

Stan przestrzegania Konstytucji RP w okresie IX kadencji Sejmu RP (2019–2023)

Raport



Polskie Towarzystwo Prawa Konstytucyjnego

2023

Spis treści

Rzeczpospolita Piotr Tuleja	4
Demokracja bezpośrednia Anna Rytel-Warzocho, Andrzej Jackiewicz	22
O funkcjonowaniu Polski w Unii Europejskiej i przestrzeganiu prawa międzynarodowego Robert Grzeszczak	31
Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela Mariusz Jabłoński	41
Źródła prawa Bogumił Naleziński	63
Prawo wyborcze Piotr Uziębło	69
Sejm Maciej Berek	78
Senat i Zgromadzenie Narodowe Andrzej Bisztyga, Anna Chodorowska	96
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Jerzy Ciapała, Kamil Dąbrowski	113

Spis treści

Rada Ministrów Sławomir Patyra, Marek Woźnicki	126
Samorząd terytorialny Anna Chorążewska, Anna Wierzbica	141
Wymiar sprawiedliwości (sądy) i Krajowa Rada Sądownictwa Lech Jamróż	158
Trybunał Konstytucyjny Jan Podkowiak	176
Organy kontroli państwowej i ochrony prawa Aldona Domańska, Jakub Stępień	191
Finanse publiczne Grzegorz Kuca	204
Stany nadzwyczajne Monika Florczak-Wątor	215
Zmiana Konstytucji Marek Zubik	224

Rzeczpospolita

prof. dr hab. Piotr Tuleja

1. Preambuła – Konstytucja jako podstawa wspólnoty politycznej

Konstytucja RP ma istotne znaczenie dla Narodu jako wspólnoty wszystkich obywateli. Jej podstawowe zasady wyznaczają cele oraz sposoby działania wspólnoty. Źródła tych zasad oraz niektóre z nich wskazuje preambuła Konstytucji:

równość wszystkich obywateli w możliwości suwerennego i demokratycznego stanowienia o losie Ojczyzny, współpraca ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej, zagwarantowanie praw człowieka, rzetelność i sprawność instytucji publicznych, ustanowienie Konstytucji jako aktu zawierającego podstawowe prawa państwa: poszanowanie wolności i sprawiedliwości, poszanowanie godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, współdziałanie władz, dialog społeczny, pomocniczość umacniająca uprawnienia obywateli oraz ich wspólnot.

Wartości wyrażone w Preambule znajdują rozwinięcie w rozdziale pierwszym Konstytucji formułującym zasady podstawowe Rzeczypospolitej. Zasady te oraz ich rozwinięcie w kolejnych rozdziałach Konstytucji powinny integrować wspólnotę polityczną: określają podstawowe cele jej działania, wskazują prawne formy i sposoby działania wspólnoty

oraz wyznaczają granice, których działania wspólnoty nie powinny przekraczać.

Zasady konstytucyjne z rozdziału pierwszego wyznaczają sposób działania organów państwa na kilka różnych sposobów. Wyrażają normy programowe, które powinny być realizowane przez władze publiczne. Określają stopień i sposób ich realizacji w ustawach. Z zasad zawartych w rozdziale pierwszym wynikają też bezpośrednio wiążące nakazy lub zakazy postępowania adresowane do organów państwa. Z brakiem przestrzegania Konstytucji mamy do czynienia, gdy organy władzy publicznej naruszają nakazy lub zakazy konstytucyjne oraz gdy w ogóle nie realizują konstytucyjnych norm programowych.

2. Zasada dobra wspólnego [art. 1](#)

Dobro wspólne to suma wszystkich warunków życia społecznego, dzięki którym osoby, rodziny i zrzeszenia mogą pełniej osiągać swą doskonałość. Polega ono przede wszystkim na poszanowaniu przyrodzonych praw osoby¹. Koniecznym warunkiem realizacji dobra wspólnego jest realizacja wszystkich postanowień Konstytucji.

3. Demokratyczne państwo prawa urzeczywistniające sprawiedliwość społeczną [art. 2](#)

3.1. Państwo demokratyczne

Państwo demokratyczne opiera się na zasadzie rządów większości z poszanowaniem praw mniejszości. Wymaga to przede wszystkim zagwarantowania praw wyborczych, pluralizmu społecznego i politycznego (art. 11 i 12), podziału władzy (art. 10) i sprawnego funkcjonowania instytucji chroniących prawa człowieka (por. rozdział 11–13). We wszystkich tych obszarach stan przestrzegania Konstytucji uległ pogorszeniu².

Współcześnie w wielu państwach wyróżnia się trzy etapy podważania ustroju demokratycznego:

1 <https://www.youtube.com/watch?v=hkjBZuguOqk> (dostęp 17.10.2023).

2 Raport Sekretarza Generalnego Rady Europy z 2023 r., <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/25526> (dostęp 11.10.2023).

- a. ograniczenie funkcjonowania niezależnych organów państwa,
- b. likwidacja tzw. równego boiska wyborczego przez naruszenie zasady rzetelności wyborów, przede wszystkim w zakresie finansowania i dostępu do mediów publicznych,
- c. „odesłanie na ławkę rezerwowych” przedstawicieli opozycji³.

Wszystkie te procesy możemy obserwować w Polsce: pozbawienie niezależności sądów⁴, niekonstytucyjne zmiany prawa dotyczące gwarancji niezależności mediów⁵, brak gwarancji rzetelności wyborów⁶, naruszenie zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu⁷ oraz tzw. ustawa lex Tusk⁸.

3.2. Zasada zwierzchnictwa Narodu podstawą państwa demokratycznego [art. 4](#)

Naród to wspólnota polityczna wszystkich obywateli. Zwierzchnictwo Narodu oznacza, że jego wola jest podstawowym źródłem władzy i sposobu jej sprawowania. Źródłem tej władzy nie może być jednostka, grupa czy partia polityczna⁹.

Władzę Naród sprawuje bezpośrednio lub przez przedstawicieli.

Władza Narodu jest co do zasady nieograniczona, jednak w państwie prawa nie może polegać na stanowieniu norm skrajnie niesprawiedliwych.

³ S. Levitsky, D. Ziblatt, *Tak umierają demokracje*, Łódź 2018, str. 93 i nast.

⁴ https://obserwatoriumdemokracji.pl/wp-content/uploads/2019/07/Raport_Sedziowie_pod_presja_2019.pdf (dostęp 17.10.2023).

⁵ Wyrok TK z 13.12.2016, sygn. K 13/16. <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=14922&sprawa=17154> (dostęp 17.10.2023).

⁶ <https://www.rp.pl/ustroj-i-kompetencje/art8821351-wyrok-wsa-bezprawne-wybory-kopertowe-10-maja-2020-roku> (dostęp 17.10.2023); wyrok WSA z 25.02.2022 r. (II SA/Wa 2286/21) (dostęp 17.10.2023).

⁷ <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/wniosek-panstwowej-komisji-wyborczej-w-sprawie-zmiany-granic-okregow-wyborczych-i-liczby-poslow-w-ni> (dostęp 17.10.2023).

⁸ <https://knp.pan.pl/index.php/strona-glowna?view=article&id=274:uchwala-nr-02-2023-komitetu-nauk-prawnych-polskiej-akademii-nauk-z-01-06-2023-r-w-sprawie-wprowadzenia-do-polskiego-porzadku-prawnego-ustawy-o-panstwowej-komisji-ds-badania-wplywow-rosyjskich-na-bezpieczenstwo-wewnetrzne-rp-w-latach-2007-2022&catid=48> (dostęp 17.10.2023).

⁹ Wyrok TK z 31.05.2004 r., sygn. K 15/04 <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Szukaj?cid=1> (dostęp 17.10.2023).

3.3. Państwo prawa **art. 2**

Zasada państwa prawa zakłada prymat prawa nad polityką. Organy państwa mogą swobodnie wyznaczać cele polityki państwa oraz sposoby ich realizacji, jednak tylko w granicach prawa. Demokracja jest ustrojem, w którym władza większości podlega ograniczeniu ze względu na przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka, stanowiącą źródło jego praw i wolności niezależne od jakiegokolwiek władzy¹⁰. Prawo określa kompetencje organów władzy publicznej. W skład zasady państwa prawa wchodzi wiele zasad formalnych: podział władzy, konstytucjonalizm, wyłączność ustawy, związanie administracji prawem, niezależność sądownictwa, gwarancje ochrony praw. Państwo prawa ma również aspekt materialny. Współcześnie opiera się on na formule Radbrucha, w myśl, której prawo skrajnie niesprawiedliwe nie jest prawem. Powyższa formuła konkretyzowana jest przez katalog praw człowieka, który stanowi kryterium oceny i ustalenia, czy mamy do czynienia z prawem, a nie z ustawowym bezprawiem. Warunkiem koniecznym dla realizacji materialnego aspektu państwa prawa jest niezależność władzy sądowniczej.

Specyficzną cechą polskiej koncepcji państwa prawa jest położenie nacisku na przestrzeganie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa oraz wyprowadzonych z niej zasad szczególnych, m.in.: zakaz wstecznego działania prawa, zasada odpowiedniego *vacatio legis*, ochrona praw nabytych. Zasada zaufania wyklucza nadmierny formalizm prawa skutkujący naruszeniami praw człowieka. Na straży zasady zaufania powinny stać wszystkie organy władzy publicznej, w szczególności sądy. W praktyce występują jednak sytuacje wskazujące na nieprzestrzeganie Konstytucji w tym zakresie¹¹. W okresie obowiązywania Konstytucji występowały przypadki nieprzestrzegania zasady państwa prawa¹². Od 2016 roku mają one jednak postać systemowego naruszania tej zasady. Okres ostatniej kadencji Sejmu to głęboki kryzys państwa prawa. Rozpoczął się on od sporu wokół wyboru przez Sejm sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz uchwalenia szeregu ustaw

10 <https://archiwumosiатыnskiego.pl/wpis-w-debacie/konstytucja-i-demokracja/> (dostęp 17.10.2023).

11 <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/sn-sad-powinien-uwzgledniac-konstytucyjna-zasade-zaufania-obywateli-do-panstwa.73155.html> (dostęp 17.10.2023).

12 https://www.academia.edu/28203370/rzezbienie_panstwa_prawa_pdf (dostęp 17.10.2023).

podważających niezależność Trybunału¹³. Pogłębieniem kryzysu były zmiany dotyczące sposobu wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa, funkcjonowania sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego. Systemowe naruszenia odnoszą się też do zasady sędziowskiej niezawisłości. Ich najbardziej drastycznym przykładem jest sposób ukształtowania postępowania dyscyplinarnego oraz praktyka postępowania w tym zakresie. Spór o naruszenia zasady państwa prawa przeniósł się na płaszczyznę ponadnarodową. **Zasada rządów prawa jest bowiem zasadą wyrażoną w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, prawie Unii Europejskiej oraz konstytucjach państw demokratycznych. Obecnie źródła systemowych naruszeń rządów prawa mają charakter trwały. Bez ich usunięcia nie jest możliwe pokonanie kryzysu państwa prawa** (zob. Robert Grzeszczak, *O funkcjonowaniu Polski w Unii Europejskiej i przestrzeganiu prawa międzynarodowego*, rozdział 3)¹⁴.

Elementem zasady państwa prawa jest sformułowana w [art. 7](#) zasada legalizmu nakazująca działanie organów państwa na podstawie i w granicach prawa. Podstawą działań organów władzy publicznej są przede wszystkim wskazane w art. 87 Konstytucji powszechnie obowiązujące akty normatywne. Zasada legalizmu zostaje naruszona, gdy organ władzy publicznej podejmuje działania bez podstawy prawnej lub z przekroczeniem granic upoważnienia sformułowanych w ustawie lub innym akcie normatywnym. Z zasady legalizmu wynika zakaz domniemywania kompetencji organów władzy publicznej. Jaskrawym przykładem naruszenia zasady legalizmu była przyjęta w okresie pandemii Covid-19 praktyka regulowania sytuacji prawnej osób wprost w rozporządzeniach bez odpowiedniej podstawy ustawowej¹⁵. Przykład ten wskazuje na ścisły związek zasady państwa prawa z ochroną praw człowieka.

Przestrzeganie zasady państwa prawa jest też w praktyce powiązane z wyrażoną w [art. 9](#) zasadą przychylności prawa polskiego prawu

13 *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacyjnych i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego: czerwiec 2015 – marzec 2016*. Z materiałami źródłowymi dostępnymi online, pod red. P. Radziejewicz, P. Tuleja, Warszawa 2017.

14 <https://knp.pan.pl/index.php/257-uchwala-nr-01-2022-knp-pan-z-15-03-2022-roku-wzywajaca-do-podjecia-rzeczywistych-dzialan-zmierzajacych-do-zakonczenia-kryzysu-praworzadnosci-w-polsce> (dostęp 17.10.2023).

15 <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/raport-rpo-dla-premiera-nt-prawa-w-stanie-epidemii> (dostęp 17.10.2023)

międzynarodowemu. Kryzys praworządności w Polsce stał się źródłem problemów na płaszczyźnie ponadnarodowej tak w sferze ochrony praw człowieka, jak i niezależności organów władzy sądowniczej (zob. Robert Grzeszczak, *O funkcjonowaniu Polski w Unii Europejskiej i przestrzeganiu prawa międzynarodowego*, rozdział 3).

3.4. Sprawiedliwość społeczna

Zasada sprawiedliwości społecznej wyraża się przede wszystkim przez formuły sprawiedliwości rozdzielczej, m.in.: każdemu według jego zasług, każdemu według jego pracy czy każdemu według jego potrzeb. W praktyce o prawidłowości zastosowania danej formuły w prawie decyduje przede wszystkim sformułowana w art. 32 zasada równości. Podstawą dla wyboru formuły może też być przepis Konstytucji, np. art. 67 ust. 1 – każdemu według jego zasług czy art. 67 ust. 2 – każdemu według jego potrzeb. Zasada sprawiedliwości konkretyzowana jest też przez pozostałe przepisy Konstytucji wyrażające wolności i prawa człowieka.

4. Nadrzędność Konstytucji [art. 8](#)

4.1. Konstytucja jako akt wiążący władzę publiczną

Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej, co oznacza, że wszystkie inne akty prawne powinny być z nią zgodne. W Konstytucji Naród wyraża swą wolę jako ustrojodawca. Konstytucja jest aktem wiążącym. Z jej postanowień wynikają różnego rodzaju zakazy i nakazy postępowania. Stopień związania normami Konstytucji jest zróżnicowany. Zależy przede wszystkim od sposobu sformułowania przepisu, jego funkcji w systemie prawa oraz roli organu, który ma go stosować. Wszystkie organy władzy publicznej, w tym Sejm i Senat stanowiąc ustawy, są związane postanowieniami Konstytucji. Występują trzy formy stosowania Konstytucji: stosowanie samoistne, współstosowanie oraz tzw. stosowanie kolizyjne. Konstytucja pozostawia parlamentowi duży zakres swobody w stanowieniu ustaw, za pomocą których państwo realizuje określoną politykę. Ustawy nie mogą jednak naruszać konstytucyjnych zakazów i mają obowiązek realizować konstytucyjne nakazy. Samoistne stosowanie Konstytucji występuje najczęściej w przypadku

naczelnych organów państwa, np. Prezydenta czy Premiera. W przypadku organów administracji i sądów występuje najczęściej współstosowanie Konstytucji i ustaw oraz innych aktów normatywnych. Dokonywanie wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją ma bardzo istotne znaczenie dla praw człowieka. Stosowanie kolizyjne, w ramach którego formułuje się ocenę o niezgodności aktu prawnego z Konstytucją, jest domeną Trybunału Konstytucyjnego i sądów.

Sformułowany w art. 8 ust. 2 nakaz bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji wskazuje, że Konstytucja jest nie tylko aktem programowym, ale zawiera obowiązujące i wiążące normy prawne. Samo związanie tymi normami nie gwarantuje wprawdzie, że wyrażone w niej wartości będą realizowane w praktyce.

4.2. Unieważnienie Konstytucji

Okres mijającej kadencji parlamentu cechuje systemowe podważenie zasady nadrzędności Konstytucji. Wiele przykładów nieprzestrzegania Konstytucji przedstawionych w tym raporcie wskazuje, że w praktyce część klasy politycznej przestała uznawać Konstytucję za dokument najwyższej rangi. Rządy zwykłej większości parlamentarnej uznano za jedyny i ostateczny wyraz woli Narodu. Pierwszeństwo Konstytucji traktowane jest instrumentalnie i respektowane o ile mieści się w określonym interesie politycznym¹⁶.

Takie podejście do nadrzędności Konstytucji stało się możliwe m.in. w związku z kryzysem ustrojowym Trybunału Konstytucyjnego i utrwalającemu się przekonaniu, że obecnie nie realizuje on swych konstytucyjnych funkcji.

Z drugiej strony reakcją na kryzys konstytucyjny była zmiana podejścia części sądów do stosowania Konstytucji. Uznają one swą kompetencję do kolizyjnego stosowania Konstytucji, w tym odmawiania orzekania na podstawie niezgodnych z Konstytucją ustaw¹⁷.

16 <https://archiwumosiатыnskiego.pl/wpis-w-debacie/po-co-pis-owi-konstytucja-po-nic-woli-panstwo-bez-prawdziwej-konstytucji-2/> (dostęp 17.10.2023).

17 L. Garlicki, *Stosowanie konstytucji przez sądy i trybunały (ile monopolu, a ile dekoncentracji)*, Studia Prawnicze nr 2 z 2022 r., s. 31 i nast.; <https://czasopisma.inp.pan.pl/index.php/sp/article/view/3569/2490> (dostęp 17.10.2023); <https://www.prawo.pl/kadry/>

Rozproszona kontrola konstytucyjności prawa nie zastępuje jednak w pełni gwarancji, które powinien dawać Trybunał Konstytucyjny. Tym bardziej, że kolizyjne stosowanie Konstytucji przez sądy odbywa się w warunkach znacznego ograniczania ich niezależności.

4.3. Nadrzędność Konstytucji a nadrzędność prawa Unii Europejskiej

W okresie akcesji Polski do UE w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości ukształtowana była już zasada nadrzędności prawa wspólnotowego nad prawem krajowym. Nadrzędność ta obejmowała również konstytucje państw członkowskich¹⁸. Sądy konstytucyjne tych państw zajmowały różne stanowiska w tej sprawie. Wiele z nich uznawało prymat własnych konstytucji, formułując równocześnie warunki harmonizacji prawa wspólnotowego i krajowego¹⁹.

Przypadki kolizji prawa Unii Europejskiej z konstytucjami krajowymi zdarzają się rzadko. Z reguły nie dotyczyły spraw zasadniczych. Poszczególne kraje wypracowały też określone mechanizmy dialogu z organami Unii, w tym z Trybunałem Sprawiedliwości²⁰.

Polski Trybunał Konstytucyjny określił relacje między Konstytucją a prawem UE m.in. w wyrokach z 11.05.2005 r., sygn. K 18/04 dotyczącym traktatu akcesyjnego, z 27.04.2005 r., sygn. P 1/05 dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz z 24.11.2010 r., sygn. K 32/09 dotyczącym Traktatu z Lizbony²¹. Podkreślając nadrzędność Konstytucji, konieczność ochrony polskiej tożsamości konstytucyjnej, Trybunał wskazał na zbieżność aksjologii konstytucyjnej i prawa UE oraz

jak-tk-rozpoznaje-pytania-prawne-w-sprawach-waznych-dla-obywateli.522846.html?fbclid=IwAR2FAn6Do0nCO4uEF6lmDgZ1_D-ZEoCQut8-fSCJEglh2g3AO7PKE-8Weozw (dostęp 17.10.2023).

18 https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/Trybunal_sprawiedliwosci.pdf (dostęp 17.10.2023); <https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/PIERW-SZENSTWO.pdf> (dostęp 17.10.2023).

19 https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/EUROPA_2006.pdf (dostęp 17.10.2023).

20 J.W. Ochmański, *Spory o działania ultra vires w Unii Europejskiej*, Warszawa 2023, s. 167 i nast.

21 Wyrok TK z 11.05.2005 r., sygn. K 18/04 <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=98&sprawa=3826> (dostęp 17.10.2023); wyrok TK z 27.04.2005 r., sygn. P 1/05, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=601&sprawa=3772> (dostęp 17.10.2023); wyrok TK z 24.11.2010 r., sygn. K 32/09, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=6042&sprawa=5460> (dostęp 17.10.2023).

konieczność przestrzegania wiążącego Polskę prawa międzynarodowego. Wskazane wyroki stwarzały podstawę dla harmonizacji prawa polskiego i prawa Unii Europejskiej. W przypadku europejskiego nakazu aresztowania wyrok TK stał się impulsem do zmiany art. 55 Konstytucji.

Konflikt wokół zasady rządów prawa spowodował m.in. wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczeń, które odwołując się do zasady nadrzędności Konstytucji, zanegowały fundamentalne zasady prawa Unii Europejskiej oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Orzeczenia w sprawie P 7/20 i K 3/21 nie mają odpowiednika w praktyce orzeczniczej innych sądów konstytucyjnych²².

5. Podział i równowaga władz [art. 10](#)

Zasada podziału władz oznacza, że władza ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska są rozdzielone, musi między nimi panować równowaga oraz że powinny one między sobą współpracować. Zasada ta ma znaczenie organizacyjne oraz aksjologiczne. Jej celem jest ochrona praw człowieka zapobiegająca nadużywaniu władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów²³. Organizacyjnie władza podzielona jest przede wszystkim na ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską. Podstawowe znaczenie ma podział na organy stanowiące prawo (Sejm i Senat), organy wykonujące ustanowione prawo (Prezydent i rząd) oraz organy rozstrzygające spory o prawo (organy władzy sędziowskiej). Konstytucja wprowadza bardziej złożony podział, statuując poza organami wskazanymi w art. 10 ust. 2 również inne organy – m.in. niezależne organy państwa: Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji czy Najwyższą Izbę Kontroli. Podział władzy ma też charakter wertykalny, na co wskazuje zasada pomocniczości, decentralizacji władzy i zasada samodzielności samorządu terytorialnego.

Konstytucja reguluje podział władzy przez określenie i wyodrębnienie przedmiotu/sfer działania poszczególnych władz oraz przypisanie

22 Orzeczenie TK z 14.07.2021 r., sygn. P 7/20, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=21020&sprawa=22772> (dostęp 17.10.2023); orzeczenie TK z 7.10.2021 r., sygn. K 3/21, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=22621&sprawa=24085> (dostęp 17.10.2023).

23 Orzeczenie TK z 9.11.1993 r., sygn. K 11/93, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=194&sprawa=3166> (dostęp 17.10.2023).

organom specyficznych dla danego rodzaju władzy kompetencji. Równoważenie i wzajemne oddziaływanie władz dotyczą przede wszystkim władzy ustawodawczej i wykonawczej. Konstytucja przewiduje szereg mechanizmów w tym zakresie: inicjatywa ustawodawcza, weto ustawodawcze, odpowiednia procedura powoływania rządu czy konstruktywne wotum nieufności. Wzajemne oddziaływanie w niewielkim stopniu odnosi się do władzy sądowniczej, która w myśl art. 173 Konstytucji jest władzą odrębną.

W praktyce zachowanie równowagi władz jest trudne. Czynniki polityczne powodują, że coraz bardziej umowny staje się podział między władzą ustawodawczą a wykonawczą. Zagrożeniem dla demokratycznego państwa prawa opartego na podziale władzy staje się państwo partyjne instrumentalnie wykorzystujące zasadę większości zwykłej²⁴.

Dlatego istotne dla realizacji zasady podziału władzy jest prawidłowe funkcjonowanie organów niezależnych od władz politycznych oraz gwarancje praw obywatelskich umożliwiające społeczną kontrolę władzy. Problemy związane z realizacją i przestrzeganiem zasady podziału władzy widoczne są obecnie na wielu płaszczyznach konstytucyjnych. Przede wszystkim dotyczą niekonstytucyjnych ingerencji w niezależność sądów, braku kontroli parlamentu nad stanem finansów państwa (zob. Grzegorz Kuca, *Finanse publiczne*, rozdział 15) czy brakiem gwarancji niezależności mediów (zob. Aldona Domańska, Jakub Stępień, *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, rozdział 14).

6. Pluralizm polityczny i społeczeństwo obywatelskie

6.1. Partie polityczne [art. 11](#)

Wskazanie wśród zasad podstawowych rozdziału pierwszego wolności tworzenia i działania partii politycznych oznacza, że Konstytucja przypisuje partiom szczególną rolę. Partie w swych programach powinny formułować istotne potrzeby określonych grup społecznych i dążyć do ich realizacji przez udział w sprawowaniu władzy. Obowiązkiem państwa jest zagwarantowanie wolności tworzenia i działania partii

²⁴ <https://konstytucyjny.pl/jerzy-zajadlo-dlaczego-podzial-wladzy-jest-tak-wazny/> (dostęp 17.10.2023).

politycznych na zasadach dobrowolności i równości. Partie są podmiotem wyrażonej w art. 58 Konstytucji wolność zrzeszania. Ze względu na ich funkcje związane ze sprawowaniem władzy Konstytucja wymaga określenia prawnych reguł działania partii w celu zapewnienia ich wewnętrznego demokratyzmu oraz równych warunków funkcjonowania w sferze publicznej²⁵.

W myśl art. 11 ust. 2 Konstytucji finansowanie ma być jawne. Jawność oznacza m.in. określoność źródeł finansowania partii oraz możliwość ograniczania źródeł finansowania dla uniezależnienia partii od podmiotów prywatnoprawnych. **Finansowanie ze środków publicznych nie może faworyzować partii, nie może też polegać na wykorzystywaniu środków finansowych państwa dla celów partyjnych**²⁶.

6.2. Społeczeństwo obywatelskie [art. 12](#)

Państwo ma obowiązek respektować i zagwarantować wolność tworzenia i działania organizacji społecznych. Obowiązek ten polega na zakazie ingerowania w wolność zrzeszania tych podmiotów oraz nakaz stworzenia dla nich odpowiednich instytucji prawnych, by mogły realizować określone cele społeczne. Wolność tworzenia i działania organizacji społecznych jest konieczna dla prawidłowego funkcjonowania państwa. Konstytucja w art. 12 wskazuje na szczególną rolę związków zawodowych oraz organizacji rolników (zob. art. 59 Konstytucji). Równocześnie przepis ten formułuje otwarte wyliczenie organizacji społecznych. Konstytucja określa prawne ramy i sposoby działania organizacji społecznych. Organy państwa mają zagwarantować im swobodę działania oraz system wsparcia. Szczególnym przypadkiem naruszenia art. 12 Konstytucji jest sytuacja, w której organy państwa nie gwarantują organizacjom społecznym realizowania celów prawnie chronionych²⁷.

25 https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Raport_Finansowanie.pdf (dostęp 17.10.2023).

26 <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/niektore-partie-ukarane-za-nierzetelne-finansowanie.522334.html> (dostęp 17.10.2023).

27 <https://klubjagiellonski.pl/2020/02/03/niekonstytucyjnie-i-niesprawiedliwie-jak-polskie-panstwo-dyskryminuje-opiekunow-osob-niepelnosprawnych/> (dostęp 17.10.2023).

6.3. Demokracja zdolna do obrony [art. 13](#)

Sformułowany w art. 13 zakaz istnienia partii politycznych i innych organizacji odwołujących się do totalitarnych programów i sposobów działania uzasadniony jest koncepcją demokracji zdolnej do obrony. W myśl tej koncepcji partie polityczne i inne organizacje podważające podstawy demokratycznego ustroju państwa nie mogą wykorzystywać tych podstaw w celu ochrony swego prawnego statusu. Organizacje takie powinny być zdelegalizowane. Artykuł 13 Konstytucji określa sytuacje, w których delegalizacja taka powinna nastąpić. W przypadku partii politycznych o niezgodności ich celów lub działań z Konstytucją orzeka Trybunał Konstytucyjny.

Stosowanie art. 13 Konstytucji nastrocza dwojakiego rodzaju trudności. Z jednej strony przepis ten może być wykorzystywany przez sprawujących władzę do nadmiernego ograniczania pluralizmu politycznego. Z drugiej obawa przed takimi ograniczeniami może prowadzić do tolerowania organizacji, których działalność narusza zakazy sformułowane w art. 13 Konstytucji. Stąd m.in. **wątpliwości, czy instytucja delegalizacji partii politycznych stanowi efektywny instrument obrony demokratycznego państwa**²⁸.

7. Wolność mediów [art. 14](#)

Wolność mediów opiera się na dwóch podstawach konstytucyjnych. Wynikającej z art. 54 ust. 1 wolności wypowiedzi oraz wyrażonej w art. 14 Konstytucji zasady ustrojowej wolności prasy i środków społecznego przekazu. Sformułowanie odrębnej zasady ustrojowej podkreśla rolę mediów publicznych i prywatnych dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego oraz politycznego pluralizmu. Zasada wolności mediów gwarantuje swobodę inicjowania i prowadzenia działalności medialnej. Organy państwa mogą regulować działalność mediów jednak w ograniczonym zakresie (zob. art. 54 i art. 213 Konstytucji). Uzasadnieniem takich regulacji, zarówno względem mediów prywatnych, jak i publicznych, jest stworzenie warunków umożliwiających prowadzenie pluralistycznego dyskursu publicznego. W przypadku mediów prywatnych

²⁸ <https://konstytucyjny.pl/dwie-koncepcje-obrony-demokracji-maciej-pach/> (dostęp 17.10.2023).

chodzi o sformułowanie warunków, po spełnieniu których mogą one swobodnie funkcjonować. W przypadku mediów publicznych chodzi też o sformułowanie pozytywnych celów, które powinny one realizować. Istotne z punktu widzenia art. 14 Konstytucji jest, by realizacja tych warunków oraz celów podlegała kontroli niezależnych organów państwa: sądów, Trybunałów i Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Naruszeniem powyższej zasady jest: pozbawienie KRRiTV kompetencji koniecznych dla gwarantowania wolności mediów²⁹, próby likwidacji mediów prywatnych³⁰, niedopuszczalne ingerencje w treści przekazów medialnych lub reakcje na takie przekazy³¹.

8. Decentralizacja i samorząd

8.1. Decentralizacja [art. 15](#)

Zasada decentralizacji władzy publicznej zawiera nakaz przekazywania zadań publicznych na szczebel lokalny. Wymaga ona odpowiedniego zorganizowania aparatu państwa polegającego na określeniu stopnia samodzielności organów niższego stopnia. Konstytucja nie określa wprost stopnia i sposobu decentralizacji. Formułuje jednak w art. 15 ust. 2 kryteria, którym powinien odpowiadać zasadniczy podział terytorialny państwa. Kryteria te odnoszą się do administracji rządowej i samorządowej.

