyk Cezary 154
Tuleya Igor 154
Tusk Donald 130
Ujazdowski Kazimierz 147

Walby Sylvia 122, 123

Wałęsa Lech 95

Wąsacz Emil 221–223

Wąsik Maciej 216

Weber Max 122

Wojtyła Karol 4

Wronkowska-Jaśkiewicz Sławomira 130

Wróblewski Andrzej 211

Zalewska Anna 198

Ziobro Zbigniew 43, 195, 261

Żurek Waldemar 246

Spis treści

Wstęp	3
Marek Piotr Kaczmarczyk – <i>Kultura polityczna. Szacunek do rozumu i władzy. Polski „gen bezrządu”</i>	9
Piotr Frączek – <i>Wykładnia ustawy zasadniczej niezgodna z Konstytucją</i>	37
Kamil Kaczmarek – <i>Recydywa zasady jednolitości władzy państwowej</i>	59
Michał Pietrzekiewicz – <i>Wróg ludu. Wykluczanie grup społecznych</i>	81
Joanna Teysler – <i>Walka płci – walka klas</i>	111
Katarzyna Cłapińska – <i>O bezużyteczności opozycji parlamentarnej</i>	145
Marcelina Witek – <i>Głowa państwa – między normami prawnymi, warunkami politycznymi a cechami charakteru</i>	167
Piotr Eisenmann – <i>Rzeczywista rola Rady Ministrów w systemie partii hegemonicznej</i>	189
Jan Stanisław Poniąkowski – <i>Atrofia odpowiedzialności osób sprawujących władzę</i>	207
Mateusz Tyszka – <i>„Świadomość polityczna sędziego”. Między prawem do sądu a sądową kontrolą nad obywatelem</i>	233
Mateusz Zbigniew Sitek – <i>Trybunał Konstytucyjny jako trzecia izba parlamentu?</i>	259
Wiktoria Prądyńska – <i>Kontrola państwowa źródłem społecznego zaufania</i>	279
Adrian Czapka – <i>Zachwianie ekonomicznych fundamentów państwa. Populizm a życie na kredyt następnego pokolenia</i>	299
Konrad Rydel – <i>Gdy „już nie dni, lecz godziny przybliżają ogólnokrajową katastrofę”. O wprowadzaniu stanów nadzwyczajnych</i>	319
Indeks rzeczowy	343
Indeks osobowy	353

Wielokrotnie w dziejach republikańskie społeczeństwa dawały się uwieść autokratom i – w ten czy inny sposób zwiedzione lub przekupione – potrafiły przekazać im władzę, oddając w ich ręce wolności i prawa obywateli. Znamienny jest tu proces przejścia ustroju republikańskiego Rzymu ku pryncypatowi (z pozorami republikanizmu) i cesarstwu po zabiciu Juliusza Cezara przez obrońców dotychczasowego ustroju (44 r. p.n.e.) czy losy republikańskiej Francji w rękach Napoleona Bonaparte, przekształcającego system sprawowania władzy w dyktatoriat po przewrocie 18 brumaire’a (1799 r.), a z czasem w cesarstwo (1804 r.). Również Polska doświadczyła w XX w. niedemokratycznych form sprawowania w niej rządów. Raz dokonało się to nawet przy początkowym przyzwoleniu społecznym, po buncie części wojska i przewrocie majowym (1926 r.), które przekształciły się z czasem, po okresie coraz bardziej fasadowego parlamentaryzmu (1928–1930) w rządy autorytarne sanacji (szczególnie 1930–1939). Podjęte poniewczasie działania partii opozycyjnych (Centrolew), krakowski Kongres Obrony Prawa i Wolności Ludu z czerwca 1930 r. oraz utworzony potem pod tą nazwą komitet wyborczy nie odwróciły już biegu zdarzeń społecznych. Wybory brzeskie, zarządzane przedterminowo na wrzesień 1930 r., oraz poprzedzające je aresztowania z rozkazu ministra spraw wewnętrznych liderów opozycyjnych, w tym m.in. byłego premiera, przypieczętowały losy demokratycznego ustroju II RP. Dodajmy, dopiero w maju 2023 r. Sąd Najwyższy uchylił tamte wyroki, którymi dziewięćdziesiąt lat wcześniej ówczesni rządzący wyeliminowali na trwałe z życia politycznego swoich przeciwników.

Pamięć o tych zjawiskach społecznych powinna pobudzać obywateli, czujących się republikanami i demokratami, do aktywnego działania i troski o własne państwo. Wymaga, aby byli gotowi uczynić wszystko, co godziwe i możliwe, aby regres w rozwoju demokratycznego życia Rzeczypospolitej nie powtórzył się po raz kolejny. Zło społeczne dokonane bowiem przez polityków nie liczących się z dobrem wspólnym na długo zatruwa życie społeczne, ale także powoduje, że realne koszty niedemokratycznych rządów ponoszą potem obywatele, niekiedy przez pokolenia.

prof. dr hab. Marek Zubik

ISBN 978-83-67476-16-4