8.2. Samorząd terytorialny [art. 16](#)

Kryteria z art. 15 ust. 2 Konstytucji odnoszą się przede wszystkim do tworzenia jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca powinien je stosować, określając terytorium wspólnoty samorządowej i katalog przysługujących jej zadań oraz wewnętrzną organizację jednostek

29 Wyrok TK z 13.12.2016, sygn. K 13/16, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=14922&sprawa=17154> (dostęp 17.10.2023).

30 <https://bjp.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-przypomina-o-opinii-zlozonej-w-sprawie-tzw--lex-tvn> (dostęp 17.10.2023).

31 <https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/coraz-wiecej-kneblowania-dziennikarzy-i-aktywistow-w-europie-najgorzej-na-malcie-ale-w-polsce-tylko-niewiele-lepiej/> (dostęp 17.10.2023); <https://oko.press/nowy-instrument-tlumienia-wolnoscimediu-oko-press-tez-doswiadcza-slap> (dostęp 17.10.2023).

samorządu terytorialnego. Z art. 16 ust. 1 Konstytucji wynika, że wspólnoty samorządowe nie mają charakteru prawnonaturalnego. Są tworzone na mocy prawa, a przynależność do niej osób zamieszkujących dane terytorium jest obowiązkowa. Jednak wspólnota samorządowa powinna być tworzona w oparciu o obiektywne kryteria. Wielkość jednostek samorządu terytorialnego powinna być skorelowana z przyznanymi im zadaniami publicznymi. Przepisy rozdziału VII Konstytucji formułują gwarancje prawidłowego tworzenia jednostek samorządu terytorialnego, powierzania im odpowiedniego zakresu zadań oraz środków koniecznych do ich realizacji.

W praktyce problemy w przestrzeganiu powyższych zasad związane są przede wszystkim z określeniem przez ustawodawcę zakresu zadań powierzanych jednostkom samorządu terytorialnego oraz z określaniem źródeł finansowania tych jednostek (zob. Anna Chorążewska, Anna Wierzbica, *Samorząd terytorialny*, rozdział 11).

8.3. Samorząd i zawody zaufania publicznego [art. 17](#)

Samorząd zawodowy jest również formą decentralizacji administracji publicznej. W myśl art. 17 Konstytucji powinien obejmować osoby wykonujące zawód zaufania publicznego. Konstytucja nie definiuje tego pojęcia. Zawód zaufania publicznego związany jest z zaspokajaniem szczególnych potrzeb ludzkich, z czym wiąże się konieczność posiadania specjalnych umiejętności (np. lekarz, adwokat). Samorząd zawodowy ma sprawować pieczę nad osobami wykonującymi taki zawód. Ma też reprezentować wykonujących zawód względem administracji publicznej³².

Samorządy zawodowe stoją na straży interesu publicznego. Obowiązkiem państwa jest stworzenie odpowiednich ustawowych podstaw dla ochrony tego interesu. Oznacza to konieczność państwowego nadzoru nad samorządami zawodowymi oraz zagwarantowanie odpowiednich warunków do wykonywania zawodów zaufania publicznego³³.

32 <https://www.zawodyzaufaniapublicznego.pl/o-nas/> (dostęp 17.10.2023).

33 <https://kirp.pl/zawody-zaufania-publicznego-razem-na-rzecz-ochrony-tajemnicy-zawodowej/> (dostęp 17.10.2023).

Konstytucja dopuszcza ustawowe ustanowienie samorządu dla zawodów niebędących zawodami zaufania publicznego. Samorząd taki może np. obejmować osoby wykonujące działalność gospodarczą. Należy jednak ustalić, czy interes publiczny uzasadnia tworzenie takiego samorządu oraz czy jako organizacja obowiązkowa nie będzie on ograniczał nadmiernie wolności działalności gospodarczej.

9. Ochrona małżeństwa i rodziny [art. 18](#)

Konstytucja określa małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny. Na gruncie art. 18 toczy się spór co do ustawowej dopuszczalności rozszerzenia tego pojęcia na pary homoseksualne. Nie ma natomiast wątpliwości co do tego, że ustawą zwykłą można ustanowić ochronę związków partnerskich, zarówno hetero, jak i homoseksualnych³⁴.

W art. 18 Konstytucji szeroko zostało określone pojęcie rodziny. Obejmuje m.in. rodziny wielopokoleniowe, zastępcze, oparte na przysposobieniu, konkubinaty oraz osoby samotnie wychowujące dziecko. Przepis ten nakłada na władze publiczne obowiązek szczególnej ochrony więzi matki i dziecka oraz poszanowania pieczy rodzicielskiej. Ta ostatnia obejmuje przede wszystkim autonomię prokreacji, zakładania rodziny oraz wychowania dzieci. Autonomia ta musi jednak uwzględniać prawa dziecka. Konstytucja nie wskazuje wprost na ochronę tacierzyństwa, jednak ze względu na pojęcie rodziny oraz zasadę równości jest ona też nakazana.

Efektywność ochrony, o której mowa w art. 18 Konstytucji, wymaga wprowadzenia do systemu prawa szeregu instytucji prawnych, m.in. regulujących władzę rodzicielską, świadczenia rodzicielskie i pielęgnacyjne, dziedziczenie czy opodatkowanie³⁵.

Ochrona ta wymaga szczególnych nakładów finansowych ze strony państwa. Nakłady te znacząco wzrosły w okresie ostatniej kadencji parlamentu³⁶.

34 <https://www.prawo.pl/podatki/przepisy-prawa-utrudniajace-funkcjonowanie-zwiazkow-partnerskich.497665.html> (dostęp 17.10.2023).

35 <https://bip.brpo.gov.pl/pl/kategoria-konstytucyjna/art-71-dobro-rodziny> (dostęp 17.10.2023).

36 <https://portalstatystyczny.pl/naklady-na-swiadczenia-rodzinne-w-unii-europejskiej-polska-na-podium/> (dostęp 17.10.2023).

10. Ustrój gospodarczy art. 20 – 22

Konstytucja określa podstawy ustroju gospodarczego państwa, odwołując się do zasady **społecznej gospodarki rynkowej**. Zasada ta, mająca swe źródła w poglądach niemieckich ordo liberałów, opiera się na trzech filarach: **własności, wolności działalności gospodarczej** oraz **ochronie pracy**. Społeczna gospodarka rynkowa jest zasadą programową. Państwo posiada duży margines swobody w sposobie jej realizacji. Granice tej swobody wyznacza zakaz nacjonalizacji majątku, który może prowadzić do ustroju komunistycznego oraz zakaz wprowadzania czysto wolnorynkowej gospodarki, w której państwo nie ingeruje w procesy gospodarcze. Realizacja tych celów odbywa się w oparciu o zasadę solidarności oraz dialog i współpracę partnerów społecznych³⁷.

Sformułowana w art. 21 Konstytucji zasada ochrony własności i dziedziczenia odnosi się przede wszystkim do własności prywatnej, na co wskazuje nie tylko art. 20, ale też art. 64 ust. 1 Konstytucji. Zasada ta obejmuje też ochronę własności państwowej i samorządowej. Wolność działalności gospodarczej jest nie tylko zasadą ustrojową Rzeczypospolitej, ale również wolnością przysługującą każdemu człowiekowi i tworzonym przez niego zrzeszeniom. Dlatego też ograniczenie wolności działalności gospodarczej dopuszczalne jest tylko po spełnieniu wymogów wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. Mariusz Jabłoński, *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, rozdział 4).

Ochrona pracy wiąże się z rolą partnerów społecznych w gospodarce. Praca jest rozumiana szeroko, niezależnie od prawnej formy, rodzaju, jak i podmiotów ją wykonujących. Stwarzanie odpowiednich warunków pracy, nadzór nad ich realizacją, ochrona pracowników i pracodawców stwarzających miejsca pracy ma charakter publicznoprawny. Z art. 24 Konstytucji wynika, że nie można jej ograniczać do prywatnoprawnych stosunków między pracodawcą a pracownikiem (zob. też art. 65 i art. 66 Konstytucji)³⁸.

37 https://archiwum.pte.pl/pliki/pdf/SGR%20Polska%20i%20integracja%20europejska_compressed.pdf (dostęp 17.10.2023).

38 <https://www.magazynrekruter.pl/7-prawo-pracy-a-polska-konstytucja/> (dostęp 17.10.2023).

11. Rozdział kościoła od państwa [art. 25](#)

Konstytucja w art. 25 formułuje model tzw. separacji skoordynowanej. Polega on na oddzieleniu kościołów i związków wyznaniowych od państwa przy jednoczesnej możliwości ich współpracy. Oddzielenie i współpraca państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi odbywa się według zasad wskazanych w art. 25 Konstytucji. Równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych oznacza, że państwo powinno traktować je w taki sam sposób. Żaden związek wyznaniowy nie może być uprzywilejowany w zakresie przyznanych mu praw. Dopuszczalne są wprawdzie uzasadnione odstępstwa od jednakowego traktowania (np. święta religijne i dni wolne od pracy), ale w ograniczonym zakresie.

Bezstronność państwa w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych oznacza konieczność zachowania przez państwo równego dystansu wobec tych przekonań. Zakazane jest też podejmowanie przez władze publiczne rozstrzygnięć motywowanych względami religijnymi. Prawo państwowe powinno opierać się na systemie wartości sformułowanym w Konstytucji. Dlatego bezstronność z art. 25 ust. 2 Konstytucji oznacza neutralność państwa w sprawach religii.

Realizowanie wolności religijnej przez kościoły i związki wyznaniowe, w tym ich funkcjonowanie w sferze publicznej, odbywa się na zasadzie autonomii, niezależności od państwa i wzajemnego współdziałania. Nie oznacza to jednak, że państwo i kościół tworzą konkurencyjne systemy prawne. Wszystkie kościoły i związki wyznaniowe podlegają prawu państwowemu, które ma wyznaczyć im określoną sferę niezależności.

Źródło konsensualnych relacji między państwem a kościołami stanowi art. 25 ust. 4, wskazujący na konkordat jako podstawę stosunków państwa z Kościołem Katolickim oraz art. 25 ust. 5 Konstytucji wskazujący na umowy kościołów i związków wyznaniowych z rządem.

Kształt rozdziału kościoła od państwa jest wynikiem wielowiekowej ewolucji naznaczonej licznymi konfliktami. Uwarunkowania historyczne mają istotny wpływ na współczesne formuły rozdziału kościoła od państwa. Dotyczy to również Polski.

Ostatnie lata wskazują m.in. na problemy związane z wpływem prawa wewnątrzkonfesyjnego na prawo powszechnie obowiązujące. Bezpośredni wpływ, w szczególności stosowanie przez organy państwa prawa

wewnątrzkonfesyjnego, jest niedopuszczalny, gdyż prawo takie nie ma charakteru powszechnie obowiązującego w świetle art. 87 Konstytucji. Praktyka funkcjonowania organów państwa wskazuje jednak na wątpliwości w tym zakresie³⁹.

Zasada rozdziału kościoła od państwa wymaga neutralności światopoglądowej tego ostatniego. Spór o kształt neutralności dotyczy obecnie instytucji prawnych dla funkcjonowania, których neutralność jest warunkiem koniecznym. **Praktyka wskazuje, że odstępstwa od zasady neutralności światopoglądowej państwa nie są obecnie zjawiskiem incydentalnym**⁴⁰.

12. Konkluzje

W latach 2019–2023 nie postulowano zmiany czy odrzucenia podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej. Wydawałoby się, że cieszą się one powszechną akceptacją. Praktyka funkcjonowania wielu organów państwa oraz działalność wielu osób uczestniczących w życiu publicznym wskazuje, że doszło do zanegowania tych zasad. Przede wszystkim negowana była zasada rządów prawa, podziału władzy i zasady dotyczące praw człowieka.

39 <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171589847> (dostęp 17.10.2023).

40 <https://www.prawo.pl/prawo/panstwo-polskie-przestalo-byc-neutralne-swiatopogladowo,506284.html> (dostęp 17.10.2023).

Demokracja bezpośrednia

dr hab. prof. UG Anna Rytel-Warzocho,
dr hab. prof. UwB Andrzej Jackiewicz

1. Kształt regulacji konstytucyjnej

Jedną z podstawowych zasad, na których opiera się ustroj Rzeczypospolitej Polskiej, jest wyrażona w [art. 4 art. 1](#) Konstytucji zasada suwerenności Narodu. W kolejnym przepisie wskazano, że Naród sprawuje władzę przez przedstawicieli lub bezpośrednio. Zasada demokracji bezpośredniej umożliwia obywatelom podejmowanie rozstrzygnięć za pomocą specjalnie do tego zaprojektowanych mechanizmów alternatywnych do demokracji przedstawicielskiej⁴¹. W świetle Konstytucji RP wyrazem bezpośredniego sprawowania władzy przez Naród są instytucje referendum ogólnokrajowego oraz referendum lokalnego. Biorąc pod uwagę przedmiot głosowania, Konstytucja RP przewiduje trzy rodzaje referendum ogólnokrajowego – [art. 90 ust. 3](#) reguluje referendum w sprawie

41 A. Rytel-Warzocho, Zasada demokracji bezpośredniej na tle poglądów nauki prawa konstytucyjnego i praktyki ustrojowej 25 lat obowiązywania Konstytucji, Państwo i Prawo 2022, nr 10, <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwii2f-gg8KCAxXmSPEDHUF5DPoQFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Fassets.contenthub.wolterskluwer.com%2Fapi%2Fpublic%2Fcontent%2F0d84cb46e090473faa7f75cb055e2af9%3Fv%3D5d7ba446&usq=AOvVaw2dCKOvIRHCGS510gGoVlWS&opi=89978449>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której Polska przenosi kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego, [art. 125](#) reguluje referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, natomiast [art. 235 ust 6](#) odnosi się do referendum w sprawie zatwierdzenia zmiany Konstytucji. W art. 125 Konstytucja zawiera również odesłanie do ustawy regulującej zasady i tryb przeprowadzenia referendum, którą jest ustawa z dn. 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym⁴², która z modyfikacjami obowiązuje do dzisiaj, natomiast do kwestii nieuregulowanych w tej ustawie zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu wyborczego⁴³. Konstytucja przewiduje ponadto instytucję referendum lokalnego, na drodze którego członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego – [art. 170](#). Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa, którą jest ustawa z dn. 15 września 2000 r. o referendum lokalnym⁴⁴. Do instytucji demokracji bezpośredniej stosunkowo często zalicza się również uregulowaną w [art. 118 ust. 2](#) Konstytucji obywatelską inicjatywę ustawodawczą. Zgodnie z tym przepisem prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje grupie co najmniej 100 tys. obywateli posiadających prawo głosowania do Sejmu. W zakresie trybu postępowania z takimi projektami Konstytucja odsyła do przepisów ustawy, którą jest ustawa z dn. 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli⁴⁵.

2. Referendum ogólnokrajowe

W latach 2019-2023 ustawa o referendum ogólnokrajowym była zmieniana dwukrotnie, a samo referendum ogólnokrajowe zostało zarządzone tylko raz. W dniu 17 sierpnia 2023 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

42 <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20030570507/U/D20030507Lj.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

43 <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20230000497/O/D20230497.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

44 <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20000880985/U/D20000985Lj.pdf>, dostęp: 4 grudnia 2023 r.

45 <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19990620688/U/D19990688Lj.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

przyjął uchwałę o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa⁴⁶, w której wyznaczono datę przeprowadzenia referendum na dzień 15 października 2023 r. W uchwale ustalono również treść czterech pytań referendalnych w następującym brzmieniu:

- 1) Czy popierasz wyprzedaż majątku państwowego podmiotom zagranicznym, prowadzącą do utraty kontroli Polek i Polaków nad strategicznymi sektorami gospodarki?
- 2) Czy popierasz podniesienie wieku emerytalnego, w tym przywrócenie podwyższonego do 67 lat wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn?
- 3) Czy popierasz likwidację bariery na granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi?
- 4) Czy popierasz przyjęcie tysięcy nielegalnych imigrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki, zgodnie z przymusowym mechanizmem relokacji narzucanym przez biurokrację europejską?

Wniosek o przeprowadzenie referendum został złożony przez rząd. W uzasadnieniu wnioskodawca w dużej mierze odwoływał się do rządów opozycji. W uzasadnieniu do pierwszego pytania napisano m.in., że w czasach rządu PO–PSL „główną linią rządu była masowa prywatyzacja spółek Skarbu Państwa”. Jak wskazano dalej, ponieważ „środowiska opozycyjne otwierają nawołują do kontynuacji tego planu”, rząd uznał, iż „istotne jest zwrócenie się do Narodu z pytaniem o sposób zarządzania majątkiem narodowym”. Odnosząc się w uzasadnieniu do drugiego pytania, wnioskodawca wskazał, że gdy w roku 2012 roku koalicja PO–PSL podnosiła wiek emerytalny, „sprzeciwiało się temu około 80 procent Polaków”. Podkreślono przy tym, że obniżenie przez rząd PiS wieku emerytalnego popierało 84 procent Polaków. W związku z tym rząd przyjął za zasadne, aby „zapytać Naród o kierunki rozwoju polityk publicznych w tym zakresie, w szczególności czy obywatele i obywatelki są skłonni do podwyższenia wieku emerytalnego, na co naciskają środowiska obecnej opozycji”. Jeśli chodzi o trzecie pytanie, to w uzasadnieniu wskazano m.in., że: „za naszą wschodnią granicą toczy się wojna, a wojska najemników rosyjskich z grupy Wagnera nie tylko rozlokowano na Białorusi, ale także zorganizowano ćwiczenia wojskowe na poligonie tuż obok polskiej granicy z ich udziałem”. Rząd wskazał, że ponieważ w przestrzeni publicznej pojawiają się głosy o zbędności bariery zbudowanej na granicy, konieczne jest zapytanie obywateli o opinię w tej sprawie. W uzasadnieniu do czwartego pytania napisano natomiast,

⁴⁶ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3586>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

że kwestia przymusowej relokacji migrantów „znajduje się w centrum opinii publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej i Europie” i „ma gigantyczne znaczenie dla polityki wewnętrznej Państwa Polskiego”, wskazując jednocześnie, że: „jest to o tyle istotne, że środowiska opozycyjne i ugrupowania, z którymi współpracują na poziomie europejskim, popierają ten mechanizm na szczeblu europejskim”. Ponadto wnioskodawcy podkreślali, że: „w obecnym kontekście politycznym, który jest definiowany przez zbliżające się wybory do Sejmu RP i Senatu RP, istotne jest, aby Naród wypowiedział się we wskazanych we wniosku kwestiach, aby większość rządząca, która wyłoni się z wyborów, niezależnie od jej kompozycji partyjnej, musiała respektować wolę Narodu”.

W referendum przeprowadzonym w dniu 15 października 2023 r. wzięło udział 40,1% uprawnionych (oddano 12 082 588 ważnych kart do głosowania), w związku z czym referendum nie miało skutku wiążącego⁴⁷. Należy zauważyć, że w odbywających się równolegle wyborach parlamentarnych frekwencja osiągnęła rekordowy w Polsce wynik 74,38% (oddano 21 966 891 ważnych kart do głosowania). Oznacza to, iż prawie 10 milionów wyborców (dokładnie 9 884 303) świadomie zdecydowało się wziąć udział jedynie w wyborach do Sejmu i Senatu, odmawiając odbioru karty do głosowania w referendum. Jeśli chodzi o wyniki głosowania na poszczególne pytania, to na pierwsze pytanie dotyczące wyprzedzaży majątku państwowego oddano 96,49% głosów przeciwnych, na drugie pytanie dotyczące wieku emerytalnego oddano 94,61% głosów przeciwnych, na trzecie pytanie dotyczące likwidacji bariery na granicy z Białorusią oddano 96,04% głosów przeciwnych, natomiast na czwarte pytanie dotyczące imigrantów oddano 96,79% głosów przeciwnych.

Omawiane referendum od początku budziło wątpliwości. Kontrowersje wzbudziły sam przedmiot, ale również i sposób sformułowania pytań referendalnych. Pytania te sformułowane zostały w instrumentalny sposób, mający wywołać wśród głosujących określone emocje wpływające na sposób głosowania. Przykładowo użyto terminów: „wyprzedaż” czy „biurokracja europejska”. Przedmiot i sposób sformułowania

47 P. Uziębło, Referendum i co dalej? O wyniku referendum ogólnokrajowego i jego skutkach, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2020, nr 54(2), <https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-ca4637da-3e7d-402c-a11a-f071d258732a/c/ppk5402.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

pytań referendalnych miały tym samym przyciągnąć do urn referendalnych tych obywateli, których poglądy polityczne były zbieżne z programem politycznym wnioskodawcy, a tym samym mobilizować określoną część elektoratu do udziału w wyborach parlamentarnych. Temu służył, wywołujący tym samym wątpliwości, termin przeprowadzenia referendum, a mianowicie dzień przeprowadzenia wyborów parlamentarnych. Co istotne, należy przypomnieć, że nie tylko w ostatniej czteroletniej kadencji, ale również w poprzedniej kadencji parlamentu (2015-2019) partia rządząca ani razu nie zdecydowała się na zarządzenie referendum.

Warto przy tym zauważyć, że połączenie referendum z wyborami otwiera szereg dodatkowych możliwości związanych m.in. z równoległym prowadzeniem kampanii wyborczej i referendalnej, przy czym ta druga jest dużo mniej rygorystyczna jeśli chodzi np. o finansowanie kampanii. Ponadto połączenie obu głosowań, w kontekście określonych okoliczności politycznych oraz treści instrumentalnie sformułowanych pytań referendalnych, mogło budzić zastrzeżenia co do zagwarantowania zasady tajności głosowania. Znalazło to odzwierciedlenie w praktyce na polu wątpliwości związanych z aspektami proceduralnymi dotyczącymi wydawania kart referendalnych⁴⁸.

3. Referendum ogólnokrajowe – konkluzja

Moment zarządzenia referendum ogólnokrajowego, treść pytań, jak również przywołane w uzasadnieniu (a następnie wypowiedziane w trakcie wystąpienia wnioskodawcy w Sejmie) argumenty uzasadniające przeprowadzenie referendum w zaproponowanych sprawach wskazują, iż flagowa instytucja demokracji bezpośredniej w Polsce po raz kolejny została instrumentalnie wykorzystana przez partię rządzącą do realizacji bieżących celów politycznych. Praktyka taka nie ma nic wspólnego z zadeklarowaną w Konstytucji zasadą sprawowania przez Naród władzy nie tylko poprzez swoich przedstawicieli, ale również bezpośrednio.

48 K. Urbaniak, Opinia prawna w sprawie możliwości przeprowadzenia referendum ogólnopolskiego wspólnie z wyborami do Sejmu RP i Senatu RP w 2023 roku, Fundacja im. Stefana Batorego, https://archiwumosiatsynskiego.pl/images/2023/09/K_Urbaniak_Opinia.prawna.ws_mozliwosci-przeprowadzenia-referendum_wspolnie.z.wyborami.parlamentarnymi.pdf, dostęp: 21 listopada 2023 r.

4. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jest elementem polskiego porządku konstytucyjnego umożliwiającym obywatelom zainicjowanie procesu ustawodawczego, pozostawiając jednak rozstrzygnięcie prawodawcze w gestii parlamentu⁴⁹. Przedmiotem prac Sejmu IX kadencji było 27 obywatelskich projektów ustaw. 17 projektów wniesionych zostało przez obywateli w IX kadencji Sejmu (pierwszy wpłynął do Sejmu 31 października 2019 r. i dotyczył zmiany ustawy – Prawo łowieckie, druk nr 49, a ostatni 19 lipca 2023 r. i dotyczył zmiany ustawy – Prawo oświatowe druk, nr 3520). Pozostałe 10 projektów zostało wniesionych w poprzedniej kadencji Sejmu. Jednak procedura legislacyjna w odniesieniu do nich nie została zakończona w czasie VIII kadencji, a zatem w związku z ustawowym wyjątkiem od zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych, Sejm IX kadencji był zobowiązany do ich rozpatrzenia. Wszystkie te projekty po przeprowadzeniu I czytania skierowane zostały do odpowiednich komisji sejmowych. Żadna z komisji nie zakończyła prac przez koniec IX kadencji Sejmu, w związku z czym prace legislacyjne w zakresie tych 10 projektów ustaw uległy zasadzie dyskontynuacji, jako że wyjątek od tej zasady dotyczy tylko jednej kadencji następującej po kadencji, w której obywatelski projekt ustawy został wniesiony do Sejmu. W przypadku pozostałych 17 projektów wniesionych przez obywateli w IX kadencji Sejmu sytuacja wyglądała podobnie. Po przeprowadzeniu I czytania projekty zostały skierowane do rozpatrzenia przez odpowiednie komisje.

Trzy projekty – obywatelski projekt ustawy o bezpiecznym przerywaniu ciąży i innych prawach reprodukcyjnych, wniesiony do Sejmu w dniu 2 maja 2022 r. (druk nr 2298), obywatelski projekt ustawy o uchyleniu ustawy o opłatach abonamentowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk 2976) oraz obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy z dn. 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego

49 A. Rakowska-Trela, A. Rytel-Warzocho, K. Skotnicki, P. Uziębło, Inicjatywa ustawodawcza obywateli, Instytut Spraw Obywatelskich 2020, <https://instytutsprawobywatelskich.pl/publikacje/inicjatywa-ustawodawcza-obywateli/>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; A. Chmielarz-Grochal, Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja demokracji deliberatywnej i wyraz świadomości konstytucyjnej, Roczniki Administracji i Prawa 2019, nr specjalny, https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.polindex-article-doi-10_5604_01_3001_0014_1005/c/Chmielarz-Grochal_Anna.pdf, dostęp: 21 listopada 2023 r.

i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz zmiany innych ustaw (druk nr 3008) zostały odrzucone przez Sejm w pierwszym czytaniu (odpowiednio na posiedzeniach 23 czerwca 2022 r., 9 marca 2023 r., 7 marca 2023 r.)

W przypadku obywatelskiego projektu o zmianie ustawy o lasach państwowych, dotyczącego wzmocnienia zobowiązania władz publicznych do dbałości o lasy będące własnością Skarbu Państwa, który wpłynął do Sejmu 12 kwietnia 2023 r. (druk nr 3291), postępowanie ustawodawcze w Sejmie zostało zakończone. Należy jednak zwrócić uwagę, iż obywatelska inicjatywa ustawodawcza w tym przedmiocie budziła dużo kontrowersji. Inspirowanemu przez polityków Prawa i Sprawiedliwości projektowi zarzucano fasadowy charakter, wskazując, że prawdziwym celem ustawy miało być ukrycie nadużyć i błędów w zakresie gospodarki leśnej prowadzonej przez Lasy Państwowe. Ustawa została uchwalona w III czytaniu przeprowadzonym na posiedzeniu Sejmu w dniu 17 sierpnia 2023 r., a następnie przekazano ją Prezydentowi i Marszałkowi Senatu. Senat odrzucił ustawę, a Sejm IX kadencji nie ustosunkował się do uchwały Senatu⁵⁰.

W III czytaniu w dniu 17 sierpnia 2023 r. uchwalony został również obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe (druk nr 3520) wniesiony do Sejmu w dniu 19 lipca 2023 r. przez Komitet inicjatywy ustawodawczej „Chrońmy dzieci”. Założeniem projektu był m.in. zakaz prowadzenia w szkołach podstawowych zajęć o tematyce odnoszącej się do życia seksualnego człowieka przez organizacje zewnętrzne, jak również ograniczenie dostępu organizacji pozarządowych do szkół. Również w tym przypadku Sejm IX kadencji nie ustosunkował się do uchwały Senatu⁵¹.

Pozostałe 12 projektów wniesionych w trakcie Sejmu IX kadencji nie zostało ostatecznie rozpoznanych przez Sejm, w związku z czym będą one przedmiotem prac Sejmu kolejnej kadencji (X) wybranego w dniu 15 października 2023 r.

50 <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3291>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

51 <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3520>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

5. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza – konkluzja

Biorąc pod uwagę powyższe dane, uprawnionym wydaje się stwierdzenie, że w praktyce skuteczność obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jest niemalże zerowa. Żaden z projektów nie zakończył się uchwaleniem przepisów, które weszłyby w życie. Na ostateczną ocenę wpłyną dane dotyczące losów projektów ustaw, odnośnie do których postępowanie ustawodawcze będzie kontynuował Sejm X kadencji.

6. Referendum lokalne

Mechanizm referendum lokalnego jest konstytucyjną formułą demokracji bezpośredniej stosunkowo często wykorzystywaną w praktyce ustrojowej na poziomie lokalnym. Jak już wspomniano we wstępie, Konstytucja w tym zakresie jest dość lakoniczna i odsyła do ustawy, którą jest ustawa o referendum lokalnym. 29 października 2021 r. złożony został projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym⁵², jednak w trakcie IX kadencji Sejmu ustawa nie została skutecznie zmieniona. O ile bowiem Sejm uchwalił zmiany w ustawie, to Senat odrzucił nowelizację w całości, a Sejm IX kadencji nie zdążył ustosunkować się do stanowiska Senatu. Warto jednak zwrócić uwagę, że w projekcie ustawy próbowano zaimplementować zmianę polegającą na tym, że wniosek o przeprowadzenie referendum lokalnego zgłoszony przez obywateli wymagałby zgody organu uchwałodawczego⁵³.

W trakcie ostatniej kadencji Sejmu przeprowadzono 78 referendów lokalnych, z których 51 dotyczyło odwołania organu wykonawczego gminy, 16 dotyczyło odwołania rad gmin, a 11 odwołania jednocześnie obu organów.

52 <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=E8332BD8BFC67E40C125878F003D5C62>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

53 Nowelizacja ustawy o referendum lokalnym – czy służy wzmocnieniu demokracji lokalnej, Fundacja im. Stefana Batorego, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/03/Nowelizacja-ustawy-o-referendum-lokalnym.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; R. Jastrzębski, Ocena skutków prawnych projektu ustawy o ustanowieniu Dnia Referendalnego oraz o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym, Zeszyty Prawnicze BAS 2020, nr 1 (73), <https://bibliotekanauki.pl/articles/2194628.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

7. Referendum lokalne – konkluzja

W odróżnieniu od referendum ogólnokrajowego, referenda lokalne są przeprowadzane znacznie częściej, aczkolwiek biorąc pod uwagę ilość jednostek samorządu terytorialnego, nie jest to liczba świadcząca o spektakularnym wykorzystaniu demokracji bezpośredniej na szczeblu lokalnym. Ważnym faktorem w tym zakresie są rozwiązania ustawowe w zakresie wymaganej frekwencji, decydujące o charakterze prawnym przeprowadzonego referendum.

O funkcjonowaniu Polski w Unii Europejskiej i przestrzeganiu prawa międzynarodowego

prof. dr hab. Robert Grzeszczak

1. Uwagi wstępne

W tej części raportu przedstawione zostaną przykłady działań władzy publicznej (wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej) naruszające Konstytucję w zakresie zobowiązania do przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji). Osią analizy pozostają zobowiązania w związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej (UE), ale także te wynikające z Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPCz). Należy pamiętać, że podstawy konstytucyjne członkostwa Polski w UE pozostają rozproszone w Konstytucji, zawierają się zwłaszcza w art. 90 i art. 91 (**tzw. klauzula integracyjna**).

Ponieważ skala naruszeń jest ogromna, zwłaszcza w związku z **procesem demontażu państwa prawnego**, dokonany zostanie tu wybór przykładów wpisujących się w ogólną praktykę uchybień Polski zobowiązaniom traktatowym, jak np. tworzenie i utrzymywanie mocy przepisów krajowych sprzecznych z prawem unijnym (jak np. ustawy o TK, KRS, SN, lex Tusk), utrwalona praktyka organów państwa sprzeczna z prawem UE (jak np. system środków dyscyplinarnych stosowanych

wobec sędziów w Polsce – szeroko tym zob. wyr. TS w spr. C-204/21 Komisja p. Polsce z 5 czerwca 2023, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=274364&pageIndex=0&doclang=pl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2055635>, dostęp: 21 listopada 2023 r.), trwale i powszechne praktyki organów administracji niezgodne z prawem UE, a także utrwalona, a sprzeczna z prawem UE, linia orzecznicza sądów krajowych (zob. skarga z 15 lutego 2023 Komisja p. Polsce w związku z naruszeniami prawa UE przez orzecznictwo TK z 14 lipca 2021 i 7 października 2021).

2. Dlaczego tak wiele działań jest klasyfikowanych jako uchybienia zobowiązaniom traktatowym Polski i naruszające konstytucyjne podstawy polskiego członkostwa w organizacjach międzynarodowych?

Jest tak ze względu na silne powiązanie obu systemów prawnych, tj. krajowego (polskiego, w tym także Konstytucji RP, współtworzącej europejską wspólną tradycję konstytucyjną) z unijnym i systemem konwencyjnym Rady Europy. Relacje z prawem UE są kształtowane zasadami ogólnymi, zwłaszcza w oparciu o **lojalną współpracę** (art. 4 ust. 3 TUE), z której wynikają kolejne zasady jak: **pierwszeństwa, bezpośredniego i pośredniego skutku i skuteczności prawa unijnego**, a wszystkie państwa członkowskie szanują wartości wymienione w art. 2 TUE, na których opiera się Unia.

3. Kryzys praworządności w Polsce

Skala, tak ilościowo, jak i jakościowo, naruszeń praworządności w Polsce eskalowała od 2015 roku, nabierając tylko na sile w IX kadencji Sejmu (zob. Piotr Tuleja, *Rzeczpospolita*, rozdział 1).

Nie tylko nie podjęto bowiem praktycznie żadnych rzeczywistych działań zmierzających do zakończenia kryzysu praworządności w Polsce, ale kontynuowano proces demontażu rządów prawa. W trakcie IX kadencji Sejmu nie zmieniono sposobu powoływania i funkcjonowania KRS, co zważywszy na orzecznictwo TSUE i ETPC (m.in. wyrok TS z 15.07.2021 r. w sprawie C-791/19 KE p. Polsce; ETPC w wyroku z 22.07.2021 r. w spr. Reczkowicz, nr 43447/19, <https://forumfws.eu/aktualnosci/2021/07/22/etpcz-reczkowicz/>, dostęp: 21 listopada 2023 r.),

oznacza wciąż **utrzymujący się stan braku niezawisłości i bezstronności sędziów powołanych przy udziale niemającej przymiotu niezależności KRS. Utrwalił się paraliż TK**, nie doszło do odpowiadającej prawu unijnemu i Rady Europy zmiany podstaw i zasad postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów występujących w obronie praworządności, nie doszło także do usunięcia z SN i z NSA osób powołanych z naruszeniem gwarancji niezawisłości przy udziale KRS, która przyjmowała uchwały będące nie do pogodzenia z zadaniem dbania o niezawisłość sędziowską – takie jak np. poparcie dla orzecznictwa TK podważającego orzecznictwo ETPCz czy wnioskowanie o ściganie sędziów stosujących się do środków tymczasowych TSUE (<https://archiwumosiatynskiego.pl/wpis-w-debacie/polska-nie-wykonala-prawie-zadnych-zalecen-ke-dotyczacych-praworzadnosci-raport-ke/>, dostęp: 21 listopada 2023 r.).

Rozwiązanie Izby Dyscyplinarnej SM miało charakter pozorny, gdyż do powołanej w jej miejsce Izby Odpowiedzialności Zawodowej SN włączono członków przeniesiono z ID, a część do pozostałych izb SN, co dodatkowo zwiększyło zakres orzekania przez SN w składach nienależycie obsadzonych – Uchwała nr 01/2022 KNP PAN z 15 marca 2022 r. wzywająca do podjęcia rzeczywistych działań zmierzających do zakończenia kryzysu praworządności w Polsce (<https://knp.pan.pl/index.php/257-uchwala-nr-01-2022-knp-pan-z-15-03-2022-roku-wzywajaca-do-podjecia-rzeczywistych-dzialan-zmierzajacych-do-zakonczenia-kryzysu-praworzadnosci-w-polsce>, dostęp: 21 listopada 2023 r.).

Należy wyraźnie podkreślić, że prześladowanie sędziów za stosowanie prawa UE, w tym za składanie pytań prejudycjalnych do TSUE i wykonywanie jego wyroków, to podważanie samego sedna integracji europejskiej i zakwestionowanie członkostwa Polski w Unii (<https://oko.press/pis-skrycie-zmierza-do-wyprowadzenia-polski-z-unii-stanowisko-konferencji-ambasadorow-rp>, dostęp: 21 listopada 2023 r.).

4. Niewykonywanie niewygodnych orzeczeń sądowych

Komisja Europejska 5 lipca 2023 r. opublikowała doroczny raport o stanie praworządności w UE (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2023-rule-law-report_en, dostęp: 21 listopada 2023 r.).

Wynika z niego, że **Polska nie wykonała większości wyroków TSUE i ETPCZ w zakresie spraw dot. wymiaru sprawiedliwości**, nie doszło do zmiany przepisów prawa, które oba Trybunały uznały za niezgodne z europejskim standardem prawa do sądu lub za niezgodne z prawem unijnym. Jednocześnie trwają działania z nimi oczywiście sprzeczne, jak zwłaszcza represje wobec sędziów stosujących te orzeczenia oraz EKPCz i prawo UE, w tym KPP. Rząd, Sejm czy TK nie tylko lekceważą wyroki, ale kwestionują prawo obu trybunałów do orzekania w sprawie organizacji polskich sądów i uznają, że te wyroki nie obowiązują w Polsce. Dodatkowo zapowiadana dalsza „reforma” sądów polega na kontynuowaniu ich politycznego uzależnienia od władzy (<https://archiwumosiatsynskiego.pl/wpis-w-debacie/trashed-7/>, dostęp: 21 listopada 2023 r.).

4.1. Niewykonane orzeczenia ETPCZ

Są to zwłaszcza: wyrok w sprawie Xero Flor sp. z o.o. przeciwko Polsce, z 7 maja 2021 roku, skarga nr 4907/18; w sprawie Broda i Bojara przeciwko Polsce, wyrok z 29 czerwca 2021 roku, skargi nr 26691/18, 27367/18; w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce, wyrok z 22 lipca 2021 roku, skarga nr 43447/19; Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, wyrok z 8 listopada 2021 roku, skargi nr 49868/19, 57511/19; Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce, wyrok z 3 lutego 2022 roku, skarga numer 1469/20; Piekarska-Drażek, Gregajtys, Leszczyńska-Furtak przeciwko Polsce, środek tymczasowy z 7 grudnia 2022 roku, skargi numer 39471/22, 39477/22, 44068/22; Żurek przeciwko Polsce, środek tymczasowy z 18 października 2022 roku, skargi numer 36137/22, 41885/22.

W sprawach tych Trybunał orzekał przede wszystkim naruszenie art. 6.1 EKPCz. Stwierdził m.in., że polski TK w składzie, którego orzekają sędziowie wadliwie wybrani przez Sejm (tzw. sędziowie dublerzy) nie jest sądem ustanowionym ustawą, a wydane przez taki skład orzeczenia nie są wiążące; odwołanie wiceprezesów sądu okręgowego bez zagwarantowania prawa odwołania do sądu naruszało Konwencję; wskazał problem braku niezawisłości KRS jako główne źródło problemów z praworządnością w Polsce, zakwestionował prawidłowość powołania sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN z nominacji wadliwej KRS (zob. Lech Jamróz, *Wymiar sprawiedliwości (sądy) i Krajowa Rada Sądownictwa*, rozdział 12). Co więcej, ETPCz

wydał **środki zabezpieczające**, do których rząd się nie zastosował (polegający na zakazaniu przymusowego przenoszenia sędziów do innych wydziałów do wydania wyroku w spr. 39471/22 czy w sprawie Żurek przeciwko Polsce). W efekcie masowo składane są skargi indywidualne do ETPCz na wyroki wydane przez polskie sądy w wadliwych składach orzekających, co oznacza zwielokrotnienie najpewniej niekorzystnych wyroków przeciwko Polsce (<https://archiwumosiatynskiego.pl/wpis-w-debacie/polska-nie-wykonala-prawie-zadnych-zalecen-ke-dotyczacych-praworzadnosci-raport-ke/>, dostęp: 21 listopada 2023 r.).

4.2. Niewykonane orzeczenia TSUE

W podobnym do ww. zakresie **niewykonywane są orzeczenia TSUE**. Sprawy te są wynikiem skarg bezpośrednich Komisji przeciwko Polsce (w trybie art. 258 TFUE) lub (częściej) pytań prejudycjalnych polskich sądów (w trybie art. 267 TFUE). Polski rząd nie zastosował się wciąż do wyroków TSUE z zakresu spraw dotyczących sądownictwa, jak: wyrok z 19 listopada 2019 roku w spr. A.K. p. Krajowej Radzie Sądownictwa i C.P. i D.O. przeciwko Sądowi Najwyższemu (sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18); A.B., wyrok z 2 marca 2021 roku w spr. C824/18, C.D., E.F., G.H., I.J. przeciwko KRS; wyrok z 15 lipca 2021 roku Komisja Europejska p. Polsce w spr. C-791/19.; wyrok z 6 października 2021 roku w spr. C487/19, W.Ż. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa; wyrok z 16 listopada 2021 roku w spr. od C-748/19 do C-754/19, postanowienie z 22 grudnia 2022 roku w spr. 491/20 do 496/20, C-506/20, C-509/20, C-511/20, W.B i inni. W.Ż. i inni przeciwko Sądowi Najwyższemu; Komisja Europejska przeciwko Polsce, a także wyrok z 5 czerwca 2023 roku w spr. C-204/21, rząd zapowiedział także, w tym wypadku brak woli wykonania (<https://oko.press/co-dokladnie-tsue-orzekl-w-sprawie-ustawy-kaganckowej-analiza-profesora-prawa-ue>, dostęp: 21 listopada 2023 r.).

W wymienionych przykładach niewykonanych wyroków, **generalnie TSUE dokonywał oceny reform polskiego sądownictwa w świetle zobowiązań Polski wynikających z Traktatów**, a zwłaszcza art. 2, 4 i 19 TUE, sformułował kryteria oceny legalności Izby Dyscyplinarnej SN i nowej KRS, której status ocenił negatywnie, jak i proces nominacji na sędziów Sądu Najwyższego z Izby Cywilnej i Izby Karnej, orzekł, że system dyscyplinarny sędziów w Polsce nie jest zgodny z prawem Unii.

Należy tu wspomnieć, że tylko pod naciskiem Komisji Europejskiej, która zablokowała dla Polski środki z **Krajowego Planu Odbudowy**, rząd podjął w tym zakresie działania polegające na kolejnych zmianach ustawy o SN. W efekcie w połowie 2022 roku zlikwidowano Izbę Dyscyplinarną. Nadal nie zreformowano jednak systemu dyscyplinarnego sędziów. Na miejsce zlikwidowanej Izby powołano nową Izbę Odpowiedzialności Zawodowej SN, której bezstronność jest zakwestionowana m.in. z uwagi na obsadzenie jej przez polityków sędziami nominatami KRS (https://archiwumosiatynskiego.pl/wpis-w-debacie/_trashed-7/, dostęp: 21 listopada 2023 r.).

Trybunał 15 lipca 2021 roku wydał także **zabezpieczenie** zawieszające pracę orzeczniczą Izby Dyscyplinarnej SN do czasu wydania wyroku. Ponieważ środek ten nie został wykonany, postanowieniem wiceprezesa TS z 27 października 2021 r. w sprawie C-204/21 R, nałożono okresową karę pieniężną w kwocie **1 mln euro dziennie** do czasu wypełnienia zobowiązań wynikających z innego postanowienia dotyczącego zawieszenia stosowania przepisów dotyczących Izby Dyscyplinarnej. Kary były w tym wypadku naliczane aż do wydania wyroku w sprawie tj. do 5 czerwca 2023 r. (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/PL/IP_21_1524, dostęp: 21 listopada 2023 r.), natomiast 20 września 2021 r., w sprawie C-121/21 R, Republika Czeska p. Polsce (*sprawa Kopalni Turów*) nałożono na Polskę okresową karę pieniężną w wysokości 500 000 euro dziennie za niezaprzestanie wydobycia węgla brunatnego w kopalni Turów.

Ponieważ Polska nie płaciła ww kar, KE potrącała karne sumy z środków pomocowych wypłacanych Polsce z budżetu UE.

5. Orzecznictwo antyeuropejskie Trybunału Konstytucyjnego

Sytuacja polityczna w Polsce wywarła wpływ na praktykę stosowania prawa, w tym prawa UE, czego najbardziej dojmującym wyrazem są rozstrzygnięcia TK wydane w czasie IX kadencji Sejmu (zob. Jan Podkowiak, *Trybunał Konstytucyjny*, rozdział 13).

W rozstrzygnięciu TK z 21.11.2021 r. w sprawie K 6/21 uznał, że sam nie musi spełniać wymogów niezależności i niezawisłości w rozumieniu prawa unijnego (rozstrzygnięcie TK: z 21.11.2021 r. w sprawie K 6/21). W rozstrzygnięciu TK z 14.7.2021 r. (w sprawie P 7/20) stwierdził, że

art. 4 ust. 3 zd. 2 TUE w zakresie, w jakim TS nakłada *ultra vires* zobowiązania na RP, wydając środki tymczasowe odnoszące się do ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed polskimi sądami, jest niezgodny z Konstytucją RP i w tym zakresie nie jest objęty zasadami pierwszeństwa oraz bezpośredniego stosowania określonymi w art. 91 ust. 1–3 Konstytucji RP.

Za niezgodny z Konstytucją został uznany przez TK przepis art. 6 EKPC (rozstrzygnięcie TK z 10.03.2022 r. w sprawie K 7/21, z dnia 14 lipca 2021 r. sygn. akt P 7/20, <https://sip.lex.pl/#/act/19131514/2968301/wyrok-trybunalu-konstytucyjnego-sygn-akt-p-7-20?keyword=Wyrok%20z%20dnia%2014%20lipca%202021%20r.,%20sygn.%20akt%20P%207~2F20&cm=SFIRST>, dostęp: 21 listopada 2023 r.), gwarantujący każdemu prawo do sprawiedliwego i publiczniego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą. Z kolei 7 października 2021 r. w sprawie K 3/21 TK, odpowiadając na wniosek Prezesa Rady Ministrów, wydał rozstrzygnięcie dotyczące oceny zgodności z Konstytucją RP wybranych przepisów Traktatu o Unii Europejskiej (sygn. akt K 3/21) (<https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>, dostęp: 21 listopada 2023 r.).

Za zakresowo niezgodne z Konstytucją zostały uznane przepisy kluczowe dla Unii, w tym art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (a także art. 1 TUE, art. 4 ust. 3 TUE, tak: rozstrzygnięcie TK z 7.10.2021 r. w sprawie K 3/21), który nie wykluczył, że w przyszłości oceni zgodność z Konstytucją RP orzeczeń TSUE, „włącznie z usunięciem ich z polskiego porządku prawnego”. Trybunał Konstytucyjny stwierdził też niekonstytucyjność przepisów prawa unijnego w zakresie, w jakim organy UE działają poza granicami kompetencji przekazanych przez Polskę w traktatach (art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3 TUE, art. 2 TUE oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE są niezgodne z Konstytucją RP).

Wyrok ten wywołał wielkie zaniepokojenie społeczne ze względu na jego przewidywalne niszczące następstwa dla pozycji Polski jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej (Oświadczenie sędziów Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku z dnia 10 października 2021 r., <https://forumfws.eu/aktualnosci/2021/10/13/oswiadczenie-sedziow-tk-w-spoczynku/>, dostęp: 21 listopada 2023 r.).

Generalnie **rozstrzygnięcia TK miały na celu legitymizowanie działań rządu i parlamentu, zablokowanie wykonania przez inne sądy, przede wszystkim przez SN, orzeczenia interpretacyjnego TS z 19.11.2019 r. w sprawach połączonych A.K. i inni**. Wskazane tu orzecznictwo TK ma charakter antyeuropejski, zagraża fundamentom tak UE, jak i zasadom członkostwa państwa w UE, ingeruje w autorytet TSUE i ETPCZ, a także w kompetencje polskich sądów do bezpośredniego stosowania prawa UE i EKPCz. W efekcie stawia to Polskę poza europejską przestrzenią prawną. Niebezpiecznie ogranicza także prawo jednostek do skutecznego środka prawnego, do rozpatrzenia sprawy przez sąd powołany zgodnie z prawem, niezależny od jakiegokolwiek innej władzy i bezstronny – co jest fundamentem, na którym opiera się praworządność (Uchwała Komitetu Nauk Prawnych PAN w związku z rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2021 r.: www.knp.pan.pl, dostęp: 21 listopada 2023 r.).

W związku z powyższym do TSUE, **17 lipca 2023 wpłynęła skarga przeciwko Polsce C-448/23** (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/PL/IP_23_842, dostęp: 21 listopada 2023 r.), w której KE zarzuca, że wykładnia Konstytucji dokonana przez TK w dwóch wyrokach – z 14 lipca 2021 r. (P 7/20) i z 7 października 2021 r. (K 3/21) – narusza zobowiązania Polski wynikające z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, jak również w oczywisty sposób odrzuca ogólne zasady autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa UE oraz wiążący skutek orzeczeń TSUE, a sam TK nie spełnienia wymogów niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.

6. Skala postępowań w związku z naruszeniem przez Polskę zobowiązań traktatowych

Komisja prowadzi niespotykaną dotąd liczbę postępowań wobec Polski, jest to aktualnie ponad 100 różnego rodzaju spraw, tj. skarg złożonych w trybie art. 258 i 260 TFUE bądź pozostających na etapie przedsądowym, w których zostały skierowane uzasadnione opinie lub otwierające postępowania zalecenia (https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/screen/home?typeOfSearch=false&active_only=0&noncom=0&r

[dossier=INFR\(2021\)0517&decision_date_from=&decision_date_to=&title=&submit=Search&lang_code=pl](#), dostęp: 21 listopada 2023 r.).

Zdecydowana większość z tych spraw jest pochodną działań lub zaniechań władzy publicznej w okresie 2019-2023. Oczywiście część z nich można uznać za skutek zwykłych tarć, jakie mają miejsce między państwami a instytucjami UE, w tym spraw związanych z nieprawidłowościami w wdrażaniu dyrektyw, jednak wiele dotyczy istoty członkostwa państwa w UE, jak przestrzegania wartości UE z art. 2 i spraw praworządnościowych, zasady pierwszeństwa prawa UE, solidarności między państwami i lojalnej ich współpracy.

Dla zobrazowania spraw, których podstawą są zaniechania legislacyjne, a które zostały zainicjowane lub trwają w okresie 2019-2023, to zwłaszcza: liczne **sprawy dotyczące rynku wewnętrznego, ochrony konkurencji i konsumentów, sprawy dotyczące środowiska naturalnego i ochrony zdrowia ludzi, gospodarka wodna, zarządzanie unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu i energii odnawialnej, walka z praniem pieniędzy, europejski nakaz aresztowania, podatki, transport drogowy, prawa autorskie.**

Należy wspomnieć, że Polska w okresie 2019-2023 nie wywiązała się z zobowiązań przyjętych w ramach Krajowego Planu Odbudowy i nie zrealizowała zawartych tam wymogów (kamieni milowych) warunkujących uruchomienie wypłat. Dodatkowo nie spełnia wynikających z Karty praw podstawowych UE horyzontalnych warunków dostępu do funduszy strukturalnych i inwestycyjnych UE na lata 2021-2027.

Raport KA RP – Polska polityka zagraniczna w ruinie. Okres rządów PiS (2015-2023) (<https://ambasadorowiedotorg.wordpress.com/2023/09/22/polska-polityka-zagraniczna-w-ruinie/>, dostęp: 21 listopada 2023 r.).

7. Sytuacja na pograniczu z Białorusią

W sierpniu 2021 roku na granicy polsko-białoruskiej rozpoczął się kryzys humanitarny, związany m.in. z postępowaniem polskich władz wobec przybywających z Białorusi osób poszukujących ochrony międzynarodowej na terytorium Polski i innych państw UE.

Uchwała nr 04/2022 Komitetu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk z 26 maja 2022 roku dotycząca sytuacji na pograniczu

polsko-białoruskim (<https://knp.pan.pl/index.php/265-uchwala-nr-04-2022-komitetu-nauk-prawnych-polskiej-akademii-nauk-z-26-maja-2022-roku-dotyczaca-sytuacji-na-pograniczu-polsko-bialoruskim>, dostęp: 21 listopada 2023 r.).

Reakcje polskich władz (tj. nieprzyjmowanie przez Straż Graniczną wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej od osób deklarujących wolę ich złożenia, zbiorowe wydalenia osób z terytorium Polski do Białorusi, ograniczania działalności organizacji humanitarnych w terenie przygranicznym) **nie są zgodne z polskimi i międzynarodowymi normami prawnymi**. Działania o charakterze legislacyjnym i administracyjnym, jak i podejmowane działania służb porządku publicznego oraz wojska na pograniczu polsko-białoruskim, łamią w szczególności EKPCz i Konwencję Genewską dotyczącą statusu uchodźcy z 1951 roku (Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie 28 lipca 1951 r., Dz.U. 1991, Nr 119, poz. 515 i 517, https://www.unhcr.org/pl/wp-content/uploads/sites/22/2016/12/konwencja_genewska.pdf, dostęp: 21 listopada 2023 r.).

8. Konkluzje

1. Skala naruszeń przez Polskę prawa międzynarodowego i Unii Europejskiej jest ogromna, co pozostaje w bezpośrednim związku z trwającym **procesem demontażu państwa prawnego**. W efekcie pozycja Polski w Unii Europejskiej została zmarginalizowana.
2. Polska **nie wykonuje niekorzystnych dla rządu wyroków sądów międzynarodowych**, tj. Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dopuszczając do **karania sędziów za składane do TSUE pytań prejudycjalnych lub wykonywanie wyroków tego sądu, niewykonywania postanowień zabezpieczających ustanowionych przez TSUE i ETPCZ**, przyjmowania upolitycznionych i **antyeuropejskich rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego**, tworzenia prawa oraz utrwalania praktyk organów publicznych oczywiście niezgodnych z traktatami stanowiącymi UE oraz EKPCZ.
3. W związku z naruszeniami prawa UE nie zostały uruchomione dla Polski środki z **Krajowego Planu Odbudowy**.

Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela

prof. dr hab. Mariusz Jabłoński

1. Zakres i charakter gwarancji

W Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. zastosowano mechanizm sprzężonego systemu identyfikacji zakresu oraz charakteru ochrony wolności i praw jednostki. Polega on na tym, że obok wyodrębnienia rozdziału bezpośrednio poświęconego potwierdzeniu przez ustrojodawcę podstawowych zasad ogólnych, treści poszczególnych wolności, praw (osobistych, politycznych, ekonomicznych, socjalnych oraz kulturalnych) i obowiązków jednostki⁵⁴, a także i środków ich ochrony (art. 30–86), zdecydowano się ponadto na funkcjonalne powiązanie pewnych kwestii prawno-wolnościowych albo wprost (przez odwołanie się do tych samych pojęć w różnych postanowieniach Konstytucji), albo systemowo, czyniąc to w konkretnych postanowieniach: Preambuły do Konstytucji, rozdziału I, IV, a także XI. *Summa summarum* problematyce praw i wolności poświęcono ponad 25% całości postanowień Ustawy Zasadniczej.

Obowiązująca regulacja konstytucyjna tworzy w istocie „regulamin funkcjonowania państwa”. Z perspektywy jednostki postanowienia konstytucyjne mają charakter gwarancyjny, natomiast z perspektywy

54 Zob. np. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lutego 2007 r., P 1/06.

państwa i jego aparatu definiują przede wszystkim granice legalności jego działania, w tym dopuszczalnego limitowania potwierdzonych wolności, praw, środków ochrony itd., do którego dojść może jedynie w drodze demokratycznego stanowienia ustaw na podstawie konstytucyjnego wzorca i przy zastosowaniu przewidzianej w tym celu procedury.

W realiach funkcjonowania demokratycznego państwa prawa zawsze dochodzi jednocześnie do sprecyzowania treści wolności i praw pozakonstytucyjnych, definiowanych w przepisach konkretnych ustaw. Różnica między uprawnieniami konstytucyjnymi i pozakonstytucyjnymi jest istotna, bo jak wskazuje się w dyspozycji art. 79 Konstytucji RP, naruszenie jedynie „konstytucyjnych wolności i praw” może być podstawą skutecznego skierowania skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego⁵⁵. Z drugiej jednak strony Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że z konstytucyjnych wolności i praw jednostki mogą wynikać inne swobody bądź uprawnienia⁵⁶.

Ocena przestrzegania postanowień konstytucyjnych z perspektywy konstytucyjnego modelu ochrony wolności i praw jednostki musi uwzględniać nie tylko aspekt formalny, czyli dochowanie przez uprawnione organy wymogów ustawowego ich ograniczania (w tym oczywiście poszanowanie zasad prawidłowej legislacji), ale również aspekt materialny, identyfikowany z respektowaniem przez ustawodawcę systemu potwierdzonych wartości konstytucyjnych. Chodzi tu więc o zweryfikowanie tego, czy stanowienie prawa (w szerszym zakresie – nie tylko przez ustawodawcę) służy rozwijaniu gwarancji konstytucyjnych, czy raczej odwrotnie, celem staje się ich „omijanie” albo „osłabianie”, co ostatecznie doprowadzić ma do skutku w postaci deprecjacji roli i znaczenia postanowień Konstytucji (w tym oczywiście gwarancji wolności i praw). Ta płaszczyzna oceny dokonywana ma być nie tylko w aspekcie wewnętrznym, ale i częściowo zewnętrznym, co oznacza, że nie wystarczy przekonywać się „nawzajem”, iż konstytucyjne wartości, zasady, procedury tworzenia prawa, czy funkcje, zadania i kompetencje poszczególnych organów cały czas są w pełni respektowane, ale – czy ze względu na wspólnotowo wykraczającą poza system krajowy tożsamość przedmiotowych zasad i wartości, jak i powzięte przez państwo

55 Zob. szerzej J. Trzeciński, *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzeciński, Warszawa 2000, s. 58.

56 Wyrok TK z 25 lutego 2002 r., SK 29/01.

zobowiązania – konieczne staje się wykazanie, że konkretne postanowienia i praktyki krajowe rzeczywiście są z nimi zgodne, a w szczególności, czy służą poszanowaniu uniwersalnych wolności i praw jednostki.

W odniesieniu do porządku krajowego niezbędne staje się w związku z tym przypomnienie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym: „w odniesieniu do sfery wolności i praw człowieka, zastrzeżenie wyłącznej ustawowej rangi unormowania ich ograniczeń należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem możliwości (...) przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi”⁵⁷. Stanowcze jest również inne zastrzeżenie, zgodnie z którym specyfika regulacji praw i wolności człowieka i obywatela na poziomie ustawowym wymaga oceny pod kątem tego, czy spełnia ona kryterium zupełności⁵⁸. Warto też jednocześnie, w ślad za M. Granatem, podnieść, że zasada konstytucjonalizmu w znaczeniu materialnym oznacza, że ustawa nie może „przeczyć zasadom i wartościom wyrażanym przez konstytucję”⁵⁹. Brak ustawowych ograniczeń w obszarze związanym z realizacją konkretnej wolności lub prawa oznacza, że prawodawca nie widzi potrzeby ich wprowadzania, że nie są one niezbędne w demokratycznym państwie prawa, jak również, że nie ziszczają się przesłanki ich wprowadzenia (np. bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, ważny interes gospodarczy państwa, zdrowia i moralności publicznej czy wolności i praw innych osób). Identyfikacja „milczenia ustawodawcy” w takim zakresie z istnieniem jakiegokolwiek kompetencji służącej konkretyzacji ograniczeń przez organy stosujące prawo byłaby przykładem zaprzeczenia konstytucyjnych standardów.

Nie budzi przy tym jakichkolwiek wątpliwości, że zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa (inaczej zasada lojalności państwa wobec obywateli) pozostaje w bliskim związku z zasadą przewidywalności prawa wypracowaną na tle europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez Europejski

57 Uchwała TK z 19 maja 1998 r., U. 5/97.

58 Zob. np. Wyrok TK z 11 maja 1999 r., P. 9/98.

59 M. Granat, *Konstytucyjność prawa bez sądu konstytucyjnego*, [w:] *Państwo i jego instytucje. Konstytucja – sądownictwo – samorząd terytorialny*, red. R. Baliński, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 52; por. też: M. Zieliński, *Zasady i wartości konstytucyjne*, [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011, s. 33 i n.

Trybunał Praw Człowieka⁶⁰. Stanowi ona pierwszą z tzw. zasad pochodnych, wywiedzionych w orzecznictwie TK z zasady demokratycznego państwa prawnego i pozostaje w ścisłym związku z zasadą pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego.

Zasada lojalności państwa względem obywatela wyraża się przede wszystkim w nakazie traktowania obywatela przez każdy organ państwowy (w tym ustawodawcę) z zachowaniem minimalnych reguł uczciwości, zakazie stanowienia przepisów prawnych umożliwiających organom nadużywanie swojej pozycji oraz arbitralność (dowolność wydawanych rozstrzygnięć) i wreszcie zakazie stanowienia przepisów prawnych, które nakazywałyby obciążanie obywateli bez jednoczesnego wprowadzenia zasad postępowania odpowiednio jasnych, umożliwiających dochodzenie przez jednostkę swoich praw⁶¹.

2. „Kompleksowe” i systemowe praktyki naruszania konstytucyjnych wolności i praw jednostki

Okres obejmujący funkcjonowanie Sejmu IX kadencji przypadła na czas walki z wirusem SARS-CoV-2 (obejmującym okres zagrożenia epidemicznego: 13–20 marca 2020 r. oraz stanu epidemii: 20 marca 2020 r. – 16 maja 2022 r.)⁶². Właściwe organy państwa nie zdecydowały się jednak na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, którego reżim modyfikowałby zakres i charakter ochrony wolności i praw jednostki. W praktyce funkcjonowanie państwa w ramach „reżimu covidowego” odbywało się na zasadach ogólnych, wynikających z obowiązujących postanowień konstytucyjnych⁶³. Nie budzi przy tym jakichkolwiek wątpliwości, że nawet gdyby wprowadzony został jeden ze stanów nadzwyczajnych, to wymogi identyfikowane z zasadami prawidłowej legislacji, konstytucyjnymi standardami ochrony wolności i praw jednostki, nie zapominając

60 Szerzej zob.: W. Sokolewicz, M. Zubik, *Komentarz do art. 2*, [w:] red. L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 127-132.

61 Zob.: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2023, s. 78.

62 Zob. *Rule of Law in Poland 2020. The Rule of Law. Crisis in the time of the Covid-19 Pandemic*, <https://for.org.pl/pl/publikacje/raporty-for/raport-for-praworzadnosc-w-polsce-w-czasach-pandemii-covid-19>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

63 Por. np. wyrok TK z 21 kwietnia 2009 r., K 50/07.

o poszanowaniu istniejących standardów międzynarodowych⁶⁴ – musiałyby również być respektowane.

Konstytucyjna ochrona przed arbitralną ingerencją organów władzy publicznej oznacza nie tylko zakaz jej stosowania, ale także – w razie jego naruszenia – wymóg usunięcia skutków przez nią wyrządzonych. Jak potwierdził to Trybunał Konstytucyjny:

W państwie spełniającym elementarne kryteria praworządności, jednostka lub inny podmiot, których konstytucyjne prawa zostały naruszone, mają prawo domagać się nie tylko uchylecia aktu normatywnego naruszającego te prawa, ale także usunięcia skutków wywołanych przez ten akt prawny. Dotyczy to naruszeń praw wywołanych zarówno niezgodnością treści aktu normatywnego z treścią norm konstytucyjnych, jak i wydaniem aktu normatywnego bez odpowiednich kompetencji prawodawczych albo z naruszeniem przepisów normujących procedurę wydawania danego aktu prawnego⁶⁵.

Stanowisko takie wyrażone w treści wyroku wydanego prawie trzydzieści lat po wprowadzeniu stanu wojennego ma istotne znaczenie z jeszcze innego powodu – prowokuje do zastanowienia się, czy identyfikacja konkretnych działań organów władzy nie powinna być oceniana z perspektywy niedopełnienia konstytucyjnych obowiązków na władze te nałożone. Jeśli bowiem okazuje się, że konkretna władza zastosowała przepisy niewłaściwe lub w ogóle podejmowała działania bez należytego umocowania – a jednocześnie odpowiednie przepisy obowiązywały, lecz mogły być stosowane jedynie w reżimie stanu nadzwyczajnego – to aktualna jest kwestia dotycząca ustalenia, czy nie mamy do czynienia z kwalifikowaną formą bezprawia legislacyjnego.

W okresie „epidemicznym” różnego rodzaju nakazy, obostrzenia, kary czy stosowanie środków identyfikowanych z ograniczaniem wolności i praw jednostki nie tylko precyzowane były w aktach podstawowych (rozporządzeniach czy zarządzeniach), ale często przybierały postać „wytycznych” lub „pism informacyjnych” formułowanych przez różne organy państwowe.

Zakres naruszeń obejmował szereg gwarancji konstytucyjnych, m.in.:

- wolności osobistej,
- zasady *nullum crimen sine lege*,

64 Por. np.: H. Izdebski, *Legislacja dotycząca COVID-19 i ustawowy nihilizm prawny*, [w:] *Pandemia COVID-19 a prawa i wolności obywatela*, red. T. Gardocka, D. Jagiełło, Warszawa 2021, s. 29 i n.

65 Wyrok TK z 16 marca 2011 r., K 35/08.

- prawa od obrony,
- prawo do sądu,
- prawa do prywatności,
- prawa do ochrony danych osobowych,
- wolności przemieszczania się,
- wolności uzewnętrzniania religii,
- wolności zgromadzeń (w tym stosowanych praktyk tzw. „policyjnego kotła”⁶⁶ i szeregu innych o charakterze wyprzedzającym oraz represyjnym⁶⁷),
- prawa dostępu do informacji publicznej,
- ochrony zdrowia,
- wolności prowadzenia działalności gospodarczej,
- środków ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki,
- definiowania i stosowania kar, a tym kar administracyjnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich⁶⁸ wielokrotnie przedstawiał szereg wątpliwości, które odnosząc się do wielu aktów (w tym ustaw), dotyczyły identyfikacji konkretnych naruszeń, w szczególności ze względu na:

- definiowanie ograniczeń wolności i praw jednostki w aktach wykonawczych niezajdujących odpowiedniego umocowania w przepisach ustawowych, a nawet w drodze różnego rodzaju stanowisk, wytycznych i okólników przyjmowanych przez organy władzy wykonawczej; stosowanie rozszerzającej wykładni przepisów uchwalonych w zupełnie innych realiach i dotyczących jedynie wycinkowo pewnych złożonych stanów faktycznych nie można uznać za dopuszczalne,
- podważanie standardów poszanowania konkretnych wolności i praw jednostki zarówno w kontekście sposobu stanowienia regulacji prawnych

66 <https://bjp.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-marsz-niepodleglosci-policija-kontrmanifestacja-ksp>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

67 *Poland in peril: Democracy or authoritarianism?*, s. 23 i n., https://www.article19.org/wp-content/uploads/2021/07/A19-E1_Poland_Report_FINAL.pdf, dostęp: 21 listopada 2023 r.

68 Por.: Wystąpienie RPO do Prezesa Rady Ministrów z 04 czerwca 2020 r. – https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/do%20Prezesa%20RM%20ws%20naruszenia%20praw%20i%20wolno%C5%9Bci%20w%20czasie%20pandemii%2C%204.06.2020_0.pdf, dostęp: 21 listopada 2023 r.; Wystąpienie RPO do Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2020 r. (sygn. RPO V.7018.910.2020) dotyczące naruszenia przez legislację epidemiczną konstytucyjnych wolności poruszania się, wolności uzewnętrzniania religii, wolności osobistej, wolności zgromadzeń, wolności działalności gospodarczej, oraz autonomii informacyjnej jednostki – <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-do-premiera-najnowsze-nakazy-zakazy-nadal-sprzeczn-z-konstytucja>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

- (np. w odniesieniu do tzw. wyborów kopertowych), jak i działań podejmowanych na ich podstawie (np. udostępnianie danych osobowych bez należytej podstawy; ograniczanie wolności zrzeszania się; wolności przemierzania, prowadzenia działalności gospodarczej itd.),
- podejmowanie przez organy państwowe działań w powiązaniu z nakładaniem kar (zarówno o charakterze prawno-karnym, jak i administracyjnym) bez należytej podstawy ustawowej i możliwości zagwarantowania jednostce należytej ochrony sądowej,
 - deprecjonowanie gwarancji konstytucyjnych związanych z zasadami oraz procedurami wprowadzania stanu nadzwyczajnego,
 - stosowane przez organy i instytucje niekonstytucyjnych praktyk⁶⁹.

Uwagi te dotyczyły nie tylko kwestii „covidowego prawodawstwa”, ale również tych rozwiązań ustawowych, które dotycząc np. „ochrony granicy” Polski, wiązały się z wprowadzeniem przez ustawodawcę szeregu postanowień identyfikowanych z naruszeniami oraz nieuzasadnionymi ograniczeniami praw konstytucyjnych i równolegle gwarantowanych w regulacjach międzynarodowego prawa praw człowieka⁷⁰.

Rzecznik wskazał np. na szereg naruszeń konstytucyjnych praw, które wynikają z przepisów ustawy z 29 października 2021 r. (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1390) o budowie zabezpieczenia granicy państwowej, m.in. dotyczących:

- prawa do ochrony życia i zdrowia,
- prawa do bezpiecznych warunków pracy,
- prawa do ochrony życia i zdrowia,
- prawa własności,
- prawa do środowiska,
- prawa do informacji o środowisku,
- prawa dostępu do informacji publicznej.

Ustawodawca odpowiednie działania, których celem było uchwalenie zgodnych z Konstytucją regulacji ustawowych, podejmował z opóźnieniem, a i tak były one niekompletne oraz budziły uzasadnione wątpliwości co do ich zgodności ze standardami konstytucyjnymi. Paradoksalnie też część wniosków, które trafiły do organu zwanego dalej Trybunałem

69 Porównaj też argumentację RPO w sprawie K 22/20 <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2022/20>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

70 Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/zrpo-media-pushbacki-granica-godnosc-intervencje>; <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-migranci-pushbacki-opinia-etpc>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

Konstytucyjnym, kierowana była przez organy rządowe, sejmowe i grupy posłów rząd ten popierających. Należy bowiem podnieść, że do organu tego trafiło nie tylko wiele skarg konstytucyjnych (w szczególności dotyczących szczepliń), ale specyficzne wnioski organów legislatywy oraz egzekutywy, których celem – jak się wydaje – jest przede wszystkim ograniczenie lub wyeliminowanie odpowiedzialności państwa za działania stanowiące naruszenie prawa, w tym: trybu jego stanowienia; wyrządzenia szkody w rozumieniu prawa cywilnego oraz wolności i praw konstytucyjnych (por. sprawy zawisłe przez Trybunałem Konstytucyjnym pod sygnaturami: K 21/20; K 22/20; K 18/20; K 6/20; P 13/21; SK 4/21 itd.⁷¹). Bardzo „ciekawym” jest np. wniosek z 16 września 2020 r. (sygn. sprawy: K 21/20), w którym Marszałek Sejmu występuje o zbadanie zgodności art. 417¹ § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny z:

1. art. 77 ust. 1 w związku z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa,
2. art. 188 oraz art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji RP w zakresie, w jakim art. 417¹ § 1 Kodeksu cywilnego dopuszcza stwierdzenie w postępowaniu innym niż przed Trybunałem Konstytucyjnym niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą,
3. wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności przepisów prawa. Chodzi tu o przepis, w którym gwarantuje się, iż „Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą”.

W praktyce chodzi więc o wkroczenie w sferę realizacji prawa zdefiniowanego w treści art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, które na poziomie ustawowym znajduje swoje rozwinięcie m.in. w art. 417¹ KC.

Działania podejmowane przez ustawodawcę (także w okresie wcześniejszym, ale weryfikowanym w czasie trwania kadencji 2019-2023 r.) doprowadziły też do uchwalania „kuriozalnych” aktów prawnych. Dotyczą one m.in. funkcjonowania organów, które ze względu na swoje systemowe znaczenie odgrywają istotną rolę w zakresie ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki, np.:

71 Zob. <https://trybunal.gov.pl/s/k-18-20>, dostęp: 21 listopada 2023 r. i odpowiednio dla innych wskazanych spraw.

- sądów⁷²,
- Krajowej Rady Sądownictwa⁷³,
- Sądu Najwyższego⁷⁴,
- prokuratury⁷⁵.

Jak można zaobserwować, zmiany te zasadniczo akceptowane były w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (w latach 2019 i n.), który wydaje się tracić nadane mu w postanowieniach Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku znaczenie organu kontroli konstytucyjności prawa. Jednocześnie należy pamiętać, że kwestie niekonstytucyjnej rekonstrukcji składu osobowego tego organu⁷⁶, wątpliwościach dotyczących legalności procedury obsady jego kierowniczych stanowisk⁷⁷, zasadności mechanizmów charakteryzujących kolejność rozpatrywanych spraw, jak i po wydaniu przez ETPCz wyroku m.in. w sprawie Xero Flor przeciwko

72 Zob. Wyrok TS UE (Wielka Izba) z 05 czerwca 2023 r., w sprawie C-204/21 i wskazane tam wcześniejsze orzecznictwo, także ETPCz, w którym potwierdza się po raz kolejny szereg naruszeń praw podstawowych, https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=274364&pageIndex=0&doclang=pl&mode=req&ir&occ=first&part=1&cid=3525153&fbclid=IwAR0uKcNt_yBvZEzRQluq9Qr71OY-LGKsfRUcMGxfG5_pa0Wbtvy0F2HpSLs, dostęp: 21 listopada 2023 r.

73 Zob. Wyrok Wielkiej Izby ETPCz z 15 marca 2022 roku w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce* (nr skargi 43572/18), porównując z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 25 marca 2019 r., K 12/18 i w sprawie w sprawie K 6/21. Zob. też postanowienie TK z 2 grudnia 2020 r., K 5/20 i z 3 grudnia 2020 r, K 2/20; a także uwagi A. Śledzińskiej-Simon, *Krajowa Rada Sądownictwa*, [w:] R. Balicki, M. Bernaczyk, O. Hałub-Kowalczyk, M. Jabłoński, S. Jarosz-Zukowska, M. Kłopocka-Jasińska, A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, A. Śledzińska-Simon, J. Węgrzyn, K. Wygoda, *Konstytucja i prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021 r., s. 448 i n. Warto jednak podkreślić, że w dotychczasowym orzecznictwie i to już 19 listopada 2019 r. TSUE – wyrok w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18 – *de facto* podważył niezależność funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa, odwołując się jednocześnie do wskazania szeregu standardów wypracowanych w dotychczasowym orzecznictwie ETPC.

74 Zob. analiza i całościowo przedstawione orzecznictwo ETPCz i TS UE w: *Opinii Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej do projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw autorstwa M. Haczkowskiej*, s. 1 i n., https://www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/file-nra12-sm-1302022-sn-prezydent-rp-33047.pdf, dostęp: 21 listopada 2023 r. (orzecznictwo w przypisach 3 i n.); por. też: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2017 r., K 5/17 i postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2021 r., P 17/19.

75 Zob. wystąpienia RPO – https://sprawy-generalne.brpo.gov.pl/index.php?p_rodzaj=8803, dostęp: 21 listopada 2023 r.

76 A. Szmyt, *Spór o tryb wyboru i kadencję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] A. Szmyt, *W kręgu prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 2018, s. 476 i n.

77 Zob. L. Garlicki, *Sądy – po zmianach*, Gdańskie Studia Prawnicze. Wybrane zagadnienia prawa konstytucyjnego w Polsce, T. XL, 2018, s. 580.

Polsce⁷⁸, istnieją daleko idące wątpliwości nie tylko co do tego, że mamy do czynienia z niezależnym sądem, ale i w pełni niezawisłymi sędziami⁷⁹.

Jak wskazuje się w orzecznictwie Sądu Najwyższego: „Sąd Najwyższy nie może akceptować takiego orzeczenia, które zapadło jako następstwo stanu naruszenia Konstytucji RP, albowiem gdyby takie orzeczenie było uznane za obowiązujące, to Sąd Najwyższy akceptowałby istnienie deliktu konstytucyjnego oraz skuteczność orzeczenia, które zmierzało do ochrony stanu wywołanego takim deliktem (można to byłoby określić jako ochrona «paserstwa konstytucyjnego»)⁸⁰”.

Także w literaturze przedmiotu podnosi się dodatkowe argumenty podważające twierdzenie, iż Trybunał Konstytucyjny realizuje określone w ustawie zasadniczej kompetencje, wskazując na jego aktualną rolę jako instytucji z obszaru *judicialization of politics*⁸¹, także jeśli uwzględnimy praktykę kilkuletniego „przetrzymania” konkretnych wniosków bez merytorycznego rozstrzygnięcia⁸².

Szczególne sytuacja związana jest natomiast z oceną uchwalonej dnia 13 stycznia 2023 r. ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (ustawa skierowana przez prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego). W ustawie z 13 stycznia 2023 roku nie uwzględnia się m.in. zmiany przepisów o Krajowej Radzie Sądownictwa, co prowadziłoby do wyeliminowania fundamentalnych wątpliwości dotyczących respektowania demokratycznych standardów charakteryzujących procedurę powoływania sędziego. W konsekwencji sytuacja taka skutkować może kształtowaniem się permanentnego i powtarzalnego następczego procesu „testowania” sędziów, jak i ewentualnego podważania rozstrzygnięć wydawanych przez sąd, co musi mieć wpływ na realizację prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP)⁸³.

78 Sprawa 4907/18. ETPCz wydał wyrok 7 maja 2021 r.

79 Por. wyrok TK z 4 marca 2020 r., P 22/19.

80 Postanowienie SN z 16 września 2021 r., I KZ 29/21.

81 A. Bień-Kacata, *Polski przypadek judicialization of politics. Kilka słów o roli TK po 2015 roku*, [w:] *Dookoła Wojtek...Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 60.

82 Np. w sprawie K 8/18 i porównaj wyrok ETPCz z 20 czerwca 2022 r., Bieliński przeciwko Polsce sprawy nr 27715/95 i 30209/96 wniesione przez Romana Berlińskiego i Sławomira Berlińskiego; czy sprawy o sygnaturach: K 7/18; K 2/19 (KRS); K 4 do 12/19 i 14/19 – oczywista kwestia wejścia przepisów ustawy z mocą wsteczną.

83 Por. wniosek prezydenta RP do TK – sygn. akt Kp 1/23, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?pokaz=dokumenty&sygnatura=Kp%201/23>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

Innym dobitnym przykładem są postanowienia ustawy z 1 grudnia 2022 r. o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., Dz. U. 2022 r., poz. 2698. W praktyce regulacje zawarte w tej ustawie stają się potwierdzeniem, że w czasie „quasi nadzwyczajnego stanu epidemii” doszło do naruszeń prawa powszechnie obowiązującego (tu: nielegalnego udostępnienia danych osobowych), a ustawodawca – już po wydaniu potwierdzających ten fakt orzeczeń przez właściwe sądy – stara się nie tyle „redefiniować” fakty i obowiązujące w dacie popełnienia konkretnych czynów regulacje prawne, ile eliminować odpowiedzialność za ich popełnienie⁸⁴. W tym zakresie konieczne staje się uwzględnienie argumentacji wskazanej w wyrokach WSA w Warszawie z 15 września 2020 r., VII SA/Wa 992/20 i 26 lutego 2021 r., IV SA/Wa 1817/20 – NSA do dnia dzisiejszego nie rozpatrzył kasacji, które nie tylko wskazują na bezprawność działania konkretnych organów państwowych, ale pośrednio dotyczą przecież prawa wyborczego⁸⁵.

Warto przy tej okazji zwrócić uwagę na praktykę interpretacji konkretnych postanowień ustawowych oraz sposobie ich „legalizacji”. Na przykład w art. 99 j ustawy z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, dla realizacji którego potrzebne było pozyskanie danych osobowych przez operatora pocztowego, PUODO wskazał, iż:

organem odpowiedzialnym za właściwy przebieg wyborów i za ocenę wprowadzanych rozwiązań pod kątem przebiegu tych wyborów nie jest UODO ani prezes UODO, a Państwowa Komisja Wyborcza. Stanowisko PKW było przedstawione w czasie, w którym temat przetwarzania danych osobowych budził także wiele pytań i szereg wątpliwości. To stanowisko stało się również pewną podwaliną dla oceny całokształtu procesu przetwarzania danych osobowych. Przypominam, że z tego stanowiska nie wynikało, iż działania podejmowane w owym czasie są niezgodne z prawem⁸⁶.

84 Por. M. Małecki, *Opinia prawna dotycząca ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r.*, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2812>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

85 Zob. też na kanwie Raportu NIK w sprawie wyborów kopertowych: B. Skwarka, *Kontrola przygotowania wyborów korespondencyjnych Prezydenta RP*, „Kontrola Państwowa” 5/2021.

86 <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/2D10B60B4D382078C125893D0042CEB1/%24File/0341609.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

Istota problemu sprowadza się przede wszystkim do tego, że Państwowa Komisja Wyborcza jako organ kolegialny w ogóle takiej uchwały nie podejmowała. Jedynie jej przewodniczący w piśmie z 23 kwietnia 2020 r. (ZPOW-421-10/20) wskazał, iż:

Państwowa Komisja Wyborcza, w związku z wieloma pytaniami, wyjaśnia, że zgodnie z art. 99 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 695) operator wyznaczony w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, po złożeniu przez siebie wniosku w formie elektronicznej, otrzymuje dane z rejestru PESEL, bądź też z innego spisu lub rejestru będącego w dyspozycji organu administracji publicznej, jeżeli dane te są potrzebne m.in. w celu wykonania obowiązków nałożonych przez organy administracji rządowej. (...) Jednakże w ocenie Państwowej Komisji Wyborczej podstawą do wydania danych ze spisu wyborców przez gminę może być wyłącznie wniosek podpisany podpisem elektronicznym przez osobę upoważnioną do reprezentowania operatora wyznaczonego. Do wniosku powinna być dołączona kopia rozstrzygnięcia organu administracji rządowej o nałożeniu na operatora wyznaczonego obowiązku, z którym wiąże się konieczność pozyskania danych ze spisu wyborców. Państwowa Komisja Wyborcza prosi o pilne przekazanie niniejszych wyjaśnień wójtom, burmistrzom i prezydentom miast.

Kwestia ta miała nie tylko istotne znaczenie dla podejmowania działań przez wielu zobowiązanych, ale i do wydania kuriozalnego postanowienia przez jedną z izb Sądu Najwyższego (por. postanowienie z 29 kwietnia 2020 r., I NSW 20/20), w którym stwierdza się, że „pismo z 23 kwietnia 2020 r.” jest skierowane do komisarzy wyborczych, a w konsekwencji nie można skutecznie realizować prawa, o którym mowa w art. 161 a § 1 Kodeksu wyborczego.

Jednym z najbardziej spektakularnych przykładów „inwencji” ustawodawcy z tego właśnie okresu jest ustawa z 4 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 – Dz. U. poz. 1030 i ustawa z 16 czerwca 2023 r. o jej zmianie, Dz. U. z 2023 r., poz. 1532. Zakres i charakter naruszeń konstytucyjnych gwarancji wolności i praw jednostki był tak jaskrawy, że sam „racjonalny” ustawodawca uznał, iż niezbędne są merytoryczne zmiany. Nawet jednak te nie były w stanie wyeliminować oczywistych naruszeń:⁸⁷

87 Por. opinie prawne sporządzone dla Senatu RP przez T. Gardocką, M. Matczaka, R. Piotrowskiego <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6853/plik/oe-468.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/>

- zasad ogólnych (art. 31 ust. 3 i 32 Konstytucji RP),
- prawa do obrony,
- prawa do sądu,
- prawa do prywatności,
- prawo do zaskarżenia decyzji wydanych w pierwszej instancji, jak i standardów unijnych⁸⁸ oraz Rady Europy⁸⁹.

[senatekspertyzy/6856/plik/oe-469.pdf](https://www.senatekspertyzy/6856/plik/oe-469.pdf), dostęp: 21 listopada 2023 r.; <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6854/plik/oe-464.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

- 88 Na temat szczegółowych raportów dotyczących respektowania standardów praworządności zob.: https://commission.europa.eu/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_pl, dostęp: 21 listopada 2023 r.; https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report_en, dostęp: 21 listopada 2023 r.; https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_pl, dostęp: 21 listopada 2023 r.; https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2023-rule-law-report_en, dostęp: 21 listopada 2023 r. W zakresie innych dokumentów i rozstrzygnięć zob.: Rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (europarl.europa.eu), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0225_PL.html, dostęp: 21 listopada 2023 r.; Wyrok TSUE z 24 czerwca 2019 r., sprawa C-619/18; Wyrok TSUE z 5 listopada 2019 r., sprawa C-192/18; Wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r – sprawy połączone C-585, C – 624/18 i C – 625/18; Postanowienie tymczasowego TSUE z 8 kwietnia 2020 r., sprawa C-791/19; Wyrok TSUE z 2 marca 2021 r., sprawa C – 824/18; Wyrok ETPC z 7 maja 2021 r., w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce, wniosek nr 4907/18; Postanowienie TSUE z 14 lipca 2021 r., dotyczące zastosowania środków tymczasowych, w sprawie C-204/21; Wyrok TSUE z 15 lipca 2021 r., sprawa C-791/19; Wyrok ETPC w sprawie Broda i Bojara przeciwko Polsce – skarga nr 26691/18 i 27367/18; Wyrok ETPC z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce, skarga nr 43447/19; Wyrok TSUE z 6 października 2021 r, sprawa C-487/19; Postanowienie TSUE z 27 października 2021 r., w sprawie C-204/21; Wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, skargi nr 49868/19 oraz 57511/19; Wyrok ETPC z dnia 3 lutego 2022 r. w sprawie Advance Pharma przeciwko Polsce, skarga nr 1469/20; Wyrok TSUE z 16 lutego 2022 r., w sprawie C – 157/21; Wyrok Wielkiej Izby ETPC z 15 marca 2022 r. w sprawie Grzęda przeciwko Polsce – skarga nr 43572/18; Wyrok ETPC z 16 czerwca 2022 r. w sprawie Żurek przeciwko Polsce – skarga nr 39650/18 z uwzględnieniem odrzucenia przez ETPC złożonego przez państwo polskie odwołania w październiku 2022 r.; Opinia rzecznika generalnego w sprawie C-204/21 z 15 grudnia 2022 r. i w sprawach połączonych C-181/21 oraz C-269/21; Wyrok TS UE (Wielka Izba) z 05 czerwca 2023 r., w sprawie C-204/21.
- 89 Zob. opinia autorkstwa A. Nowaka-Fara, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6855/plik/oe-467.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

3. Specyfika naruszeń ukierunkowanych

Istotne staje się podkreślenie, że ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych często wynikały z działań podejmowanych przez różnego rodzaju organy i instytucje reprezentujące państwo, a także organizacje finansowane ze środków publicznych. Praktyki takie dotyczyły m.in.:

- sposobu definiowania i egzekwowania ograniczeń wolności prasy⁹⁰, w tym stosowania przemocy i nękania, także w odniesieniu do działalności dziennikarzy na granicy polsko-białoruskiej,
- kryminalizacji pomocy humanitarnej⁹¹,
- arbitralności w zakresie blokowania wybranych stron internetowych, w tym stosowania praktyk „masowego” ich blokowania⁹²,
- intensywności działań i stosowanych technik, które polegały nie tylko na stosowaniu tzw. pushback-ów⁹³ czy braku poszanowania zasady *non-refoulement*, ale także prowadzących *de facto* do pozbawienia ochrony małoletnich bez opieki, rodzin, kobiet w ciąży i osób chorych psychicznie w kontekście detencji do celów migracyjnych⁹⁴, jak i stosowania sankcji niezajdujących umocowania w przepisach konstytucyjnych oraz ustawowych – por. np. Wyrok SN z 18 stycznia 2022 r., I KK 171/21,

90 Por.: <https://www.hrw.org/pl/world-report/2021/country-chapters/poland>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; <https://www.hrw.org/pl/world-report/2022/country-chapters/poland>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; <https://www.hrw.org/pl/world-report/2023/country-chapters/383629>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

91 *Franet National contribution to the Fundamental Rights Report 2023. Poland*, s. 25 i n., https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fr_2023_poland_en_0.pdf, dostęp: 21 listopada 2023 r.

92 Zob. szerzej: 2022 Country Reports on Human Rights Practices: Poland, <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/poland/#:~:text=Significant%20human%20rights%20issues%20included,countries%3B%20substantial%20barriers%20to%20accessing>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; *Franet National contribution to the Fundamental Rights Report 2023. Poland*, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fr_2023_poland_en_0.pdf, dostęp: 21 listopada 2023 r.

93 Zob. raporty na stronie: <https://www.hrw.org/news/2022/06/07/violence-and-pushbacks-poland-belarus-border>; <https://hfhr.pl/aktualnosci/nielegalne-pushbacki-a-odpowiedzialnosc-strazy-granicznej>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; <https://www.prawo.pl/samorzad/pushback-niezgody-z-prawem-wyroki-sadow.523677.html>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

94 Zob. National report submitted pursuant to Human Rights Council resolutions 5/1 and 16/21. Poland, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/461/68/PDF/G2246168.pdf?OpenElement>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

- tworzenia aktów, których treść i cel przyjęcia służyły deprecjonowaniu konkretnych grup osób ze względu na ich orientację seksualną, tożsamość lub ekspresję płciową albo cechy płciowe⁹⁵,
- mowy nienawiści⁹⁶,
- deprecjacji standardu ochrony konstytucyjnych wolności i praw w następstwie wyroków Trybunału Konstytucyjnego (zob. Wyroki w sprawach K 1/20⁹⁷ i K 3/21⁹⁸), także z perspektywy standardu ochrony praw gwarantowanych przez Europejską Konwencję Praw człowieka i Podstawowych Wolności (por. Wyroki w sprawach: K 6/21⁹⁹ i K 7/21¹⁰⁰)¹⁰¹,
- wykorzystywania instytucji „zgrupowań cyklicznych” w celu ograniczania organizacji innych pokojowych zgromadzeń¹⁰²,
- SLAPP-ów, czyli „dedykowanych” pozwów przeciwko zaangażowaniu różnych osób w sprawy dotyczące m.in. respektowania wiążących RP standardów ochrony wolności i praw jednostki¹⁰³,

95 RPO: *uchylić uchwały "anty-LGBT" tam, gdzie jeszcze obowiązują. 30 samorządów tak zrobiło*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-uchwaly-anty-lgbt-samorzady-od-powiedzi-kolejne>, dostęp: 21 listopada 2023 r. Na temat orzecznictwa NSA w tych sprawach zob.: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-uchwaly-anty-lgbt-skargi-ka-sacyjne-nsa-uzasadnienie>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

96 Np. Raport o mowie nienawiści na kanale Media Narodowe (2021- 2023), https://www.nigdywiecej.org/docstation/com_docstation/172/media_narodowe_raport_stowarzyszenia_nigdy_wiecej.pdf, dostęp: 21 listopada 2023 r.

97 Wyrok TK z 22 października 2022 r. dotyczący niekonstytucyjności postanowień ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz. U. Nr 17, poz. 78, ze zm.).

98 Wyrok TK z 07 października 2021 r. w sprawie konstytucyjności postanowień Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.).

99 Wyrok TK z 24 listopada 2021 r., w sprawie zgodności z Konstytucją RP art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284)

100 Wyrok z 10 marca 2022 r.

101 Zob. szerzej: Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego ws. rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego w sprawach zgodności z Konstytucją art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (K 6/21, K 7/21), https://archiwumosiatsynskiego.pl/images/2022/03/Stanowisko-ZEP_Stanowisko-Zespo-lu-Ekspertow-ws.-rozstrzygniec-Trybunalu-Konstytucyjnego.pdf, dostęp: 21 listopada 2023 r.

102 Zob. np. *Opinia amicus curiae w sprawie Ewa Siedlecka przeciwko Polsce*, https://archiwum.hfhr.pl/wp-content/uploads/2021/03/2492_001.pdf, dostęp: 21 listopada 2023 r.

103 Polska: *Raport Roczny Amnesty International 2022/23 – Sytuacja praw człowieka na świecie*, <https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/5670/2023/pl/>, dostęp: 21 listopada 2023 r., a także raporty zamieszczone na stronie: <https://>

- braku odpowiedniego pogłębiania standardów poszanowania praw osób z niepełnosprawnościami¹⁰⁴,
- inicjowania procedur dyscyplinarnych, a także postępowań prokuratorских w celu wywołania „efektu mrożącego”; arbitralnie wdrażanych „procedur” przenoszenia (delegowania) funkcjonariuszy publicznych domagających się respektowania standardów praworządności i ochrony wolności oraz praw jednostki¹⁰⁵.

Warto w tym zakresie podkreślić, że zagrożenia oraz naruszenia wolności i praw jednostki w Polsce zostały sprecyzowane w dokumentach (raportach¹⁰⁶) przygotowanych przez organizacje międzynarodowe¹⁰⁷, jak i oczywiście w orzecznictwie właściwych organów ochrony¹⁰⁸.

archiwumosiadynskiego.pl/kategoria-dokumentu/raporty-2/, dostęp: 21 listopada 2023 r.

- 104 Zob. National report submitted pursuant to Human Rights Council resolutions 5/1 and 16/21. Poland, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/461/68/PDF/G2246168.pdf?OpenElement>, dostęp: 21 listopada 2023 r.
- 105 Zob. np. M. Jafoszewski, *Jak w Polsce PiS i Ziobry prześladowuje się niezależnych sędziów*, <https://archiwumosiadynskiego.pl/wpis-w-debacie/jak-w-polsce-pis-i-ziobry-przesladuje-sie-niezaleznych-sedziow-analiza-archiwum-osiadynskiego/>, dostęp: 21 listopada 2023 r.
- 106 Oczywiście także organizacji pozarządowych – przyp. 50–52 – jak i Amnesty International. Report 2021/2022, <https://www.amnesty.org.pl/raport-roczny-2021-22-stan-praw-czlowieka-na-swiecie/>, dostęp: 21 listopada 2023 r., s. 45 i n.
- 107 <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/pl-index>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; STATE OF DEMOCRACY, HUMAN RIGHTS AND THE RULE OF LAW. Report of the Secretary General of the Council of Europe 2023, s. 24 i n., <https://www.coe.int/en/web/secretary-general/report-2023>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; GRECO Interim Compliance Report in respect of Poland (GrecoRC4(2021)18) 22 September 2021; National report submitted pursuant to Human Rights Council resolutions 5/1 and 16/21. Poland, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/461/68/PDF/G2246168.pdf?OpenElement>, dostęp: 21 listopada 2023 r.
- 108 Warto w tym zakresie zapoznać się z uwagami NRA ws. wykonania wyroków ETPCz w sprawie praworządności w Polsce, <https://www.adwokatura.pl/z-zycia-nra/uwagi-nra-ws-wykonania-wyrokow-etpcz-w-sprawie-praworzadnosci-w-polsce/>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018–2020) Wstęp, wybór i redakcja*, red. J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2021, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-11/Problem%20praworzadnosci%20w%20Polsce%20w%20C5%9Bwietle%20orzecznictwa%20Trybuna%C5%82u%20Sprawiedliw%C5%9Bci%20UE%20%282018%E2%80%932020%29.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r., jak i wyroki późniejsze, wskazane w przypisie 35.

4. Idea „pogłębiania” jawności informacyjnej państwa

Nie można pominąć kwestii, które *prima facie* będąc efektami aktywności władzy ustawodawczej, zostały zakwestionowane przez organ zwany Trybunałem Konstytucyjnym bądź dotknięte nowelizacjami „odraczającymi” wejście ich w życie. Jako pierwszy z przykładów należy wskazać przepisy ustawy z 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw w zakresie, w jakim przepisy nakładały obowiązek objęcia oświadczeniem majątkowym dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osoby obowiązanej do jego złożenia na podstawie art. 10 ust. 1a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, które zostały zaskarżone przez prezydenta RP w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji RP¹⁰⁹.

Rozwiązania te zostały uznane za niekonstytucyjne, a organ kontroli konstytucyjności stwierdził, że:

Skoro zatem Trybunał uznał za niezgodny z Konstytucją obowiązek składania oświadczeń majątkowych w zakresie majątku osobistego i objętego wspólnością dzieci własnych, dzieci małżonka i dzieci przysposobionych osoby pełniącej funkcję publiczną, to tym samym znacząco ograniczył podmiotowo możliwość stosowania ustawy. Jakkolwiek konstatacja o ograniczeniu zakresu ustawy jest prawdziwa, to jednak nie oznacza ona, iż podważone zostało w ogóle ratio legis ustawy. Nie ma powodów, by twierdzić, że obowiązek ujawnienia majątków współmałżonków lub innych osób pozostających w bliskich relacjach z funkcjonariuszem publicznym, w ogóle nie wpłynąłby na poziom transparentności życia społecznego. Tym samym cel ustawy – choć w mniejszym zakresie – zostałby jednak osiągnięty¹¹⁰.

Kolejną staje się kwestia wejścia w życie przepisów dotyczących jawności rejestru umów. Uchwalenie 14 października 2021 r. przez polski parlament ustawy o zmianie Kodeksu karnego i innych niektórych ustaw¹¹¹, w treści której znowelizowano również przepisy m.in. ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych oraz ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych miało m.in. na celu pogłębienie transparentności finansów publicznych. Pierwotnie wskazywano, iż rejestr taki zacznie funkcjonować od 1 lipca 2022 roku. Jednak już w ustawie

109 <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=Kp%202/19>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

110 Wyrok TK z 25 listopada 2021 r., Kp 2/19.

111 Dz.U. z 2021 r., poz. 2054.

z 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2022 r., poz. 1265, doszło do zmiany tego terminu. W art. 12 tego aktu stwierdza się, m.in. że zmienia się brzmienie, a przepisy z wyjątkiem obowiązku dotyczącego partii politycznych wejdą w życie 1 stycznia 2024 r. (art. 12). Jednak i te zostały zmienione w ustawie z 16 sierpnia 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz.U. z 2023 r. poz. 1723). Kolejna nowelizacja przesunęła ten termin na 1 stycznia 2026 r.

Przykłady te świadczą o specyficznym dążeniu do zagwarantowania realizacji prawa dostępu do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji RP). W praktyce, jak się okazuje, dochodzi systematycznie do osłabiania jawności funkcjonowania państwa i jego funkcjonariuszy, co musi budzić uzasadnione wątpliwości z perspektywy standardów demokratycznego państwa prawa – warto też zapoznać się z treścią wniosków skierowanych do organu zwanego Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach K 16/19; K 212/19.

Z drugiej natomiast strony państwo i jego organy w sposób naruszający te standardy i jednocześnie pozostając poza jakąkolwiek kontrolą, gromadzi dane nie tylko na temat swoich obywateli. Aktualnie nie istnieje nawet klarowna koncepcja statusu ustrojowego organu kontroli nad służbami specjalnymi wraz z jednoczesnym sprecyzowaniem odpowiednich gwarancji konstytucyjnych praw przysługujących jednostce. Służby w zakresie prowadzonych czynności – także w następstwie niepełnej i w zasadzie pozoranej implementacji DODO (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW, która została implementowana do polskiego porządku prawnego, co nastąpiło w drodze uchwalenia ustawy z 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości (Dz. U. 2019, poz. 125), a w konsekwencji iluzorycznej roli Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, którego kompetencje w reżimie obowiązujących przepisów

nie zapewniają nawet minimalnych gwarancji ochrony praw osoby, której dane są przez służby przetwarzane) – działają dyskrecjonalnie i arbitralnie, i nie są zasadniczo poddane merytorycznej i zewnętrznej (obiektywnej) kontroli¹¹². Na niezgodności przepisów inwigilacyjnych ze standardami konstytucyjnymi, jak i wypracowanymi w międzynarodowych systemach ochrony praw człowieka (system Rady Europy, unijny), wskazują również dane statystyczne obrazujące liczbę składanych przez Policję i inne służby wniosków o zarządzenie kontroli i utrwalanie rozmów lub wniosków o kontrolę operacyjną, wraz ze wskazaniem, w jakiej liczbie sądy wyrażały na takie działania zgodę (96,33% ogólnej liczby osób w odniesieniu do lat 2010–2020)¹¹³.

Nie można też pominąć istotnego wzmocnienia zakresu pozyskiwanych informacji w związku z wprowadzeniem tzw. „obowiązkowego rejestru ciąż” – w treści przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia zmieniającego jego rozporządzenie z 26 czerwca 2020 r. ws. szczegółowego zakresu danych zdarzenia medycznego przetwarzanego w systemie informacji oraz sposobu i terminów przekazywania tych danych do Systemu Informacji Medycznej¹¹⁴. Porównując tylko wskazane wyżej kwestie, można stwierdzić, że ochrona autonomii informacyjnej jednostki sprawdza się bardziej w sytuacji, gdy osoba ta jest członkiem rodziny funkcjonariusza publicznego, ale już niekoniecznie w pozostałych przypadkach¹¹⁵.

112 Por. P. Litwiński, *Opinia prawna w sprawie naruszeń, w związku z ujawnionymi przypadkami użycia oprogramowania szpiegującego Pegasus w świetle prawa ochrony danych osobowych, przepisów Karty Praw Podstawowych UE i Konstytucji RP*, Opinie i ekspertyzy OE-390, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6283/plik/oe-390.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r., co w sposób oczywisty narusza art. 47 i 51 Konstytucji RP (s. 4); M. Rojszczak, *Niekierunkowana inwigilacja elektroniczna w świetle aktualnego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Studia Prawa Publicznego” 2022, nr 4, s. 111-139.

113 Pismo RPO z 7 kwietnia 2023 r., https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-04/Do_MSWiA_s%C5%82uzby_inwigilacja_7.04.2023.pdf, dostęp: 21 listopada 2023 r., s. 5 i n.

114 Zob. https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-06/Do_Ministra_Zdrowia_rejestr_ciaz_20.06.2022.pdf, dostęp: 21 listopada 2023 r.; <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-rejestr-ciaz-wkladki-domaciczne-mz-odpowiedz>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

115 Por. wniosek I Prezesa Sądu Najwyższego w sprawie jawności oświadczeń majątkowych objętych małżeńską wspólnością majątkową – sygn.. sprawy K 1/23 – <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%202/23>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

5. Specyfika aktywności ustawodawczej w obszarze konstytucyjnych wolności i praw jednostki

Okres upływającej kadencji Sejmu był specyficzny i to z wielu różnych powodów. Pomijając tym miejscu szereg kwestii szczegółowych, warto pamiętać o kilku fundamentalnych sprawach. Po pierwsze, myląca jest liczba uchwalonych ustaw (662 – <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=USTAWYALL&NrKadencji=9&NrPosiedzenia=81>, dostęp: 21 listopada 2023 r.). W praktyce, w okresie tym w jednej ustawie nowelizowano równocześnie kilka, kilkanaście, jak i kilkadziesiąt innych obowiązujących już regulacji. Nie było praktycznie możliwe przeprowadzenie przez projektodawcę i ustawodawcę choćby podstawowego testu proporcjonalności przyjmowanych rozwiązań. Jednocześnie nie identyfikowano konkretnych zmian z rzeczywistym wkroczeniem w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Po drugie, pojawiła się też koncepcja uzasadniająca brak konieczności jego przeprowadzania w sytuacji uchwalania tzw. „przepisów technicznych”.

Z całą stanowczością należy podkreślić, że nie można uznać za przepisy techniczne takich, które redefiniują w istotny sposób obowiązki konkretnych organów, precyzują nowe kompetencje czy też takie, które w efekcie uchwalenia regulacji definiują nowe ograniczenia praw i wolności jednostki oraz związanych z nimi gwarancji systemowych. Jednocześnie ważne jest zwrócenie uwagi na to, jaki jest zakres przyjmowanej regulacji i jakie ona niesie za sobą skutki w sferze funkcjonowania konkretnych organów i instytucji publicznych. Dopiero taka ocena pozwala na stwierdzenie, iż w konkretnym przypadku mamy do czynienia z nowelizacją o charakterze „technicznym” (jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny dotyczących „zmian nieistotnych”) czy wręcz przeciwnie – ze zmianami istotnymi. Już tylko w kontekście zmian dedykowanych prawu wyborczemu warto wskazać na „wzruszenie” szeregu standardów sprecyzowanych w wyrokach TK: z 28 października 2009 r., Kp 3/09; z 3 listopada 2006 r., K 31/06; z 21 lipca 2009 r., K 7/09; z 20 lipca 2011 r., K 9/11.

Jednym z jaskrawych przykładów obchodzenia konstytucyjnego trybu uchwalania ustaw i jednocześnie tworzenia specyficznego „buforu ochronnego” stało się wprowadzanie „poprawek” poselskich w trakcie pierwszego czytania projektu ustawy w Sejmie, których treść stanowiła

zupełnie nową materię objętą zakresem odrębnych regulacji ustawowych. „Zastąpienie” procesu przygotowania i wniesienia projektu ustawy „mechanizmem poprawki” jest jaskrawym przykładem obejścia szeregu przepisów: regulaminowych, zasad techniki legislacyjnej, a także nakazów wywiązania się przez projektodawcę z istniejących obowiązków ustawowych, których dopełnienie powinno charakteryzować inicjowanie i prowadzenie procedury stanowienia ustaw w demokratycznym państwie prawa (art. 2 Konstytucji RP). Jako przykład takiego sposobu „modyfikacji” procesu ustawodawczego związanego z jednoczesnym wkraczaniem w sferę uprawnień własnościowych (art. 64 Konstytucji) można wskazać uchwalenie ustawy z 13 lipca 2023 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2023 r., poz. 1859) w zakresie przepisów dotyczących zmian ustawy – Prawo farmaceutyczne. Dodanie przedmiotowych przepisów w ramach „poprawki farmaceutycznej” (art. 2 i 12 ustawy), przy niebudzącym wątpliwości ustaleniu, iż wyrażają one zupełną nowość normatywną w stosunku do pierwotnego projektu ustawy, staje się wyznacznikiem nowej „jakości” uchwalania ustaw. W przypadku tego aktu, pomimo jego podpisania przez prezydenta RP, ma jednak dojść do zaskarżenia „wrzutowych poprawek”¹¹⁶.

6. Konkluzje

Wielość ustaw uchwalonych i równolegle nowelizowanych w okresie trwania IX kadencji Sejmu uniemożliwia zaprezentowanie w syntetycznym ujęciu wszystkich istotnych naruszeń lub zagrożeń dotyczących realizacji konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Nie budzi jednak wątpliwości, że ich kompletna i permanentna analiza prezentowana była przez Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i przez szereg organizacji pozarządowych. Ponadto, pomimo ponawianych prób, nie udało się władzy zachwiać autorytetu sądów, w szczególności zaś konkretnych Izb Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego¹¹⁷. Działalność

116 Zob. <https://www.gazetaprawna.pl/firma-i-prawo/artykuly/9293076,apteka-dla-aptekarza-20-podpis-prezydenta-prawo-farmaceutyczne.html>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

117 Np. Wyrok z 6 maja 2021 r., II GOK 2/18.

tych instytucji, jak i organów jest dowodem, że warto wierzyć w gwarancje konstytucyjne i podmiotowe traktowanie każdego człowieka.

Analiza funkcjonowania państwa demokratycznego musi zawsze łączyć się z oceną praworządności sprawowania władzy przez jego organy. W sytuacji, w której działają one z poszanowaniem postanowień Konstytucji i zgodnych z nią przepisów prawa, w ramach obowiązujących procedur oraz w granicach wyznaczonych przez demokratyczne (powszechnie uznawane i szanowane) standardy i wartości można z dużym prawdopodobieństwem założyć, iż funkcjonowanie organów władzy publicznej jest właściwe. Jeżeli jednak przepisy prawa traktowane są instrumentalnie, a jednocześnie stają się narzędziem służącym obejściu i/lub deprecjonowaniu systemu ustrojowych regulacji i gwarancji określających zasady oraz mechanizmy sprawowania władzy, trudno uznać, że służą one pogłębianiu demokracji. Wręcz przeciwnie, stają się dowodem upadku (być może powolnego) konstytucjonalizmu i autorytetu państwa, w tym też oczywiście praworządności, a w konsekwencji najczęściej też potwierdzeniem instrumentalnego wykorzystania władztwa publicznego w celu realizacji partykularnych interesów (osiągania doraźnych celów), nie tylko politycznych, ale i osobistych. Wskazane w raporcie przykłady uzasadniają twierdzenie, iż jesteśmy bardzo blisko stanu, w którym trudno będzie wykazać, że Rzeczypospolita Polska jest rzeczywiście demokratycznym państwem prawa szanującym wolności i prawa – nie tylko swoich obywateli.

Podniesione przykłady wskazują bowiem, że okres ostatnich 4 lat był czasem systemowego pomijania lub celowego „modyfikowania” nie tylko zasad prawidłowej legislacji, ale podstawowych standardów konstytucyjnego definiujących obowiązujący model ochrony wolności i praw jednostki. Jednocześnie zaistniałe praktyki (w tym będące wynikiem działań konkretnych instytucji) w sposób oczywisty deprecjonowały standardy wypracowane w wieloletniej praktyce funkcjonowania międzynarodowych systemów ochrony praw podstawowych.

Źródła prawa

dr Bogumił Naleziński

1. Uwagi wstępne

Problematyka źródeł prawa unormowana została w przeważającej części w przepisach rozdziału III Konstytucji (Źródła prawa); znalazła jednak także wyraz w szczegółowych postanowieniach zamieszczonych w innych częściach ustawy zasadniczej, czy to w formie samodzielnych unormowań (np. art. 234 Konstytucji), czy też w postaci przepisów konkretyzujących elementy materialne i (lub) proceduralne stanowienia źródeł wymienionych już w art. 87 i art. 93 Konstytucji. Zasadniczym rozstrzygnięciem ustrojodawcy w odniesieniu do systematyki źródeł prawa jest niewątpliwie rozdzielenie kategorii źródeł prawa powszechnie obowiązującego i prawa wewnętrznego, przy jednoczesnym zamknięciu (w aspekcie podmiotowym i przedmiotowym) pierwszej z tych kategorii. Trzeba jednak zauważyć, że taka kwalifikacja systemu źródeł prawa od samego początku obowiązywania Konstytucji nie była wcale jednoznaczna i bezdyskusyjna¹¹⁸.

118 Zob. dylematy wywołane m.in. treścią orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie [K 25/99](#).

2. Źródła prawa powszechnie obowiązującego

2.1. Konstytucja

Problematyka cech szczególnych Konstytucji RP jako źródła prawa powszechnie obowiązującego poddana została analizie w częściach raportu poświęconych przepisom rozdziału I (zob. Piotr Tuleja, *Rzeczpospolita*, rozdział 1) i rozdziału XII Konstytucji (zob. Marek Zubik, *Zmiana Konstytucji*, rozdział 17). W tym miejscu warto zasygnalizować jedynie złożony – nie tylko prawnoustrojowo, ale i politycznie – problem widocznej zmiany sposobu interpretacji norm konstytucyjnych, pomimo braku jakiegokolwiek ich formalnej modyfikacji treściowej. Szczegółowe wątki związane z tego rodzaju „paradygmatyczną zmianą Konstytucji”¹¹⁹ w kontekście konkretnych zasad i instytucji ustrojowych poddane są analizie w pozostałych częściach nin. raportu. Także problem relacji Konstytucji do aktów prawa ponadnarodowego i międzynarodowego (np. EKPCz), w szczególności zaś kwestia pierwszeństwa tych aktów w sytuacji ewentualnej kolizji norm z nich dekodowanych, omówione zostały w części raportu poświęconej problematyce Polski w Unii Europejskiej (zob. Robert Grzeszczak, *O funkcjonowaniu Polski w Unii Europejskiej i przestrzeganiu prawa międzynarodowego*, rozdział 3).

2.2. Ustawa

W analizowanym zakresie czasowym pogłębił się w sposób istotny dyalekt odnośnie do charakteru ustrojowego ustawy jako źródła prawa kreującego normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym. Nasilił się proceder wykorzystywania przez Sejm formy prawnej ustawy dla regulowania problemów o charakterze konkretnym i/lub adresowanych do indywidualnie określonych adresatów. Zjawisko to występowało przy tym nie tylko w przypadkach jednoznacznie przewidzianych przez ustrojodawcę (zob. [art. 25 ust. 5](#), [art. 89](#), [art. 90](#), [art. 219](#) Konstytucji) bądź też znanych już praktyce konstytucyjnej minionych kadencji (np. ustawy epizodyczne lub ustawy odnoszące się do uczelni wyższych¹²⁰), ale

119 P. Radziejewicz, Kryzys konstytucyjny i paradygmatyczna zmiana konstytucji, Państwo i Prawo 2020/10, s. 3-24.

120 Np. [ustawa z 14.04.2023 r.](#) o utworzeniu Uniwersytetu Kaliskiego im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego oraz zmianie nazw niektórych uczelni akademickich.

nabrało waloru swoistej metody rozwiązywania konkretnych sporów o charakterze *stricte* politycznym, prowadzącej w konsekwencji do istotnej modyfikacji ustrojowej roli parlamentu.

Odrębnym problemem stało się też jednoczesne osłabienie waloru ustawy jako aktu będącego wyrazem „woli powszechnej”, a zarazem efektem postępowania przeprowadzonego w ramach demokratycznej procedury opartej na transparentnych, pluralistycznych przesłankach (w tym kontekście np. „omijanie” procedury opiniowania i konsultacji projektów ustaw) kreowania treści ustanawianych norm prawnych¹²¹.

Ponadto krytycznie ocenić trzeba również parlamentarną akceptację wykorzystywania ustawy jako środka ostrej walki politycznej, wymierzonego przeciwko indywidualnie wskazanym podmiotom (osobom), czego symbolicznym wyrazem była choćby terminologia, jaką powszechnie stosowano w dyskursie publicznym prowadzonym w odniesieniu do uchwalanych aktów prawnych¹²².

2.3. Ratyfikowana umowa międzynarodowa

W kontekście tej kategorii źródeł prawa powszechnie obowiązującego, niezależnie od podnoszonych już zasadniczych zastrzeżeń dotyczących przestrzegania przez organy władzy publicznej wiążących RP postanowień w nich zawartych, zwrócić należy uwagę na systemowe komplikacje wywoływane wyrokami Trybunału Konstytucyjnego, w których stwierdzana była niezgodność z Konstytucją („interpretacyjnie wyrażonych”) przepisów prawa międzynarodowego¹²³. Niezależnie od spostrzeżenia dotyczącego braku jakichkolwiek następstw walidacyjnych tego rodzaju orzeczeń TK, trzeba podkreślić ich jednoznacznie negatywne

121 <https://publicystyka.ngo.pl/polski-bezlad-legislacyjny-raport-obywatelskiego-forum-legislacji-z-prac-ix-kadencji-sejmu>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

122 Zob. np. tzw. lex tvn, czyli [ustawa z 11.08.2023 r.](#) o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (w tym przypadku ustawa ta nie została jednak ponownie uchwalona przez Sejm po skorzystaniu przez Prezydenta RP z wniosku przewidzianego w [art. 122 ust. 5](#) Konstytucji); czy też tzw. lex tusk, a więc [ustawa z 14.04.2023 r.](#) o Państwowej Komisji do spraw badania wpływu rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022.

123 Zob. np. wyroki TK w sprawach [K 6/21](#) i [K 7/21](#), dotyczące zgodności z Konstytucją – ujętych w sposób pozornie interpretacyjny – postanowień EKPCz, w szczególności [art. 6](#) Konwencji.

oddziaływanie na poczucie bezpieczeństwa i stabilności prawnej obywateli (zwłaszcza w sferze podstawowych praw i wolności)¹²⁴.

2.4. Rozporządzenie

W analizowanym tu okresie, w szczególności w czasie zmagania się z kolejnymi kryzysami funkcjonowania instytucji państwowych („pandemicznym”, a następnie „granicznym”), zasadnicze wątpliwości ustrojowe związane były z przestrzeganiem konstytucyjnych przesłanek stanowienia podustawowych źródeł prawa powszechnie obowiązującego w postaci rozporządzeń. Pośrednio były one następstwem ustrojowo wątpliwej strategii ustalenia podstaw prawnych funkcjonowania władz publicznych w tych okresach szczególnych. Zasadnicze znaczenie miało tu zwłaszcza zaniechanie wprowadzenia jednej z form stanów nadzwyczajnych, co – z konstytucyjnoprawnego punktu widzenia – determinowało zakres swobody prawotwórczej organów wykonawczych. Jak jest o tym mowa w częściach raportu dot. rozdziału V i rozdziału XI Konstytucji (zob. Sławomir Patyra, Marek Woźnicki, *Rada Ministrów*, rozdział 10 i Monika Florczak-Wątor, *Stany nadzwyczajne*, rozdział 16), stanowione w okresie pandemii rozporządzenia zdecydowanie nie mieściły się w konstytucyjnych ramach dopuszczalności wydawania tego rodzaju źródeł, przełamując tym samym koncepcję ich wyłącznie wykonawczego i niesamoistnego charakteru (art. 92 Konstytucji). Blankietowość upoważnień tzw. ustawodawstwa covidowego prowadziła także do naruszenia zasady wyłączności ustawy, przede wszystkim w regulowaniu problematyki praw i wolności jednostki¹²⁵. Zasadnicze zastrzeżenia budzić musi również prawotwórstwo podustawowe w formie rozporządzeń, towarzyszące rozwiązywaniu kryzysu humanitarnego na granicy wschodniej¹²⁶.

124 <https://konstytucyjny.pl/trybunal-julii-przylebskiej-to-nasladowca-swojego-rosyjskie-go-odpowiednika/>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

125 <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/9-2020/artukul/pandemia-covid-19-a-konstytucyjne-stany-nadzwyczajne>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

126 <https://konstytucyjny.pl/piotr-tuleja-czasowy-zakazu-przebywania-w-strefie-nadgraniczne-a-kryzys-humanitarny/>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

2.5. Źródła prawa powszechnie obowiązującego a orzecznictwo TK

Istotne wątpliwości wywołuje także inny jeszcze przejaw modyfikacji systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Staje się on ponownie efektem – ustrojowo bardzo wątpliwej – interpretacji zakresu swojej kognicji przeprowadzanej przez Trybunał Konstytucyjny. Szczególną kreatywność w tym zakresie ujawnił sąd konstytucyjny w odniesieniu do judykatów Sądu Najwyższego i trybunałów międzynarodowych, które uznał za elementy wchodzące w zakres – odpowiednio – kategorii „przepisów prawa centralnego organu państwa”¹²⁷ bądź też ratyfikowanych (w sposób złożony) umów międzynarodowych¹²⁸. Ich następstwem staje się bowiem w pełni uzasadnione pytanie o status orzeczeń sądowych jako quasi-źródeł prawa i to o charakterze powszechnie obowiązującym.

3. Źródła prawa wewnętrznego

Wspominana w rozdziale 16 raportu sytuacja kryzysu zdrowotnego wywołanego pandemią COVID-19, której następstwem były wprowadzane stany zagrożenia epidemicznego i epidemii, wywołały również problem niezgodnego z założeniami Konstytucji wykorzystania aktów prawa wewnętrznego. Posłużyły one bowiem do regulowania spraw podmiotów niepozostających w żadnej (z dopuszczalnych w orzecznictwie TK) relacji organizacyjnej podległości wobec organów, które je ustanowiły, ponadto też stanowić miały – jednoznacznie zakazaną w art. 93 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji – podstawę prawną decyzji wydawanych wobec obywateli i innych podmiotów¹²⁹. Podobnie negatywną kwalifikację przypisać należałoby działaniom związanym z próbą przeprowadzenia tzw. „wyborów kopertowych” wiosną 2020 r. Ich efektem była między innymi próba „doposażenia” Państwowej Komisji Wyborczej

127 <https://konstytucyjny.pl/tk-zbladzil-oceniajac-uchwale-polaczonych-izb-sn-pisza-eksperci-fundacji-batorego/>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

128 <https://www.batory.org.pl/oswiadczenie/stanowisko-zespolu-ekspertow-prawnych-fundacji-im-stefana-batorego-ws-rozstrzygniec-trybunalu-konstytucyjnego-w-sprawach-zgodnosci-z-konstytucja-art-6-europejskiej-konwencji-praw-czlowieka-k-6-21/>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

129 <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-brak-podstawy-prawnej-zakazu-wchodzenia-do-lasu>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

w kompetencje prawotwórcze wprost wykraczające poza zakres dozwolony dla aktów prawa wyłącznie wewnętrznie obowiązującego¹³⁰.

4. Problem ogłaszania aktów normatywnych

W okresie minionej kadencji parlamentu zwrócić należy również uwagę na – trudno wyobrażalne w państwie aspirującym do miana prawnego – problemy związane z ogłaszaniem aktów normatywnych. Pomijając już w tym miejscu kwestię niepewności stanu prawnego, jaką wywołuje permanentne niedopełnianie wymogu niezwłocznego ogłaszania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, których następstwem jest dokonywana w tym stanie zmiana (derogacja przepisów dotychczas obowiązujących), zwrócić należy uwagę na inny, równie bulwersujący proceder, związany z opóźnianiem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw ustawy podpisanej już przez Prezydenta RP¹³¹. W żadnym razie nie mogła tego usprawiedliwić potrzeba pilnego jej znowelizowania, *nota bene* sama w sobie będąca widowym przejawem kryzysu stanu jakości legislacji parlamentarnej¹³².

130 Zob. [art. 15 ust. 5 in fine ustawy z 2.06.2020 r.](#) o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego i określone tam upoważnienie PKW do zarządzenia głosowania wyłącznie korespondencyjnego, wyłączonego tradycyjną formę głosowania wyborów unormowaną w przepisach [Kodeksu Wyborczego](#).

131 <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/odpowiedzialnosc-za-nieopublikowania-aktu-prawnego-w-dzienniku.504447.html>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

132 <https://www.prawo.pl/zdrowie/dodatkowe-wynagrodzenia-dla-lekarzy-opozniane-z-powodu-pomylyki.504423.html>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

Prawo wyborcze

dr hab. prof. UG Piotr Uziębło

1. Wprowadzenie

W czasie trwania IX kadencji Sejmu RP doszło do siedmiu zmian Kodeksu wyborczego. Duża część z tych zmian miała charakter techniczny i nie wiązała się z ingerencją w sferę konstytucyjnej regulacji prawa wyborczego¹³³, choć w przypadku pierwszej ze wskazanych ustaw można mówić o wątpliwościach dotyczących konstytucyjności istnienia Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, o czym mowa jest w rozdziale 12 raportu. Kluczowe znaczenie miały natomiast trzy pozostałe zmiany. Pierwsza z nich została wprowadzona ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz

133 Zob. ustawa z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym ([Dz.U. 2019 poz. 1504](#)); ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw ([Dz.U. 2021 poz. 1834](#)); ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw ([Dz.U. 2021 poz. 2054](#)); ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny ([Dz.U. 2022 poz. 655](#)).

niektórych innych ustaw¹³⁴. Zmiany te dotyczyły zasad głosowania korespondencyjnego i głosowania przez pełnomocnika, które w okresie pandemii były szczególnie istotne z uwagi na zagrożenie zakażeniem wirusem SARS2. W stosunku do obowiązującej wcześniej regulacji dokonano zmiany, na mocy której uprawnionymi do głosowania korespondencyjnego, poza osobami niepełnosprawnymi, stali się wyborcy, którzy ukończyli 60. rok życia oraz wyborcy podlegający w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych. Pierwsza grupa wspomnianych wyborców uzyskiwała również możliwość głosowania przez pełnomocnika. Teoretycznie można więc uznać, że skoro zastosowanie metody alternatywnej ma służyć pełniejszej realizacji zasady powszechności, to trudno nowelizacji tej zarzucić niekonstytucyjność. Problemem jest jednak wyłączenie możliwości głosowania w ten sposób przez wyborców oddających swój głos m.in. w obwodach wyborczych utworzonych poza granicami Polski. Stanowi to bowiem wyraz nierównego traktowania wyborców, które nie znajduje uzasadnienia, co można traktować jako swoistą formę ich dyskryminacji, szczególnie przy głosowaniu korespondencyjnym. Zresztą warto wspomnieć, że postulat przywrócenia możliwości głosowania korespondencyjnego przez wszystkich wyborców przebywających za granicą można uznać za uzasadniony, odpowiadający właśnie realizacji idei powszechności wyborów.

2. Wybory prezydenckie w czasie pandemii

Mówiąc o zmianach prawa wyborczego, które pojawiły się w czasie pandemii, nie można wspomnieć o dwóch incydentalnych ustawach regulujących wybory prezydenckie. Pierwsza z nich – ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.¹³⁵ – zakładała przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP wyłącznie w formie głosowania korespondencyjnego. Co specyficzne, weszła ona w życie dzień przed terminem wyborów (9 maja 2020 r.), które w ostatecznym nie zostały przeprowadzone w wyznaczonym terminie,

134 [Dz.U. 2020.poz. 568](#).

135 [Dz.U. 2020.poz. 827](#).

oficjalnie z powodu braku kandydatów¹³⁶, co zresztą nie było zgodne ze stanem faktycznym. Warto dodać, że ustawa ta została uchwalona z licznymi naruszeniami procedury ustawodawczej¹³⁷, a także wieloma przypadkami wprowadzenia rozwiązań ewidentnie sprzecznych z zasadami prawa wyborczego, w tym zasady powszechności, równości czy tajności¹³⁸. Powyższa ustawa została zmieniona przez kolejną ustawę epizodyczną – ustawę z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego¹³⁹. W jej przypadku zakres naruszeń procedury ustawodawczej był już nieco mniejszy, choć i w tym przypadku nie został zastosowany tryb ustawodawczy przewidziany dla zmiany kodeksów, a tempo prac parlamentarnych było ekspresowe. Natomiast treść regulacji budziła również daleko idące wątpliwości. Z perspektywy zgodności z ustawą zasadniczą konieczne jest wskazanie przynajmniej dwóch jej elementów. Pierwszy z nich dotyczył sposobu głosowania. Co prawda zasadą było głosowanie w lokalach wyborczych, jednak alternatywnym sposobem stało się powszechne głosowanie korespondencyjne. Nie to było jednak problemem, lecz nietransparentność zasad związanych z przeprowadzaniem tego ostatniego. Stwarzało to możliwości manipulowania głosami oddanymi w ten sposób, szczególnie że praktycznie nie występował nadzór nad kopertą zwrotną wysłaną na adres właściwej obwodowej komisji wyborczej. Druga wątpliwość wiązała się z dyskrejonalnością ustalenia przez marszałka Sejmu kalendarza wyborczego, bez wprowadzania żadnych reguł w tej mierze¹⁴⁰. Praktyka ustrojowa dobitnie to pokazała, gdyż

136 <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/uchwaly/uchwala-nr-1292020-pkw-z-dnia-10-maja-2020-r-w-sprawie-stwierdzenia-braku-mozliwosci-glosowania-na-k>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

137 P. Uziębło, *Jak nie stanowić prawa, czyli uwagi na marginesie procesu uchwalania ustawy z 6.04.2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.*, <https://palestra.pl/pl/e-palestra/17/2020/jak-nie- stanowic-prawa-czyli-uwagi-na-marginesie-procesu-uchwalania-ustawy-z-6.04.2020-r.-o-szczegolnych-zasadach-przeprowadzania-wyborow-powszechnych-na-prezydenta-rzeczypospolitej-polskiej-zarzadzonych-w-2020-r>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

138 A. Rakowska-Trela, *Wybory prezydenckie 2020. Kontekst prawny*, Warszawa 2020, <https://www.batory.org.pl/publikacja/wybory-prezydenckie-2020-kontekst-prawny>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

139 [Dz.U. 2020 poz. 979](#).

140 A. Pyrzyńska, *Problematyka terminów w wyborach Prezydenta RP zarządzonych postanowieniem Marszałka Sejmu z 3 czerwca 2020 roku*, „Forum Prawnicze”

w kalendarzu przewidziany został termin dwóch dni na zawiadomienie przez nowo powstałe komitety wyborcze o ich utworzeniu i tydzień na zgłoszenie kandydatów, co wiązało się z koniecznością zebrania 100 tysięcy podpisów. Rozwiązanie to trudno uznać za odpowiadające zasadzie równości wyborów w zakresie biernego prawa wyborczego, szczególnie że utrzymano prawo do startu w wyborach kandydatów zarejestrowanych na potrzeby głosownia majowego.

3. Zmiana terminu wyborów samorządowych

Druga z kontrowersyjnych zmian Kodeksu wyborczego dotyczyła wydłużenia kadencji organów samorządu terytorialnego i została wprowadzona ustawą z dnia 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego¹⁴¹. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu tej ustawy, potrzeba zmiany „wynika z wyjątkowego skumulowania dat wyborów samorządowych oraz wyborów parlamentarnych (...) Owo zbliżenie terminów wyborów samorządowych i parlamentarnych jest niepożądane z przyczyn organizacyjnych oraz profrekwencyjnych”¹⁴². Warto podkreślić, że Konstytucja RP nie reguluje co prawda kadencji organów samorządu terytorialnego, to jednak zasada trwałości ich kadencji wynika z innych jej zasad, przede wszystkim z zasady demokratycznego państwa prawnego. Wynika z niej możliwość dokonywania w zakresie kompetencji organów władzy publicznej zmian kadencji organów samorządu terytorialnego, w tym także określenia czasu ich realizacji, ale kadencja nie powinna modyfikowana w czasie trwania mandatu organów, co w rzeczonym przypadku miało miejsce. Przedłużenie kadencji organów pochodzących z wyborów, w tym organów samorządowych, jest możliwe w oparciu o Konstytucję RP w przypadku trwania stanu nadzwyczajnego. W analizowanym przypadku doszło więc nie tylko do nieuzasadnionego prawnie wydłużenia legitymacji prawnej dla organów samorządowych, ale także do naruszenia zasady przeprowadzania okresowych i wolnych wyborów, która wynika z zasady państwa demokratycznego.

2022, nr 4, <https://forumprawnicze.eu/attachments/article/475/Pyrzyńska.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

141 [Dz.U. 2022.poz. 2418](#).

142 [Druk Nr 2612](#), Sejm RP IX kadencji.

Dodać trzeba, że bardziej liberalne stanowisko w podobnej sprawie przedstawił wcześniej Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z dnia 26 maja 1998 r.¹⁴³ stwierdził on, że:

w przypadku organów samorządu terytorialnego nie można (...) *a limine* wykluczyć możliwości przedłużenia ich kadencji w trakcie jej trwania. Ingerencja taka jest dopuszczalna wyłącznie, gdy przemawia za tym konieczność urzeczywistnienia w określonych okolicznościach wartości chronionej przez konstytucję i pod warunkiem, że nie jest zakazana przez szczegółowy przepis konstytucyjny. Zarówno skrócenie jak i przedłużenie kadencji organów samorządu terytorialnego w trakcie jej trwania podlega ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności.

I w analizowanej sytuacji właśnie ten ostatni element musi być uznany za kluczowy. Trudno uznać, że ustawowo wprowadzone przedłużenie kadencji odpowiadało wymogom proporcjonalności. O ile można byłoby się zgodzić, że spełniona w tym wypadku jest subzasada przydatności, gdyż brak zbiegu kampanii wyborczych w obu wyborach może wpływać na lepszą transparentność rozliczenia kosztów takiej kampanii (czemu zresztą nie służy powiązanie kampanii wyborczej z kampanią referendalną), o tyle gorzej wygląda to z perspektywy subzasady konieczności, która nakazuje konieczność wyboru środka równie skutecznego, lecz mniej uciążliwego. W rzeczonyj sytuacji można byłoby wskazać takie środki jak chociażby skrócenie kadencji parlamentu w drodze uchwały Sejmu. Ponadto także dyskusyjne było spełnienie zasady proporcjonalności w wąskim jej znaczeniu, gdyż trudno uznać prymat chronionych – w tym wypadku przez ustawodawcę – wartości w postaci sprawności organizacyjnej i transparentności kampanii wyborczej nad wartością, którą stanowi organizowanie okresowych wyborów¹⁴⁴.

4. Zmiany związane z organizacją wyborów

Najważniejsza zmiana w obrębie prawa wyborczego nastąpiła jednak dopiero w ostatnim roku kadencji parlamentu. Dokonana ona została

143 [K 17/98](#) (OTK ZU 4/1998, poz. 48).

144 K. Urbaniak, *Opinia prawna w sprawie możliwości zmiany terminów wyborów parlamentarnych albo samorządowych*, Warszawa 2022; <https://www.batory.org.pl/publikacja/opinia-prawna-w-sprawie-mozliwosci-zmiany-terminow-wyborow-parlamentarnych-albo-samorzadowych>; <https://www.batory.org.pl/publikacja/czy-mozna-zmienic-termin-wyborow-samorzadowych-w-przypadku-ich-zbiegu-z-terminem-wyborow-parlamentarnych>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

ustawą z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw. Zakres nowelizacji był znaczący i dalece kontrowersyjny, czego wyrazem była daleko idąca zgoda konstytucjonalistów związana z krytyczną oceną ustawy¹⁴⁵. Podstawowym problemem stały się naruszenia tak zwanej ciszy legislacyjnej, a więc okresu poprzedzającego proces wyborczy, w którym nie powinno się dokonywać istotnych zmian w obrębie prawa wyborczego. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 listopada 2006 r.:¹⁴⁶

konieczność zachowania co najmniej sześciomiesięcznego terminu od wejścia w życie istotnych zmian w prawie wyborczym do pierwszej czynności kalendarza wyborczego jest nieusuwalnym co do zasady normatywnym składnikiem treści art. 2 Konstytucji. To znaczy, że wszystkie nowelizacje prawa wyborczego w przyszłości będą konfrontowane przez Trybunał Konstytucyjny z tak właśnie pojmowanym wymogiem konstytucyjnym, wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawnego.

Jednocześnie w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r.¹⁴⁷ dodał on, że: „sześciomiesięczny okres ciszy legislacyjnej musi być wyznaczony

145 Zespół Doradców ds. kontroli konstytucyjności prawa przy Marszałku Senatu X kadencji w składzie: J. Barcik, A. Bień-Kacala, M. Bidziński, M. Chmaj – sprawozdawca, M. Dąbrowski, R. Grabowski, B. Nowotarski, S. Patyra, R. Piotrowski, A. Rakowska, B. Sitek, A. Rzepliński, T. Zalański, *Ekspertyza prawna w przedmiocie: oceny zgodności z Konstytucją RP ustawy z dn. 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw*, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6688/plik/ekspertyza_prawna.pdf, dostęp: 21 listopada 2023 r.; P. Uziębło, *Opinia prawna w sprawie zgodności ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw z Konstytucją RP i standardami demokratycznego państwa prawa oraz ewentualnych konsekwencji niezgodności (druk senacki nr 911)*, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6701/plik/oe-442.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; A. Jackiewicz, *Opinia dotycząca zgodności ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw z Konstytucją, standardami demokratycznego państwa prawa, oraz ewentualnych konsekwencji niezgodności (druk senacki nr 911)*, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6703/plik/oe-443.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; R. Piotrowski, *Opinia w zakresie zgodności ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw z Konstytucją RP i konsekwencji niezgodności (druk senacki nr 911)*, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6704/plik/oe-444.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; M. Jabłoński, *Opinia na temat zgodności uchwalonej w dniu 26 stycznia 2023 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw z Konstytucją RP, zasadami demokratycznego państwa prawa oraz o ewentualnych konsekwencjach jej niezgodności (druk senacki nr 911)*, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6702/plik/oe-445.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

146 [K 31/06](#) (OTK ZU 10A/2006, poz. 147).

147 [K 9/11](#) (OTK ZU 6A/2011, poz. 61).

w stosunku do jedynej daty pewnej w świetle Konstytucji, tj. ostatniego dnia, kiedy zarządzenie wyborów jest możliwe”. Jako że najpóźniejszy możliwy termin zarządzenia wyborów parlamentarnych to 14 sierpnia 2023 r., to przepisy tej ustawy musiałyby wejść w życie najpóźniej 14 lutego 2023 r. W praktyce miało zaś to miejsce dopiero 31 marca 2023 r., co dyskwalifikuje zgodność tego aktu normatywnego z Konstytucją RP.

Zarzut naruszenia zasady prawidłowej legislacji przez nowelizację Kodeksu wyborczego z 2023 r. nie jest jedynym zastrzeżeniem. Ustawa ta zawiera bowiem liczne inne rozwiązania, których zgodność z ustawą zasadniczą jest wątpliwa. Dotyczy to chociażby terminu wejścia w życie regulacji dotyczącej Centralnego Rejestru Wyborców. Przepisy te mają wejść w życie w terminie określonym w „komunikacie Prezesa Rady Ministrów”, czyli w komunikacie o uruchomieniu CRW. Stoi to w sprzeczności z zasadą hierarchiczności systemu prawnego. Niedopuszczalne jest bowiem określenie daty wejścia w życie ustawy w akcie nie tylko niższego rzędu, lecz w tym wypadku nawet w ogóle niebędącym aktem normatywnym. Zresztą wprowadzenie CRW wymaga daleko idących prac wdrożeniowych oraz audytu systemu, co wyklucza szybkie jego wprowadzenie bez ryzyka niepoprawności działania takiego rejestru. Podobnie dyskusyjne staje się powierzenie prowadzenia tego rejestru przez ministra właściwego do spraw informatyzacji. Trudno także uznać zgodność z konstytucyjną zasadą równości wyborów innych, wprowadzonych przez tę nowelizację zmian, jak chociażby zmniejszenia wielkości obwodów głosowania, przede wszystkim w małych miejscowościach czy możliwości dowożenia wyborców do lokali wyborczych w miejscowościach, w których nie funkcjonuje gminny przewóz pasażerski. Krytycznie spojrzeć też trzeba na obniżenie standardów tworzenia okręgowych komisji wyborczych i odejście od modelu sędziowskiego, a także wprowadzenie wynagrodzenia dla mężów zaufania, co kłóci się z ideą przyświecającą tej instytucji, czy wreszcie wprowadzenie maksymalnego terminu na policzenie głosów w obwodach zagranicznych (zwracał na to uwagę m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich, lecz z uwagami RPO nie zgadzał się przewodniczący PKW)¹⁴⁸.

148 Liczenie głosów w zagranicznych obwodach wyborczych przed ustaleniem wyniku referendum mogłoby zmniejszyć ryzyko uznania głosowania za niebyłe. Odpowiedź

5. Zaniechania legislacyjne i inne pomysły zmian

Na zakończenie nie można pominąć jeszcze dwóch niedoszłych zmian w sferze prawa wyborczego, które w istotny sposób powinny wpłynąć na uznanie przestrzegania norm konstytucyjnych dotyczących wyborów. Pierwszym z nich były pomysły ugrupowania rządzącego na zmianę systemu wyborczego, które miały doprowadzić do zwiększenia liczby okręgów wyborczych do Sejmu¹⁴⁹. W efekcie miało powstać około stu okręgów, średnio obejmujących 4,6 mandatu. Przy jednoczesnym zastosowaniu metody d'Hondta taki kształt systemu wyborczego trudno byłoby uznać za odpowiadający konstytucyjnym zasadom: równości wyborów i proporcjonalności. Druga niedoszła zmiana dotyczyła zmiany przypisania liczby mandatów do poszczególnych okręgów w wyborach do Sejmu, na co zwracała uwagę PKW¹⁵⁰. Obecnie obowiązujące rozwiązanie nie odpowiada wytycznym wyznaczonym przez Kodeks wyborczy, co prowadzi do daleko idącego zaburzenia realizacji zasady równości materialnej i uprzywilejowania niektórych okręgów. Tym samym konieczne stało się przesunięcie pomiędzy okręgami aż 11 mandatów¹⁵¹. W efekcie mamy do czynienia z ewidentnym naruszeniem rozwiązań konstytucyjnych wynikającym z zaniechania ustawodawcy, który już w kolejnej kadencji nie dokonał korekty podziału mandatów pomiędzy poszczególne okręgi.

PKW, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wybory-referendum-zagranica-ryzyko-pkw-odpowiedz>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

149 W. Szacki, *Zmiana ordynacji do Sejmu? PiS chciałby, ale nie wie, czy może*, „Polityka” z dnia 21 maja 2022, <https://wydarzenia.interia.pl/autor/lukasz-szpyrka/news-pis-przymierza-sie-do-zmiany-ordynacji-wyborczej.nld.6035286>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/2166655,1,zmiana-ordynacji-do-sejmu-pis-chcialby-ale-nie-wie-czy-moze.read>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

150 Wniosek Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych, <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/wniosek-panstwowej-komisji-wyborczej-w-sprawie-zmiany-granic-okregow-wyborczych-i-liczby-poslow-w-nj>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

151 J. Haman, *Korekta demograficzna: najpilniejsze zmiany w okręgach wyborczych do Sejmu i Senatu*, Warszawa 2022, <https://www.batory.org.pl/publikacja/korekta-demograficzna-najpilniejsze-zmian-w-okregach-wyborczych-do-sejmu-i-senatu>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

6. Konkluzje

Podsumowując, zmiany w obrębie prawa wyborczego zdecydowanie negatywnie wpłynęły na ustawową realizację wyznaczanych przez Konstytucję RP standardów prawa wyborczego, co w pewnej mierze może wpływać nie tylko na ostateczny rezultat wyborów, ale także na transparentność procedury elekcyjnej, osłabiając materialną legitymizację organów wyłanianych w wyborach powszechnych. Można wręcz stwierdzić, że to już druga z rzędu kadencja parlamentu, w której dochodzi do kolejnych etapów swoistego psucia spójności prawa wyborczego. W konsekwencji to nie jakość prawa i chęć jego dostosowania do zmieniającej się rzeczywistości była podstawą dokonanych zmian, lecz doraźny interes polityczny większości sejmowej. O ile jednak w przypadku wyborów prezydenckich być może zmiany te miały wpływ na ostateczny wynik tej elekcji, o tyle – zmiany w obrębie parlamentarnego prawa wyborczego – takiego efektu w ostateczności nie wywołały.

Sejm

dr Maciej Berek

1. Zakres regulacji konstytucyjnej

Przepisy rozdziału IV Konstytucji w odniesieniu do Sejmu określają funkcje tego organu władzy publicznej, zasady wyboru posłów, zasady wykonywania mandatu poselskiego oraz organizację i działanie Sejmu. Wobec Sejmu zastosowanie mają także przepisy Konstytucji spoza rozdziału IV, w szczególności zasada legalizmu (działania na podstawie i w granicach prawa), zasada demokratycznego państwa prawnego mająca szczególne znaczenie w ramach postępowania ustawodawczego, zasada podziału i równoważenia władz, zasada współdziałania władz. Dla dokonania oceny zgodności działania Sejmu i jego organów z wyznacznikami konstytucyjnymi trzeba więc odwołać się do różnych przepisów ustawy zasadniczej.

2. Nienadawanie biegu projektom ustaw

Sejm jest organem władzy ustawodawczej. Ustawa może być przedmiotem przeprowadzanej przez Trybunał Konstytucyjny kontroli co do jej zgodności z Konstytucją oraz z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej

w ustawie (zob. Jan Podkowiak, *Trybunał Konstytucyjny*, rozdział 13). Inicjowanie kontroli uprzedniej przez Prezydenta RP – przed podpisaniem przez niego ustawy – oraz kontroli następczej przez podmioty określone w [art. 191 ust. 1](#) Konstytucji stanowi przejaw zwykłych mechanizmów wzajemnej kontroli władz i jako takie nie jest przedmiotem prowadzonej analizy. W IX kadencji Sejmu wystąpiły jednak zjawiska dotyczące procesu ustawodawczego, które dalece negatywnie odbiegają od wcześniejszych wzorców postępowania Sejmu i jego organów.

[Artykuł 118 ust. 1 i 2](#) Konstytucji w zw. z [art. 32 ust. 2](#) Regulaminu Sejmu określają krąg podmiotów, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej. Prawo to rozumiane jest jako przysługująca tym podmiotom kompetencja do wniesienia do Sejmu projektu aktu ustawy ze skutkiem w postaci obowiązku poddania takiego projektu przewidzianej przez organ ustawodawczy procedurze¹⁵². Obowiązek poddania projektu procedurze ustawodawczej uwarunkowany jest przeprowadzeniem wstępnej kontroli przez Marszałka Sejmu na podstawie [art. 34 ust. 7 i 8](#) Regulaminu Sejmu. Celem tej kontroli jest zweryfikowanie, czy projekt odpowiada regulaminowym wymogom dotyczącym uzasadnienia projektu, a także tego, czy projekt nie jest sprzeczny z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej. W procedurze obejmującej pozyskanie opinii Prezydium Sejmu oraz opinii Komisji Ustawodawczej Marszałek może nie nadać biegu projektowi, który został zaopiniowany jako niedopuszczalny. Zrozumiałe jest *ratio* tego przepisu, który powinien służyć nienadawaniu biegu projektom, które nie spełniają podstawowych wymagań formalnych (co nie oznacza jednak braku krytyki faktu, że zamiast izby parlamentu o losie projektu decyduje, na podstawie uznaniowych kryteriów, Marszałek Sejmu). Według stanu na dzień wyborów do Sejmu X kadencji (15 października 2023 r.) liczba projektów, którym nie nadano biegu, wynosiła jednak aż 308¹⁵³, z których 7 zostało wycofanych przez projektodawców, w stosunku do zaledwie jednego projektu formalnie

152 Por. np. M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przeгляд Sejmowy” 1998, nr 2; M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 11–12.

153 Krótko po wyborach kilku projektom nadano bieg (nadano numer druku sejmowego), co także trudno uznać za działanie racjonalne, skoro nie było realnej możliwości, aby projekty te zakończyły proces legislacyjny przed końcem IX kadencji Sejmu.

podjęto decyzję o nienadawaniu mu biegu, chociaż jeszcze w stosunku do 13 innych projektów wyrażona została opinia o niezgodności z prawem UE i Konstytucją¹⁵⁴. W przypadku części projektów skierowano do wnioskodawców żądanie uzupełnienia uzasadnienia, część projektów skierowano do zaopiniowania przez różne podmioty, czasem wiele miesięcy temu. Charakterystyczne jest jednak także to, że na tym etapie przed skierowaniem projektu do procedowania „zamrożono” bardzo wiele projektów, między innymi aż 44 projekty wniesione przez Senat, w którym w ocenianej kadencji większością głosów dysponowały ugrupowania stanowiące opozycję w Sejmie. Niektóre senackie projekty blokowane były w ten sposób od grudnia 2020 r., w tym projekt dostosowujący system prawny do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego¹⁵⁵.

Przetrzymywanie projektów ustaw w tzw. zamrażarce Marszałka Sejmu jest szczególnie niepokojące, jeżeli projekt dotyczy spraw społecznie doniosłych. Do takiej kategorii z pewnością zaliczyć można wniesiony w dniu 15 maja 2023 r. przez Senat – działający w tej sprawie z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich – projektu ustawy, którego celem była zmiana Kodeksu Wyborczego wydłużająca do 48 godzin czas na liczenie głosów oddanych w obwodowych komisjach wyborczych za granicą. Problemy związane z terminowym przekazaniem wyników głosowania z obwodowych komisji wyborczych poza granicami kraju w wyborach do Sejmu i Senatu, które odbyły się w dniu 15 października 2023 r.¹⁵⁶, w wystarczający sposób potwierdzają negatywne skutki zaniechania prac nad projektem. A był to projekt, w sprawie którego Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował interwencje u Szefa Kancelarii Sejmu¹⁵⁷.

Nadużywanie etapu formalnej kontroli projektów ustaw do opóźnienia albo wręcz blokowania prac nad projektami ustaw przez Marszałka Sejmu należy poddać krytycznej ocenie. Zachowanie

154 <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUST&NrKadencji=9&Kol=D&Typ=UST>, dostęp: 16 października 2023 r.

155 Projekt ustawy o uchyleniu ustawy o Radzie Mediów Narodowych, mający na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2016 r. (sygn. akt K 13/16), [https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-198-2020/\\$file/9-020-198-2020.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-198-2020/$file/9-020-198-2020.pdf), dostęp: 16 października 2023 r.

156 <https://tvn24.pl/wybory-parlamentarne-2023/wybory-2023-co-sie-dzieje-z-glosami-z-za-granicy-doniesienia-miedzy-innymi-o-problemach-z-protokolami-7394480>, dostęp: 16 października 2023 r.

157 <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/inicjatywa-rpo-senat-nowelizacja-kodeks-wyborczy-sejm-odpowiedz>, dostęp: 16 października 2023 r.

to prowadzi *de facto* do pozbawienia konstytucyjnie umocowanych podmiotów możliwości realizowania ich prawa do inicjowania postępowania ustawodawczego. Pamiętając, że wniesienie projektu ustawy skutkuje po stronie Sejmu obowiązkiem co najmniej podjęcia prac nad projektem, które to prace nie zawsze przecież kończą się uchwaleniem ustawy, nienadawanie biegu tak licznym projektom ustaw, wobec których nie sformułowano przekonujących (albo wręcz żadnych) zarzutów co do niedopuszczalności ich procedowania, stanowi przykład nadużycia władzy przez Marszałka Sejmu.

3. Pozorne prace ustawodawcze

Podobnie krytycznie należy postrzegać przypadki, w których prowadzenie procesu ustawodawczego jest jedynie „pozorowane”. **Projektom takim nadawane są numery druków sejmowych, a następnie są one kierowane są do komisji, które jednak nigdy nie podejmują realnej pracy nad tekstem.** O ile w tym przypadku nie można postawić zarzutu zaniechania przez Marszałka Sejmu skierowania projektu do rozpatrzenia, o tyle brak jakichkolwiek prac prowadzonych przez właściwą komisję wskazuje na brak politycznej woli podjęcia debaty nad treścią projektu. Przykładem takiego postępowania jest przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (druk sejmowy nr 727)¹⁵⁸.

4. Brak partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa

Dialog społeczny jest konstytucyjnie umocowaną wartością (zob. [pre-ambuła](#) oraz [art. 20](#) Konstytucji), która stanowi źródło dla niezbędnych w demokratycznym państwie prawnym mechanizmów partycypacji społecznej w procesie prawodawczym. Mechanizmy tej partycypacji są różne, zależnie od ich szczegółowego umocowania i kręgu podmiotów, których dotyczą. Na poziomie ustaw uregulowane są uprawnienia reprezentatywnych organizacji pracodawców oraz reprezentatywnych związków zawodowych do wyrażania opinii o projektach aktów

158 <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=727>, dostęp: 16 października 2023 r.

normatywnych. Przepisy Regulaminu Sejmu ([art. 34 ust. 3](#)) ograniczają wymagania formalne dotyczące projektów ustaw jedynie do przeprowadzenia tych procedur opiniodawczych, które mają swoje umocowanie ustawowe. Takie umocowanie ma procedura opiniowania przez uprawnione podmioty publiczne, organizacje pracodawców, związki zawodowe oraz organy samorządów zawodowych. Współczesne rozumienie partycypacji społecznej w procesie prawodawczym jest jednak znacznie szersze. Standardem powinno być pozyskanie opinii adresatów przyszłego aktu prawnego, ale także stworzenie możliwości wypowiedzenia się co do treści projektu wszystkim zainteresowanym jednostkom. Mechanizmy partycypacyjne, dopóki nie staną się obowiązkowym elementem procesu prawodawczego, powinny być realizowane jako dobre, rekomendowane praktyki.

Sposób prowadzenia procesu ustawodawczego w Sejmie skrajnie odbiega od tych oczekiwanych wzorców, co więcej, nawet obowiązujące w tym zakresie przepisy są obchodzone lub pomijane. Niektóre projekty nie są w ogóle kierowane do partnerów społecznych, pomimo obowiązku poddania tych projektów opiniowaniu. W niektórych przypadkach projekty są kierowane do zaopiniowania, ale następnie proces ustawodawczy jest prowadzony bez oczekiwania na przekazanie stanowisk. W poddanej ocenie kadencji zjawisko to miało charakter masowy, krytyczną ocenę tego zjawiska wyraża szereg podmiotów, od partnerów społecznych począwszy, wskazujących, że brak rzetelnie przeprowadzonych konsultacji publicznych odnotowano w 83% badanych przypadków ustaw dotyczących gospodarki, przedsiębiorczości i ochrony zdrowia i jest to wskaźnik najwyższy od 2015 r.¹⁵⁹ Problem podnoszony jest przez krajowe organy władzy publicznej – Rzecznik Praw Obywatelskich zauważa, że: „parlamentarny proces stanowienia prawa odbiega od modelu opisanego w Konstytucji, zakładającego dialog społeczny oraz współdziałanie władz”¹⁶⁰. Te negatywne cechy procesu

159 *7 Zasad stanowienia prawa w Polsce. Raport legislacyjny Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej. Edycja VI, czerwiec 2022 r. – maj 2023 r.*, Warszawa 2023, <https://pracodawcyprp.pl/upload/files/2023/09/raport-7-zasad-pojedynczne-1.pdf>, dostęp: 16 października 2023 r., s. 43-45.

160 S. Trociuk, *Wprowadzenie*, [w:] *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w 2020 r.*, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2021 r. Nr 1, Warszawa 2021, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-07/Informacja%20RPO_wersja%20elektroniczna.pdf, dostęp: 16 października 2023 r., s. 11.

ustawodawczego dostrzegane są także jako element niespełniania przez polskie władze standardów oczekiwanych od państwa członkowskiego Unii Europejskiej¹⁶¹. Tymczasem w ramach Krajowego Programu Odbudowy Polska zobowiązała się do zmiany m.in. Regulaminu Sejmu w celu powszechniejszego stosowania konsultacji publicznych i oceny skutków regulacji w procesie stanowienia prawa¹⁶², żadne publicznie znane prace nie zostały jednak podjęte.

Nierespektowanie reguł partycypacji społecznej w procesie prawodawczym nie tylko stanowi – w niektórych przypadkach – jawne naruszenie przepisów przyznających określonym podmiotom prawo do wyrażania opinii na temat projektów ustaw. Taki sposób stanowienia prawa świadczy o niezrozumieniu przez organy zarządzające pracą Sejmu korzyści płynących z właściwego ukształtowania mechanizmów dialogu. Są to korzyści nie tylko odnoszące się do konkretnego projektu aktu prawnego (możliwość optymalizacji tekstu projektu), ale także skutki szersze, polegające na budowaniu zaufania obywateli do organów państwa, które w jawnej, angażującej przyszłych adresatów procedurze pracują nad projektami aktów normatywnych.

5. Projekty pozornie poselskie

Wniesienie przez Radę Ministrów projektu ustawy do Sejmu musi być poprzedzone przyjęciem tego projektu przez rząd, co z reguły wiąże się z uprzednim przeprowadzeniem dość rozbudowanego procesu uzgadniania projektu w ramach struktur rządowych, ale także obligatoryjnego, co do zasady, poddaniu projektu konsultacjom publicznym (więcej na ten temat Sławomir Patyra, Marek Woźnicki, *Rada Ministrów*,

161 „W dalszym ciągu stosowana jest praktyka uchwalania ustaw w drodze procedur, które nie przewidują prowadzenia odpowiednich konsultacji.” – *Sprawozdanie na temat praworządności z 2023 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Sprawozdanie na temat praworządności z 2023 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej*, SWD(2023) 821 final, https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en, dostęp: 16 października 2023 r., s. 32-33.

162 Kamień milowy F2.1 określony w załączniku do decyzji wykonawczej Rady z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski (9728/22).

rozdział 10). Chęć uniknięcia tej czasochłonnej procedury niejednokrotnie prowadzi do „obchodzenia” instytucji rządowego projektu ustawy. **Projekt aktu jest wprawdzie przygotowywany przez urzędników rządowych, ale formalnie wnoszony jest do Sejmu jako projekt poselski. Po raz kolejny mamy do czynienia ze zjawiskiem, które ma charakter obchodzenia prawa, a nie jego jednoznacznego naruszania.** Także w tym przypadku jaskrawe są negatywne skutki akceptacji takiej praktyki. Posłowie, w tym poseł sprawozdawca, będący formalnie autorami danego projektu, często nie znają jego treści, a wszelkich wyjaśnień udzielać muszą przedstawiciele rządu¹⁶³. Skala tzw. bajpasowania, czyli przedkładania projektów opracowanych w ministerstwach przez grupy posłów partii rządzącej, jest bardzo duża. Prawie połowa projektów złożonych przez parlamentarzystów Zjednoczonej Prawicy została w istocie opracowana przez urzędników¹⁶⁴. Negatywne skutki takiej praktyki ustawodawczej dla jakości uchwalanych ustaw wpływających na prawa jednostki dostrzega także Rzecznik Praw Obywatelskich¹⁶⁵.

6. Poprawka zamiast inicjatywy

Przepisy Konstytucji odróżniają pojęcie inicjatywy ustawodawczej (wyjaśnione powyżej) od pojęcia poprawki do projektu ustawy wnoszonej na etapie prac nad projektem w Sejmie (**art. 119 ust. 2** Konstytucji). Rozróżnienie to jest także w utrwalony sposób postrzegane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹⁶⁶, które wyklucza możliwość wprowadzania w trybie poprawki do projektu ustawy materii, która nie jest powiązana z pierwotną treścią projektu w taki sposób, aby odpowiadać definicji poprawki. Materia taka powinna stanowić przedmiot odręb-

163 7 *Zasad stanowienia prawa w Polsce. (...)*, op. cit., s. 7.

164 G. Kopińska, *Najważniejsze problemy procesu legislacyjnego*, [w:] M. Berek, P. Frączak, K. Izdebski, G. Kopińska, *Polski Bezład Legislacyjny. Raport Obywatelskiego Forum Legislacji z prac IX kadencji Sejmu. XV raport Obywatelskiego Forum Legislacji*, Warszawa 2023, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/10/Polski.BezLad.Legislacyjny_XV.Raport.OFL_.pdf, dostęp: 16 października 2023 r., s. 27-30.

165 S. Trociuk, *Wprowadzenie, (...)*, op. cit., https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-07/Informacja%20RPO_wersja%20elektroniczna.pdf, dostęp: 16 października 2023 r., s. 11.

166 Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03.

nej inicjatywy ustawodawczej, której wniesienie wymaga spełnienia szeregu wymagań – od podmiotu uprawnionego, przez przedstawienie uzasadnienia, którego elementem w przypadku rządowych projektów ustaw jest tzw. ocena skutków regulacji.

W objętej badaniem kadencji wskazać można wiele przykładów skrajnie oczywistego ignorowania tej reguły. Tak zwane wrzutki (istotne, rozbudowane i często niepowiązane z pierwotnym brzmieniem projektu zmiany tego projektu) zgłaszane były zarówno w postaci autopoprawek, poprawek na etapie szczegółowego rozpatrzenia projektu po pierwszym czytaniu oraz na etapie drugiego czytania. Do projektu ustawy o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw w trybie poprawki dołączone zostały całkowicie niepowiązane merytorycznie przepisy nowelizujące ustawę – Prawo farmaceutyczne. O świadomości posłów akceptujących taki tryb prac świadczy jednoznacznie negatywna opinia wyrażana w trakcie prac komisji sejmowej przez legislatorów sejmowych. Taki tryb procedowania projektu stał się podstawą do skierowania przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego wniosku z zarzutami niezgodności uchwalonej ustawy z przepisami Konstytucji¹⁶⁷. Innym, również jaskrawym przykładem, jest dodanie w trybie poprawki do projektu ustawy o zmianie nazw uczelni służb państwowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz niektórych innych ustaw – materii dotyczącej wydłużenia prawa do świadczeń opieki zdrowotnej dla obywateli Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa¹⁶⁸.

Naruszenia tego typu stanowią nie tylko przykład oczywistego ignorowania przez większość sejmową obowiązujących reguł stanowienia prawa, uchwalane w ten sposób akty prawne stanowią też swoistą „pułapkę” dla adresatów prawa. Ujęcie w ustawie treści normatywnej niepowiązanej z zasadniczą materią aktu w większości przypadków oznacza, że treść ta nie ma odzwierciedlenia w tytule ustawy. Tym samym tytuł ustawy traci walor komunikacyjny, nie informuje już prawidłowo

167 <https://www.prezydent.pl/prawo/wnioski-do-tn/wniosek-prezydenta-do-trybunalu-konstytucyjnego.75762>, dostęp: 16 października 2023 r.

168 7 *Zasad stanowienia prawa w Polsce. (...)*, *op. cit.*, s. 13.

o przedmiocie ustawy. Żeby ustalić, jaki jest przedmiot regulacji, adresaci zmuszani są do zapoznawania się z treścią aktu. **Takie kształtowanie systemu prawnego uprawnia do postawienia zarzutu o tworzeniu prawa w sposób utrudniający jego poznanie przez adresatów oraz dostosowanie się do niego, w pewnym sensie są to więc akty prawne zaskakujące jednostki swoją treścią. W takim ujęciu można mówić o nierespektowaniu zasady zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa, która wywodzona jest z zasady demokratycznego państwa prawnego.**

7. Nadużycia i manipulacje dotyczące postępowania ustawodawczego

Konstytucyjne ramy sejmowego postępowania ustawodawczego sprowadzają się co do zasady, poza określeniem, komu przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej, do nakazu uchwalania ustawy w trzech czytaniach, wskazaniu, kto ma prawo wnoszenia poprawek do projektu oraz warunków ich poddania pod głosowanie, ustanowienia warunków wycofania projektu ustawy ([art. 119](#) Konstytucji), a także wskazania, że ustawy uchwalane są zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Porządek prac Sejmu stanowi materię Regulaminu Sejmu, zgodnie z delegacją ujętą w [art. 112](#) Konstytucji. Obserwowana w IX kadencji Sejmu praktyka stosowania poszczególnych przepisów Regulaminu Sejmu nakazuje bardzo krytycznie ocenić nadużywanie poszczególnych instytucji proceduralnych.

Pierwszym zagadnieniem jest niezwykle szybkie procedowanie bardzo licznych projektów ustaw. Konstytucja przewiduje w [art. 123 ust. 1](#) możliwość uznania przez Radę Ministrów uchwalonego przez rząd projektu ustawy za pilny (z określonymi tam wyłączeniami przedmiotowymi). Bardzo często natomiast można obserwować projekty, które nie stanowią projektów pilnych w rozumieniu art. 123 ust. 1, a nad którymi prace prowadzone są bardzo szybko, przy wykorzystaniu określonych w Regulaminie Sejmu mechanizmów pozwalających m.in. na skrócenie okresu między doręczeniem posłom druku z projektem a pierwszym czytaniem ([art. 37 ust. 4](#) Regulaminu Sejmu) oraz między doręczeniem posłom druku ze sprawozdaniem komisji a drugim czytaniem ([art. 44 ust. 3](#) Regulaminu Sejmu). Są to narzędzia, których zasadność nie powinna być kwestionowana. Zastrzeżenia budzi jednak fakt, że aż około

30% projektów ustaw (na 662 uchwalone ustawy objęte badaniem) było procedowanych przez Sejm IX kadencji w czasie krótszym niż 14 dni¹⁶⁹. **Liczba postępowań ustawodawczych, które prowadzone były w przyspieszonym trybie, może wskazywać na brak faktycznego pochylenia się przez posłów nad tekstem stanowionego prawa, jego skutkami czy zasadnością wprowadzenia poprawek.**

O ile przyspieszenie procedury ustawodawczej może w poszczególnych przypadkach być uzasadnione, o tyle rozpatrywanie projektu w tempie uniemożliwiającym nie tylko refleksję nad znaczeniem projektu, ale nawet czysto językowe zapoznanie się z tekstem – stanowi zaprzeczenie pojęcia stanowienia prawa. Ustawy uchwalane w tym trybie jedynie formalnie stanowią akty parlamentu, w ujęciu materialnym ich projekty nie zostały w ogóle przez posłów rozpatrzone. Rekord szybkości pobito w drugim roku badanej kadencji, kiedy Sejm potrzebował zaledwie 113 minut na uchwalenie ustawy wprowadzającej tzw. wybory kopertowe. W kolejnym roku kadencji posłowie 4,5 godziny pracowali nad jedną z nowelizacji ustawy o pomocy uchodźcom z Ukrainy. Innym drastycznym przykładem jest ustawa o Funduszu Ochrony Rolnictwa, którą Sejm przyjął w 10 godzin i 7 minut od rozpoczęcia prac¹⁷⁰. Krytycznie tempo prac nad ustawami wprowadzającymi istotne reformy strukturalne wymiaru sprawiedliwości lub innych niezależnych organów ocenia także Komisja Europejska, jako przykład podając przyjęcie nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym w ciągu 24 godzin od przedstawienia jej projektu¹⁷¹.

Uwagi należy podnieść także wobec wybranych projektów procedowanych jako projekty pilne w rozumieniu **art. 123 ust. 1** Konstytucji. Przepis ten wskazuje, jakie materie nie mogą być objęte projektem

169 M. Berek, P. Frączak, K. Izdebski, G. Kopińska, *Polski Beżład Legislacyjny. (...)*, op. cit., s. 7.

170 G. Kopińska, *Informacje statystyczne dotyczące procesu legislacyjnego*, [w:] M. Berek, P. Frączak, K. Izdebski, G. Kopińska, *Polski Beżład Legislacyjny. (...)*, ibidem, s. 18.

171 *Dokument roboczy służb komisji Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej*, SWD/2021/722 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0722>, dostęp: 16 października 2023 r., brak numeracji stron.

procedowanym w tym trybie. Oczywiście jest kontrola spełniania tego warunku przez wnoszony przez Radę Ministrów projekt. Jeżeli jednak pierwotny projekt jest zgodny z tymi wymaganiami, a następnie do projektu, w trybie autopoprawki albo poprawki, dodawane są przepisy wykraczające poza dopuszczalną materię, może zostać to uznane za swoiste obchodzenie konstytucyjnych zasad proceduralnych. W tym kontekście przywołać można rządowy projekt ustawy o zakupie preferencyjnym paliwa stałego przez gospodarstwa domowe¹⁷², który Rada Ministrów skierowała do Sejmu w dniu 14 października 2022 r. Już 4 dni później rząd skierował do Sejmu autopoprawkę do projektu¹⁷³ (co samo w sobie ilustruje fakt, że rząd kierując projekt do Sejmu, był świadomy konieczności zmiany tego projektu). O ile materia projektu i autopoprawki tylko pośrednio dotykała kwestii podatkowych (podatku akcyzowego), o tyle na etapie prac komisji wprost wprowadzono do projektu zmianę ustawy o opłacie skarbowej oraz ustawy o podatku akcyzowym¹⁷⁴. Gdyby te zmiany były ujęte w pierwotnym projekcie, nie byłoby możliwe skierowanie tego projektu przez rząd jako projektu pilnego.

Wśród narzędzi stosowanych zarówno na posiedzeniach plenarnych, jak i na posiedzeniach komisji, które wypaczają istotę parlamentaryzmu jako mechanizmu demokratycznego ustanawiania prawa, gwarantującego udział w takiej debacie także reprezentantów opozycji i mniejszości, wymienić trzeba skracanie czasu wypowiedzi posłów do jednej minuty, a nawet do 30 sekund, co dotyczyło np. rozpatrywania projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej, związanego z kryzysem migracyjnym na wschodniej granicy Polski¹⁷⁵. Jako wyłącznie politycznie, a nie prawnie uzasadnione postrzegać trzeba także łączne rozpatrywanie poprawek opozycji – wbrew utrwalonej w praktyce parlamentarnej zasadzie, zgodnie z którą łącznie rozpatruje się tylko poprawki pozostające ze sobą w określonym merytorycznym związku.

172 Druk sejmowy nr 2696, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/9B718FBB63162B60C12588DB0062FCFE/%24File/2696.pdf>, dostęp: 16 października 2023 r.

173 Druk sejmowy 2696-A, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/BCB37205E06BBF78C12588DF00648E7C/%24File/2696-A.pdf>, dostęp: 16 października 2023 r.

174 Sprawozdanie Komisji Samorządu Terytorialnego Polityki Regionalnej, druk sejmowy nr 2699, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/E1010B804A78D9DBC12588E10020E62A/%24File/2699.pdf>, dostęp: 16 października 2023 r.

175 Zob. stenogram z 42. posiedzenia Sejmu w dniu 16 listopada 2021 r., https://orka2.sejm.gov.pl/Stenolnter9.nsf/0/AB27E9EA398041EAC1258790000C954F/%24File/42_a_ksiazka_bis.pdf, dostęp: 16 października 2023 r., s. 153.

Zastosowana metoda „blokowania” poprawek wnoszonych przez posłów opozycji pozwalała odrzucić je w jednym głosowaniu, bez rozpatrzenia ich istoty. Na posiedzeniach komisji ograniczano albo przegłosowywano brak możliwości składania wniosków formalnych, ograniczano czas wypowiedzi do jednej minuty, rozpatrywano poprawki, których treść nie została posłom doręczona, nadużywano wniosku formalnego o głosowanie bez dyskusji (albo po przeprowadzeniu tylko części dyskusji). Jedynie przykładowo wskazać można na tryb prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw¹⁷⁶. Wszystkie te elementy należy ocenić jednoznacznie negatywnie jako negujące istotę parlamentaryzmu, którą powinno być prowadzenie debaty nad projektem ustawy. **Dysponowanie przez ugrupowania stanowiące parlamentarne zaplecze Rady Ministrów większością jest oczywistym warunkiem efektywnego rządzenia, nie powinno jednak prowadzić do pozbawiania będącej w mniejszości opozycji prawa artykułowania odrębnych poglądów.**

Nie można także uznać za odpowiadające *ratio art. 119 ust. 1 Konstytucji* uchwalanie ustaw, do których projektów zgłaszane są zastrzeżenia co do ich jasności i poprawności, które to zastrzeżenia nie są nawet rozpatrywane. Zadaniem Kancelarii Sejmu oraz odpowiednio także Kancelarii Senatu jest ekspercka i techniczna obsługa m.in. procesu legislacyjnego. Jeżeli zatrudnieni w Biurze Legislacyjnym Kancelarii Sejmu legislatorzy jednoznacznie artykułują, że obszerność lub skomplikowanie projektu, a także tempo prac uniemożliwiają im przeprowadzenie należytej oceny poprawności prawno-legislacyjnej projektu, a mimo to posłowie uchwalają taką ustawę – nie sposób mówić o stanowieniu prawa zgodnie z porządkiem konstytucyjnym. Sztandarowy przykład tego typu procedowania dotyczył ustawy powszechnie nazywanej Polskim Ładem¹⁷⁷, której projekt rozpatrywany był bez możliwości nawet przeanalizowania projektu przez sejmowych legislatorów, a w kolejnym etapie prac przy zignorowaniu stanowiska Senatu w istotnej części

176 Stenogram z posiedzenia nr 5 Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w dniu 19 grudnia 2021 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/biuletyn.xsp?skmr=SPC-5>, dostęp: 16 października 2023 r., brak numerów stron.

177 Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2105), ze zm.

opartego o wyrażoną przez legislatorów senackich krytyczną ocenę ustawy uchwalonej przez Sejm¹⁷⁸.

Krytycznie należy ocenić także stanowienie prawa, które jest nieczytelne dla adresatów. „Symbolem nieudolności legislacyjnej jest to, że ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych zawiera jednostki redakcyjne oznaczone jako «art. 15zzzzzzze», zaś ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi zawiera dwa art. 48a¹⁷⁹.

Brak poszanowania dla ustalonego sposobu prac izby poselskiej, kształtowanego przecież poza literą Regulaminu Sejmu także zwyczajem parlamentarnym, widoczny jest w posługiwaniu się znanymi rozwiązaniami prawnymi w sposób skrajnie instrumentalny, zaprzeczający wręcz celowi tych instytucji. Przejawiło się to na przykład w powtórzeniu głosowania na sali plenarnej, z powołaniem się na potrzebę reasumpcji głosowania, w sytuacji, w której nie został spełniony określony w [art. 189 ust. 1](#) Regulaminu Sejmu warunek zarządzenia reasumpcji, który zachodzi, gdy wynik głosowania „budzi uzasadnione wątpliwości”. Faktycznym uzasadnieniem zarządzonej reasumpcji był najprawdopodobniej wynik głosowania niezgodny z wolą decydentów politycznych po zarządzeniu przez Marszałka Sejmu głosowania nad odroczeniem posiedzenia¹⁸⁰.

8. Wadliwe realizowanie funkcji kreacyjnej Sejmu

Sejm dokonuje wyboru lub powołania określonych w przepisach Konstytucji i ustaw organów państwowych albo współuczestniczy w kreacji składu osobowego tych organów. Nie można jednak uznać za zgodne z Konstytucją realizowanie tych uprawnień, jeżeli w toku procedury wyboru dochodzi do takiego użycia pozornie neutralnych

178 P. Wołejko, *Proces legislacyjny z punktu widzenia przedsiębiorców* [w:] M. Berek, P. Frączak, K. Izdebski, G. Kopińska, P. Wołejko, *Polski Bezład Legislacyjny (...)*, s. 53-57.

179 S. Trociuk, *Wprowadzenie, (...), op. cit.*, s. 11.

180 Sprawozdanie stenograficzne z 36. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 11 sierpnia 2021 r. (pierwszy dzień obrad), https://orka2.sejm.gov.pl/Steno-Inter9.nsf/0/E419D4D84F56BE4FC125872F00069907/%24File/36_a_ksiadzka_bis.pdf, dostęp: 16 października 2023 r., s. 60-61.

narzędzi prawnych i organizacyjnych, które mogą jednak prowadzić do wypaczenia wyników wyboru. Na 1. posiedzeniu Sejmu IX kadencji przeprowadzane były wybory członków Krajowej Rady Sądownictwa. W prowadzonym w ogromnym chaosie głosowaniu, według publicznie dostępnych nagrań, posłanka większościowego ugrupowania zwróciła się do Marszałek Sejmu słowami „trzeba anulować, bo przegramy”¹⁸¹. Po chwili zamieszania i swoistym „wymuszeniu” przez Marszałek wniosku o reasumpcję głosowania, Marszałek nie podała informacji o wynikach przeprowadzonego głosowania, ale poinformowała o „anulowaniu” głosowania, a następnie zarządziła ponowne głosowanie w tej samej sprawie¹⁸².

9. Brak współdziałania z organami władzy publicznej

Sejm, jak każdy organ władzy publicznej, powinien przestrzegać wyrażonej w [preambule](#) do Konstytucji zasady współdziałania władz. Współdziałanie to rozmieć należy jako nakaz takiego realizowania własnych zadań przez dany organ, aby umożliwić efektywne wykonywanie zadań przez inne organy publiczne¹⁸³. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ([Dz. U. z 2022 r. poz. 623](#)) statuuje w art. 22 w ust. 1 i 2 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, w skład którego wchodzi z mocy prawa: Prezes i wiceprezesa NIK oraz dyrektor generalny, a dodatkowo 14 członków powoływanych przez Marszałka Sejmu na wniosek Prezesa NIK. Przedłużający się stan ignorowania przez Marszałek Sejmu wniosków Prezesa NIK o powołanie członków Kolegium doprowadził do sytuacji, w której w skład Kolegium NIK, które liczyć powinno łącznie 19 członków, wchodzi jedynie Prezes NIK i dwóch jego zastępców¹⁸⁴. Tym samym Kolegium nie jest w stanie osiągnąć kworum

181 <https://www.wprost.pl/polityka/10272148/kto-jest-autorem-slow-trzeba-anulowac-bo-przegamy-przypisywano-je-blednie.html>, dostęp: 16 października 2023 r.

182 Sprawozdanie stenograficzne z 36. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 11 sierpnia 2021 r. (pierwszy dzień obrad), https://orka2.sejm.gov.pl/Steno-Inter9.nsf/0/0198E90E7BCD4CBBC12584BA00172CB7/%24File/01_d_ksiazka_bis.pdf, dostęp: 16 października 2023 r., s. 261-263.

183 Treść i znaczenie tej zasady wyjaśnia Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=Kpt%202/08>, dostęp: 16 października 2023 r.

184 <https://www.nik.gov.pl/o-nik/kolegium-nik/czlonkowie-kolegium-nik.html>, dostęp: 16 października 2023 r.

i podejmować wiążących prawnie rozstrzygnięć. Tymczasem wśród zadań Kolegium NIK jest zatwierdzanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz uchwalanie opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów ([art. 23 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1](#) ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli), a więc dokumentów finalizujących kontrolę wykonania budżetu państwa, których przedstawienie Sejmowi jest konstytucyjnym ([art. 204 ust. 1 pkt 1 i 2](#) oraz [art. 226 ust. 2](#) Konstytucji) obowiązkiem NIK. Zaniechania Marszałek Sejmu prowadzić więc mogą do paraliżu funkcjonowania naczelnego organu kontroli państwowej, jakim jest NIK¹⁸⁵ i zaprzeczają zasadzie współdziałania władz (zob. Aldona Domańska, Jakub Stępień, *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, rozdział 14). Podejmowanie natomiast przez Kolegium NIK działania przy kworum obliczanym od faktycznej, a nie ustawowej liczby członków może budzić istotne zastrzeżenia konstytucyjne¹⁸⁶.

10. (Nie)realizowanie zadań Marszałka Sejmu

Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejm oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz ([art. 110 ust. 2](#) Konstytucji). Regulamin Sejmu uszczegóławia zadania Marszałka Sejmu, wymieniając wśród nich stanie na straży praw, godności i powagi Sejmu ([art. 10 ust. 1 pkt 1](#) Regulaminu Sejmu) oraz udzielanie posłom niezbędnej pomocy w ich pracy, w tym czuwanie nad wykonaniem wobec posłów przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz inne jednostki organizacyjne obowiązków określonych w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora ([art. 10 ust. 1 pkt 12](#) Regulaminu Sejmu). Trudno uznać za wypełniające oczekiwania wyrażone w tych zadaniach zaniechanie przez Marszałek Sejmu jakichkolwiek działań po zdarzeniach takich jak

185 Zob. wystąpienie Prezesa NIK na posiedzeniu Komisji do Spraw Kontroli Państwowej – Sprawozdanie z działalności NIK w 2022 r., Najwyższa Izba Kontroli, 28 lipca 2023, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/wystapienie-prezesa-nik-na-posiedzenie-komisji-do-spraw-kontroli-panstwowej.html>, dostęp: 16 października 2023 r.

186 Zob. uchwała Kolegium NIK z dnia 7 czerwca 2023 r. w sprawie opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za rok 2022, (do druku 3371), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/601C13FC7C60B00DC12589CF00369630/%24File/3371-001.pdf>, dostęp: 16 października 2023 r. oraz zdanie odrębne członka Kolegium do tej uchwały (do druku 3371), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/ACB CF0023F964779C12589E2004A1E07/%24File/3371-002.pdf>, dostęp: 16 października 2023 r.

użycie środka przymusu bezpośredniego – chemicznego środka obezwładniającego w postaci ręcznego miotacza substancji obezwładniających (tzw. miotacza gazu) wobec posłanki B. Nowackiej uczestniczącej w zgromadzeniu publicznym, trzymającej w ręce legitymację poselską, a także wobec uczestniczącej w zgromadzeniu publicznym posłanki M. Biejat¹⁸⁷ oraz zastosowanie środków przymusu bezpośredniego w postaci siły fizycznej w celu doprowadzenia do samochodu policyjnego, w którym posłanka została zamknięta, wobec posłanki A. Gajewskiej¹⁸⁸, pomimo potwierdzenia statusu parlamentarzystki w trakcie samego zajścia przez innego posła. Niepodjęcie w tej sprawie żadnych oficjalnie znanych interwencji przez Marszałek Sejmu stanowi jawne zaniechanie realizacji zadań, które w tym zakresie mają charakter nie tylko umocowania kompetencyjnego, ale także obowiązku.

11. Niedoskonałe zasady wykonywania mandatu poselskiego

Jednym z ograniczeń, które dotyczy parlamentarzystów jest ustanowiony w [art. 107 ust. 1](#) Konstytucji zakaz – w zakresie określonym ustawą – prowadzenia działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego oraz zakaz nabywania tego majątku. Aktem uszczegółowiającym ten zakaz jest ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora ([Dz. U. z 2022 r. poz. 1339, ze zm.](#)). Jednym z wymogów tej ustawy jest składanie przez posłów oświadczeń o stanie majątkowym. Oświadczenia te składane są do dnia złożenia ślubowania, następnie corocznie do 30 kwietnia wg stanu na koniec roku poprzedniego, a także w terminie miesiąca od dnia zarządzenia wyborów do Sejmu i Senatu. Posłowie składają oświadczenia Marszałkowi Sejmu. Informacje zawarte w oświadczeniach są jawne – co wskazuje na ich kluczową rolę, jaką jest zapewnianie publicznej kontroli pozwalające identyfikować budzące wątpliwości zmiany w majątku posłów. W tym kontekście krytycznie należy ocenić trwającą nadal praktykę wypełniania oświadczeń majątkowych ręcznie, co prowadzi

187 <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-chce-od-policji-wyjasnien-ws-naruszania-immunitetu-poslanek>, dostęp: 16 października 2023 r.

188 <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-poslanka-policja-zatrzymanie-ksp>, dostęp: 16 października 2023 r.

w poszczególnych przypadkach do nieczytelności oświadczeń¹⁸⁹, a tym samym utrudnia albo uniemożliwia proces społecznej (ale też sformalizowanej, prowadzonej odrębnie) kontroli oświadczeń majątkowych. Na konieczność wdrożenia narzędzia informatycznego zapewniającego składanie prawidłowych i jednoznacznie czytelnych oświadczeń majątkowych zwracała uwagę w formalnym wystąpieniu Komisja Europejska. W Sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r. zalecono Polsce „wzmocnienie obowiązujących przepisów w zakresie uczciwości zawodowej przez wprowadzenie (...) standardowego internetowego systemu oświadczeń majątkowych urzędników publicznych oraz posłów i senatorów”¹⁹⁰. Kwestia ta nie została w ogóle podjęta – w sposób publicznie znany – w ramach badanej kadencji Sejmu.

12. Konkluzje

Funkcjonowanie Sejmu IX kadencji musi być ocenione krytycznie. W zasadzie w każdym obszarze tego funkcjonowania odnotowano nieprawidłowości. Sejm stał się organem jawnie podporządkowanym woli politycznej artykułowanej poza parlamentem, a w pewnym okresie poza strukturą formalnych organów władzy publicznej. Są to zjawiska dewastujące fundamenty demokratycznego państwa prawnego. Skala i jaskrawość nadużyć w procesie ustawodawczym, jego niejednokrotnie fasadowość nie tylko nie licuje z ustrojową pozycją Sejmu, ale także nieuchronnie prowadzi do uchwalania prawa wadliwego, które musi być następnie, często pilnie, nawet przed wejściem ustawy w życie, nowelizowane. Skutki takiego chaosu w systemie prawnym ponoszą podmioty stosujące prawo, w szczególności zmuszone do podporządkowania się mu jednostki. Faktyczne zredukowanie roli Sejmu prowadzi do

189 Zob. np. <https://konkret24.tvn24.pl/polska/oswiadczenia-majatkowe-czy-mozna-nakazac-politykom-czytelne-wypelnianie-oswiadczen-st7163571>, dostęp: 16 października 2023 r.

190 *Sprawozdanie na temat praworządności z 2023 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat praworządności z 2023 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej, SWD(2023) 821 final, https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en, dostęp: 16 października 2023 r., s. 24.*

redefinicji instytucji ustrojowych. Nierealizowanie lub pozorne realizowanie przez Sejm funkcji kontrolnej wobec działalności Rady Ministrów wywołuje reakcje w postaci poszukiwania możliwości wykonywania czynności z tego obszaru np. przez Senat. Sejm sprawujący władzę ustawodawczą z nadania Narodu powinien dążyć do utrzymania należytego prestiżu oraz najbardziej efektywnego, ale też zgodnego z literą i duchem Konstytucji wykonywania swoich zadań. Sejm IX kadencji z pewnością temu wyzwaniu nie sprostał.

Senat i Zgromadzenie Narodowe

dr hab. prof. UZ dr h.c. Andrzej Bisztyga, dr Anna Chodorowska

1. Wprowadzenie

Przepisy rozdziału IV Konstytucji w odniesieniu do Senatu określają funkcje tego organu władzy publicznej, zasady wyboru senatorów, zasady wykonywania mandatu senatora oraz organizację i działanie Senatu. W demokracji konstytucyjnej dwuizbowość ma istotne znaczenie ustrojowe. Pozwala na konsekwentne przestrzeganie zasady podziału i równowagi władz: ustawodawczej, wykonawczej i sędowniczej. Jej celem jest ochrona praw jednostki przed niebezpieczeństwami wynikającymi z koncentracji władzy¹⁹¹.

Skład polityczny Senatu RP X kadencji **nie stanowił replikacji plus składu politycznego Sejmu RP**, ponieważ większością głosów w Senacie dysponowały ugrupowania stanowiące w Sejmie opozycję. Fakt ten w istotnym stopniu wpłynął na stosunek Senatu do zjawiska praworządności i konstytucyjnej zasady praworządności. W ewoluującej rzeczywistości ustrojowej Senat RP X kadencji wziął na siebie doniosłą i trudną rolę obrońcy praworządności, korzystając z przysługujących izbie autonomii i kompetencji.

191 <https://senat.edu.pl/senat/ustroj/>, dostęp: 27.10.2023 r.

2. Funkcje Senatu

2.1. Funkcja ustrojodawcza

Jest ona definiowana jako możliwość zarówno dokonywania zmian w Konstytucji, jak i uchwalenia nowej Konstytucji¹⁹². W X kadencji parlamentu nie została zainicjowana żadna zmiana Konstytucji.

W minionej kadencji nie podejmowano inicjatyw ustawodawczych o zmianie Konstytucji, w tym nie występował z takimi inicjatywami Senat RP. Należy jednak zaznaczyć, że konstytucyjnie ukształtowana rola Senatu w postępowaniu ustrojodawczym przedstawia się znacząco poważniej niż w postępowaniu ustawodawczym (zwykłym). O ile w tym ostatnim postępowaniu stanowisko Senatu, wyrażające się w propozycjach poprawek lub odrzuceniu ustawy w całości, Sejm może odrzucić bezwzględną większością głosów, o tyle w postępowaniu w sprawie zmiany Konstytucji konieczna jest zgoda Senatu na brzmienie uchwalonej przez Sejm ustawy w tej sprawie. Jednocześnie Konstytucja wyklucza możliwość przedstawienia senackich propozycji poprawek do ustawy o zmianie Konstytucji. **Obowiązujące rozwiązania nie były w czasie X kadencji Senatu testowane w praktyce i nie budzą zastrzeżeń w łonie Senatu** oraz nie stanowią przedmiotu szerszej dyskusji w doktrynie prawa konstytucyjnego¹⁹³.

2.2. Funkcja ustawodawcza

Funkcję ustawodawczą sprawują Sejm i Senat na zasadzie wyłączności, co oznacza, że:

- a. żaden inny organ nie może stanowić aktów prawnych o mocy prawnej równej ustawie (chyba że taki wyjątek jest *expressis verbis* zdefiniowany w normach konstytucyjnych – art. 234 Konstytucji RP),
- b. kompetencje prawodawcze innych organów państwowych muszą mieć charakter podporządkowany¹⁹⁴.

192 Z. Jarosz, Parlament jako organ władzy ustawodawczej, [w:] Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu, red. A. Gwiżdż, Warszawa 1997, s. 183.

193 A. Domańska, Funkcja ustrojodawcza Senatu, [w:] Parlament – tradycja, współczesność i kierunki zmian jego funkcji, red. M. Berek, M. Chrzanowski, S. Patyra, Wydawnictwo Senackie, Warszawa 2023, s. 78-79.

194 L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2018, s. 221.

2.2.1. Inicjatywa ustawodawcza

Zgodnie z art. 118 ust. 2 Konstytucji RP Senat został wymieniony wśród podmiotów, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej.

Senat podejmuje postępowanie w sprawie inicjatywy ustawodawczej na wniosek komisji lub grupy co najmniej 10 senatorów. Rozpatrywanie projektów ustaw odbywa się w trzech czytaniach z wyjątkiem inicjatyw wniesionych w trybie art. 69 Regulaminu Senatu, czyli tzw. szybkiej ścieżki legislacyjnej, która przewiduje dwa czytania¹⁹⁵.

W Senacie X kadencji opracowano 144 projekty inicjatyw ustawodawczych. Z tej liczby 115 projektów przeszło proces legislacyjny w Senacie i trafiło do Sejmu – w tym 14 wynikających z rozpatrzonych petycji i 7 wykonujących orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. **Sejm przyjął jedynie 14 spośród senackich projektów ustaw**¹⁹⁶. Dla porównania w IX Kadencji Senat wniósł 55 projektów ustaw, z czego Sejm przyjął 34 z tych projektów. Natomiast w VIII Kadencji projektów senackich wniesiono 103, z czego Sejm uchwalił 74 ustawy¹⁹⁷.

Należy zwrócić uwagę na dużą liczbę projektów przetrzymywanych w tzw. zamrażarce przez Marszałka Sejmu. Z wniesionych do Sejmu przez Senat projektów ustaw aż 101 trafiło do tzw. zamrażarki. Senat podejmował utrzymane w duchu zgodności z Konstytucją RP i obrony praworządności inicjatywy ustawodawcze, z których – od końca 2020 roku – kilkudziesięciu projektom ustaw nie nadano w Sejmie biegu, kreując zjawisko ich „zamrażania”¹⁹⁸.

Pierwszym senackim projektem ustawy przyjętym przez Sejm było przywrócenie większej podstawy obliczenia emerytury ubezpieczonym, którzy pobrali wcześniejszą emeryturę bez obiektywnej wiedzy, że kwoty wcześniej pobranej emerytury pomniejszą emeryturę powszechną¹⁹⁹.

195 Art. 76, uchwała Senatu RP z 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P.2018.846).

196 <https://www.senat.gov.pl/aktualnoscilista/art.15836.senat-x-kadencji-w-liczbach-i-dzialaniach.html>, dostęp: 28.10.2023 r.

197 https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/senatrp/noty2020/11.pdf, dostęp: 28.10.2023 r.

198 [https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-198-2020/\\$file/9-020-198-2020.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-198-2020/$file/9-020-198-2020.pdf), dostęp: 28.10.2023 r.

199 <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=283>, dostęp: 28.10.2023 r.

Charakterystyczny stał się brak rozpatrywania projektów ustaw z inicjatywy Senatu przez Sejm pod pozorem konsultacji społecznych²⁰⁰. Przyjmuje się, że niektóre projekty czekają ponad 800 dni na rozpatrzenie²⁰¹. Wynika to m.in. z faktu, że Senat musi rozpatrzyć ustawę przesłaną z Sejmu w ciągu 30 dni, a jeśli tego nie zrobi, projekt uznaje się za przyjęty bez poprawek. Natomiast w drugą stronę brak jest terminów²⁰².

Do senackich projektów ustaw, które nie zostały rozpatrzone przez Sejm w istotnych dla społeczeństwa kwestiach, należą m.in.:

- a. projekt zmiany Kodeksu wyborczego dotyczący wydłużenia z 24 do 48 godzin czasu liczenia głosów w zagranicznych obwodach do głosowania w wyborach parlamentarnych,
- b. projekt mający na celu poprawę jakości powietrza na terenie kraju, który przewidywał m.in. utworzenie funduszu na ten cel, a także pomoc finansową dla gospodarstw domowych związaną z ponoszeniem wyższych kosztów ogrzewania niskoemisyjnego,
- c. projekt dotyczący doprowadzenia do uproszczenia procedur administracyjnych związanych z uzyskaniem rodzinnego świadczenia uzupełniającego przez osoby, które zrezygnowały z zatrudnienia lub go nie podjęły ze względu na wychowywanie dzieci w rodzinach wielodzietnych. Senatorowie proponowali również przywrócenie osobom samotnie wychowującym dzieci prawa do wspólnego opodatkowania się z dziećmi²⁰³,
- d. projekt zmierzający do niekarania polskich ochotników, którzy wstąpili do służby w Siłach Zbrojnych Ukrainy,
- e. zmianę ustawy prawa oświatowego umożliwiającą kształcenie uczniów z Ukrainy w języku ukraińskim i z ukraińską podstawą programową, a także zwolnienie tych uczniów z wymogu oceniania,

200 82 senackie projekty Senatu w zamrażarce marszałek Witek. Senatorowie protestują, <https://www.rp.pl/polityka/art36859281-82-senackie-projekty-senatu-w-zamrazarce-marszalek-witek-senatorowie-protestuja>, dostęp: 28.10.2023 r.

201 M.in. Projekt o metropolii łódzkiej.

202 Art. 121 ust. 2 Konstytucji RP (Dz. U. Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946).

203 <https://www.senat.gov.pl/aktualnoscilista/art.15836.senat-x-kadencji-w-liczbach-i-dzialaniach.html>, dostęp: 29.10.2023 r.

klasyfikowania i promowania oraz z obowiązku przystąpienia do egzaminu ósmoklasisty²⁰⁴.

W X kadencji senatorowie brali udział w pracach 13 zespołów senackich oraz 17 zespołów parlamentarnych obsługiwanych przez Kancelarię Senatu²⁰⁵. Z ważniejszych prac tych zespołów można wymienić m.in. prace Senackiego Zespołu do Spraw Spółki Getback SA, które dotyczyły zmian legislacyjnych mających na celu usprawnienie funkcjonowania organów nadzoru i podmiotów organizujących rynek finansowy i zwiększające bezpieczeństwo nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego w przyszłości oraz zapewniające pomoc instytucjonalną poszkodowanym przez podmioty rynku finansowego²⁰⁶. Celem prac Senackiego Zespołu do Spraw Sanacji Systemu Oskarżania Publicznego w Polsce było przygotowanie założeń kompleksowej reformy prawa o prokuraturze oraz przegląd i weryfikacja organów, które pełnią lub mogą pełnić funkcję oskarżyciela publicznego lub podmiotu prowadzącego postępowanie przygotowawcze. Prace Senackiego Zespołu ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw koncentrowały się na sytuacji podatników i przedsiębiorców w związku z rozwiązaniami podatkowymi zawartymi w Polskim Ładzie, wpływie wzrostu cen energii na kondycję małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), a także na perspektywach polsko-ukraińskiej współpracy gospodarczej²⁰⁷. Ponadto w okresie pandemii Zespół – Zdrowie Polaków zajmował się kluczowymi problemami systemu ochrony zdrowia w dobie COVID-19, a także problemami pacjentów w dostępie do leczenia.

2.2.2. W zakresie wnoszenia poprawek

Odpowiednio wysoki poziom konstytucyjnej kultury reprezentowany przez Senat X kadencji skutkowało respektowaniem przez Senat niedopuszczalności wprowadzania przy rozpatrywaniu uchwalonej przez

204 <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUST&NrKadencji=9&Kol=D&Typ=UST>, dostęp: 27.10.2023 r.

205 <https://www.senat.gov.pl/aktualnoscilista/art,15836.senat-x-kadencji-w-liczbach-i-dzialaniach.html>, dostęp: 27.10.2023 r.

206 <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUST&NrKadencji=9&Kol=D&Typ=UST>, dostęp: 27.10.2023 r.

207 <https://www.senat.gov.pl/aktualnoscilista/art,15836.senat-x-kadencji-w-liczbach-i-dzialaniach.html>, dostęp: 29.10.2023 r.

Sejm ustawy nowelizującej poprawek, których zakres wykracza poza materię zawartą w tekście ustawy nowelizującej przez to, że obejmuje materie ustawy nowelizowanej w ogóle nie objęte przez Sejm zmianami. Podobnie w sytuacji, gdy przekazana przez Sejm ustawa dokonywała jedynie nowelizacji obowiązującej ustawy, w szczególności zaś wówczas, gdy zakres tej nowelizacji był niewielki, Senat ograniczał się jedynie do wnoszenia poprawek do ustawy nowelizującej²⁰⁸.

W Senacie X kadencji na 67 posiedzeniach plenarnych, które się odbyły w tej kadencji, Senat rozpatrzył 663 ustaw, do 347 z nich senatorowie wnieśli poprawki w liczbie 5785, z których 2954 zostało przyjętych przez Sejm²⁰⁹.

Zgodnie z danymi ze stron Senatu ustawy, do których Senat zgłosił poprawki, stanowią 52,3% wszystkich rozpatrzonych przez Senat ustaw. Senat zgłosił w tej kadencji 5785 poprawek, z których Sejm rozpatrzył 5749. Należy zaznaczyć, że w 1 ustawie, wobec której Sejm nie zajął stanowiska, jest 36 poprawek. Sejm przyjął 2954 poprawek, to jest 51,4%, a 2795 odrzucił. Średni czas rozpatrywania ustawy na etapie procesu legislacyjnego w Senacie wynosił 18,9 dnia, zaś minimalny czas procedowania nad ustawą w Senacie to 1 dzień, a maksymalny to 30 dni²¹⁰.

Jak zauważono w raporcie fundacji Batorego dotyczącym procesu legislacyjnego, w związku z tym, że w X kadencji Senatu większość senatorów wywodziło się z opozycji, wpłynęło to na czas pracy w Senacie, zmniejszając ich tempo. W pierwszym roku pracy Senatu X kadencji średni czas procedowania ustaw wynosił 15,3, a w drugim 21,7 dni²¹¹.

W tymże raporcie dotyczącym dwóch pierwszych lat X kadencji Senatu wskazano, że Senat w pierwszym roku wniósł poprawki lub zaproponował odrzucenie w całości do 66 ustaw przyjętych przez Sejm w (66%

208 Por. wyroki TK z 19.06.2002r., K11/02 i z 24.06.2002r., K14/02.

209 <https://www.senat.gov.pl/aktualnoscilista/art.15836.senat-x-kadencji-w-liczbach-i-dzialaniach.html>, dostęp: 29.10.2023 r.

210 https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/statystyki/podstawowe_dane_10/02_info.pdf, dostęp: 27.10.2023 r.

211 Polski Beżład Legislacyjny. Raport Obywatelskiego Forum Legislacji z pierwszych dwóch lat IX kadencji Sejmu, (15 listopada 2019 – 15 listopada 2021) XIV raport Obywatelskiego Forum Legislacji, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/04/Polski.Bezlad.Legislacyjny_XIV.Raport.Obywatelskieg.Forum_.Legislacji.pdf, dostęp: 28.10.2023 r.

przyjętych ustaw), zaś w drugim już do 113 ustaw (61,4% przyjętych ustaw). Dla porównania można podać, że Senat IX kadencji w pierwszych dwóch latach swojej kadencji wniósł poprawki do 25% przyjętych ustaw, zaś w trzecim do 33%, a w czwartym do 19% wszystkich przyjętych ustaw²¹².

Należy podkreślić, że zgodnie z Konstytucją RP (art. 121 ust. 2) oraz Regulaminem Senatu (art. 68 ust. 4) Senat ma 30 dni na podjęcie uchwały w sprawie ustawy, która została jej przesłana przez Sejm. Zgodnie z danymi Senatu oraz danymi wskazanymi ww. raporcie fundacji Batoroego Senat X kadencji w pierwszym roku w 2 przypadkach wyczerpał limit czasu niemal do końca. 28 dni pracował nad ustawą o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii – przy czym ostatecznie wniósł o jej odrzucenie – oraz nad zgłoszoną przez posłów Klubu PiS ustawą o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw²¹³.

Natomiast należy podkreślić, że najkrócej, bo tylko w 1 dzień Senat X kadencji podjął uchwałę w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw²¹⁴.

Różnica między pracą Senatu X a IX kadencji polega na wydłużeniu czasu pracy, jednakże przede wszystkim uwidacznia się to w zmianie stylu w prac nad procesem legislacyjnym obu izb parlamentu. W praktyce senackiej zwyczajem stało się występowanie przez Marszałka Senatu o opinię, czy przeprowadzano konsultacje z różnego rodzaju podmiotami zewnętrznymi, instytucjami społecznymi lub organizacjami pozarządowymi oraz Rzecznikiem Praw Obywatelskich. Jest to istotne i znamienne dla funkcjonowania Senatu w X kadencji z uwagi na fakt, że Senat w dwóch pierwszych latach X kadencji zorganizował

212 Ibidem.

213 Regulamin Senatu dostępny na: <https://www.senat.gov.pl/o-senacie/wybrane-akty-prawne/regulamin-senatu/>, dostęp: 27.10.2023 r.

214 <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=915C2117FD648EE8C1258537003A81AA>, dostęp: 27.10.2023 r.

przeszło 80 takich konsultacji. Niestety konsultacje te czy zasięgnięcie opinii spotykało się z krytyką ze strony rządzącej w Sejmie IX kadencji większości sejmowej, uważającej te działania za specjalnie opóźniające cały proces legislacyjny²¹⁵.

Ponadto, co symptomatyczne dla X kadencji Senatu, który zgodnie ze swoim Regulaminem (art. 80. ust 1b) umieścił **możliwość organizowania wysłuchań publicznych**, tylko jedno miało miejsce i odnosiło się ono do projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. Natomiast w IX kadencji Senatu nie odbyło się ani jedno²¹⁶.

2.2.3. W zakresie usuwania niezgodności ustawy z Konstytucją

Senat bierze udział również w procesie dotyczącym usuwania niezgodności ustaw z Konstytucją w zakresie, jaki został stwierdzony przez Trybunał Konstytucyjny działający na skutek wniosku prezydenckiego skierowanego do niego przed podpisaniem ustawy przez głowę państwa²¹⁷. Artykuł 191 Konstytucji RP daje możliwość Marszałkowi Senatu i grupie 30 senatorów występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawach dotyczących zgodności prawa z Konstytucją, a także zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych²¹⁸.

Istotną rolę odgrywa ukształtowana w praktyce i mająca oparcie w regulaminie Senatu **działalność Senatu na rzecz wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego** w przedmiocie ustaw. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zgodności ustawy z Konstytucją Marszałek Senatu kieruje do Komisji Ustawodawczej w celu zbadania konieczności ewentualnego zainicjowania działań ustawodawczych. Zadaniem tej komisji jest przedłożenie Marszałkowi Senatu wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej²¹⁹.

215 Informacje o konsultacjach dostępne na: <https://www.senat.gov.pl/prace/konsultacje-i-wysluchania/konsultacje/>, dostęp: 27.10.2023 r.

216 <https://www.senat.gov.pl/prace/konsultacje-i-wysluchania/wysluchanie-publiczne/>, dostęp: 27.10.2023 r.

217 Zob. Dział IX A Regulaminu Senatu.

218 Art. 188 i art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP.

219 https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/senatrp/noty2016/2.pdf, dostęp: 27.10.2023 r.

W X kadencji Senatu należy zaznaczyć, że z 7 inicjatyw ustawodawczych Senatu wykonujących orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i wniesionych do Sejmu jedynie 2 weszły w życie. Natomiast z 12 inicjatyw senackich, które zostały przygotowane na podstawie petycji i wniesionych do Sejmu, przyjął on tylko 2²²⁰.

3. Funkcja kontrolna

Konstytucja RP nie powierza Senatowi *expressis verbis* kontroli nad działalnością Rady Ministrów, powierzając wprost to zadanie Sejmowi (art. 95 ust. 2). Niemniej, będąc przedstawicielami Narodu, **senatorowie realizują prawo żądania informacji od przedstawicieli Rady Ministrów w związku z toczącymi się w Senacie postępowaniami ustawodawczymi**. Praktyka wypełniania zadań konstytucyjnych sprzyja wypełnianiu przez Senat swego rodzaju funkcji kontrolnej, a w szczególności **domaganiu się od przedstawicieli rządu obecności i udzielania przez nich informacji w związku z senackimi pracami ustawodawczymi i związanymi z członkostwem w Unii Europejskiej**. Czasem trudno w sposób wyraźny oddzielić funkcję kontrolną od funkcji ustawodawczej, które w praktyce się przeplatają, by przykładowo wskazać na **kontrolny aspekt oświadczeń senatorskich**, kotwiczonych w wykonywaniu mandatu senatorskiego, na które członkowie Rady Ministrów udzielają odpowiedzi. Tak więc w wykonywanie funkcji kontrolnej wpisują się także oświadczenia senatorów związane z wykonywaniem przez nich mandatu i pisemne odpowiedzi na te oświadczenia, udzielane przez członków Rady Ministrów. Źródła specyficznych quasi-kontrolnych kompetencji Senatu wywodzone są z konstytucyjnie określonego, przedstawicielskiego charakteru Senatu, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz z Regulaminu Senatu²²¹.

W X kadencji Senatu doszło jednak do aktu poważnego, **praktycznego wzmocnienia funkcji kontrolnej izby w drodze senackiej praktyki, który może wywrzeć znaczący i trwały wpływ na**

220 <https://www.senat.gov.pl/aktualnosci/lista/art.15844,inicjatywy-ustawodawcze-senatu-x-kadencji.html>, dostęp: 27.10.2023 r.

221 A. Bisztyga, O upodmiotowieniu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014, s. 7.

praktyczne rozszerzenie zakresu funkcji kontrolnej Senatu, a co za tym idzie, na wzrost znaczenia jego pozycji ustrojowej. Tzw. afera *Pegasus* otwarła przed Senatem możliwości bezprecedensowego działania mające sprawdzić w praktyce kontrolne zdolności izby drugiej. Realizując założony cel, jakim jest obrona praworządności, Senat zdecydował się na **powołanie Komisji Nadzwyczajnej do spraw wyjaśnienia przypadków nielegalnej inwigilacji, ich wpływu na proces wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej oraz na reformy służb specjalnych.** Ponieważ w kompetencję powołania komisji śledczej Konstytucja RP wyposaży wyłącznie Sejm (art. 111 Konstytucji), Senat zdecydował się na wykorzystanie formuły komisji nadzwyczajnej. Powołanie tej komisji w praktyce rozszerzyło kontrolne *instrumentarium* Senatu. Zważywszy na charakter przedmiotu komisyjnej kontroli, Senat realizując cel ochrony rządów prawa, przyjął zarazem rolę obrońcy konstytucyjnie chronionych wolności i praw człowieka i obywatela. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie dotyczącym regulacji prawnych stanowiących o kontroli operacyjnej oraz dotyczącym zachowania standardów i granic ingerencji władzy publicznej stwierdzał, że **prowadzenie inwigilacji może naruszać prawo do prywatności (art. 47 Konstytucji), wolność komunikowania się i związaną z tym tajemnicę komunikacji (art. 49 Konstytucji) oraz autonomię informacyjną (art. 51 Konstytucji).** Zbyt głęboka, nieproporcjonalna ingerencja w te prawa może prowadzić do naruszenia zasady godności człowieka (art. 30 Konstytucji)²²². Obowiązek szanowania wolności i praw jednostki wiąże się z istotą konstytucyjnych wolności i praw, odnosi się również do godności człowieka, równości wobec prawa oraz zakazu dyskryminacji.

W raporcie końcowym sporządzonym przez senacką Komisję Nadzwyczajną do spraw wyjaśnienia przypadków nielegalnej inwigilacji, ich wpływu na proces wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej oraz reformy służb specjalnych, wskazuje się między innymi na naruszenia prawa dokonane przy zakupie systemu *Pegasus* oraz naruszenia bezpieczeństwa informacji uzyskanych za pośrednictwem tego systemu skutkujące naruszeniem norm m.in. Kodeksu karnego²²³. Na

²²² Wyrok TK z dnia 12.12. 2005 r., K32/04.

²²³ Raport końcowy z prac Komisji Nadzwyczajnej do spraw wyjaśnienia przypadków nielegalnej inwigilacji, ich wpływu na proces wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej

podstawie wysłuchań osób inwigilowanych przez system *Pegasus* Komisja stwierdziła także, że wybory parlamentarne przeprowadzone w 2019 roku nie były uczciwe i nie dawały uczestnikom równych szans. Intensywność naruszeń miała być tak znacząca, że mogła uzasadniać unieważnienie tych wyborów²²⁴. Ponadto *Amnesty International* wskazuje, że narzędzia szpiegowskie pokroju *Pegasus* nigdy nie mogą być używane w sposób zgodny z prawami człowieka i powinny zostać trwale zakazane²²⁵.

4. Funkcja kreacyjna

Senatowi przysługuje prawo dokonywania wyboru oraz wyrażania zgody na powołanie i odwołanie organów państwowych. Senat wybiera i odwołuje 2 senatorów wchodzących w skład Krajowej Rady Sądownictwa, a także 2 członków Kolegium Instytutu Pamięci Narodowej, powołuje i odwołuje członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz członka Państwowej komisji ds. Pedofilii, a także 3 członków Rady Polityki Pieniężnej. Od zgody Senatu zależy – po ewentualnym zapoznaniu się z wyjaśnieniami zainteresowanych i ich odpowiedziami na pytania senatorów – powołanie Rzecznika Praw Obywatelskich oraz ławników Sądu Najwyższego, a także powołanie i odwołanie: Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Dziecka, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej²²⁶.

5. Wybór Rzecznika Praw Obywatelskich

Rzecznika Praw Obywatelskich powołuje Sejm za zgodą Senatu na wniosek Marszałka Sejmu albo grupy 35 posłów. Jeżeli Senat odmówi wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika, Sejm powołuje na stanowisko Rzecznika inną osobę.

oraz na reformy służb specjalnych, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2023, s. 29-40.

224 Ibidem, s. 20.

225 <https://www.amnesty.org.pl/pegasus-oparty-na-ustaleniach-amnesty-international-raport-senackiej-komisji/>, dostęp: 29.10.2023 r.

226 <https://www.senat.gov.pl/prace/stanowiska-obsadzane-z-udzialem-senatu/>, dostęp: 29.10.2023 r.

Wyboru Rzecznika parlament dokonał przy szóstej próbie jego wyłonienia – po tym jak 9 września 2020 r. upłynęła 5-letnia kadencja Adama Bodnara. Zgodnie z ustawą o RPO Rzecznik nadal pełni swój urząd do czasu powołania następcy. 15 kwietnia 2021 r. Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że ten przepis ustawy jest niekonstytucyjny i straci moc 15 lipca 2021 r. Wtedy urząd opuścił Adam Bodnar. Kierowanie Biurem RPO objął jego zastępca Stanisław Trociuk.

Dwukrotnie kandydatką na RPO była mec. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz, której nie poparł jednak Sejm. Następnie Sejm wybrał na to stanowisko posła PiS Piotra Wawrzyka, ale tym razem **Senat nie wyraził zgody na jego wybór**. Tak samo było również z kolejnymi kandydatami, tj. z posłem PiS Bartłomiejem Wróblewskim i niezależną senator Lidią Staroń²²⁷.

Senat rozpatruje sprawozdania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – organu powołanego do strzeżenia wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Odrzucenie sprawozdania przez Senat stanowi jedną z przesłanek wygaśnięcia kadencji wszystkich członków Krajowej Rady. Ponadto Senat rozpatruje sprawozdania oraz informacje przedstawiane przez Trybunał Konstytucyjny, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej²²⁸.

6. Kontakty Senatu z Polonią

Zgodnie z tradycją zapoczątkowaną jeszcze w II Rzeczypospolitej Senat sprawuje pieczę nad Polonią²²⁹. Tę rolę Senat podjął także po swoim odrodzeniu w 1989 r. **Mimo odebrania Senatowi środków finansowych na opiekę nad Polonią, senatorowie utrzymywali intensywne relacje z Polakami za granicą**. Odwiedzali szkoły, instytucje kultury i skupiska polonijne, monitorowali działania rządu dotyczące wsparcia finansowego Polonii czy rozwoju polskiego szkolnictwa poza granicami, Senat odwiedzali przedstawiciele organizacji i stowarzyszeń polonijnych.

227 <https://www.rp.pl/urzednicy/art39321-sejm-prof-marcin-wiacek-wybrany-na-rzecznika-praw-obywatelskich>, dostęp: 29.10.2023 r.

228 https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/senatrp/noty2016/2.pdf, dostęp: 29.10.2023 r.

229 https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/senatrp/noty2016/13.pdf, dostęp: 29.10.2023 r.

Z założenia program każdej zagranicznej wizyty Marszałka Senatu RP i senackich delegacji uwzględniał spotkanie z Polonią i Polakami za granicą.

7. Senat a Parlamentarny Zespół Obrony Praworządności

Senatorowie rozwinęli aktywność na rzecz obrony praworządności, wykorzystując możliwości stworzone przez **afiliowany przy Senacie Parlamentarny Zespół Obrony Praworządności**²³⁰. **Celem działania Zespołu jest analiza i sugerowanie niezbędnych działań organów władzy publicznej pod kątem przestrzegania zasad praworządności, a dokonane przez Zespół ustalenia są udostępniane opinii publicznej oraz kierowane pod adresem władzy publicznej**²³¹. Zespół na posiedzeniach z udziałem parlamentarzystów i ekspertów prawnych zajmował się między innymi zagadnieniami niezależności Trybunału Konstytucyjnego, naruszeń praworządności wobec Najwyższej Izby Kontroli czy prawnymi aspektami funkcjonowania zamkniętych ośrodków dla uchodźców²³². Znaczącym wydarzeniem o charakterze naukowym i edukacyjnym, a zarazem wpisującym się w działania kontrolne czy wręcz protestacyjne (acz niestanowcze) Senatu była zorganizowana przez Senat i Parlamentarny Zespół Obrony Praworządności merytoryczna, prawnicza, międzynarodowa debata na temat ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw²³³, zwanej ustawą kagańcową. Otrzymała się ona w dniu 14 stycznia 2020 r., gromadząc licznych ekspertów i prawników – praktyków z kraju i zagranicy. W konkluzji debaty stwierdzono, że w/w **ustawa jest kolejnym**

230 Parlamentarny Zespół Obrony praworządności powstał na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz art. 21 ust.6 i 7 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, parlamentarzyści obecni na posiedzeniu założycielskim Zespołu. Jego przewodniczącym został poseł Piotr Zientarski.

231 Regulamin Parlamentarnego Zespołu Obrony Praworządności, par. 2.

232 <https://www.senat.gov.pl/sklad/zespoły/parlamentarny,172,parlamentarny-zespół-obrony-praworzadnosci.html>, dostęp: 28.10.2023 r.

233 Uchwalona dnia 17 stycznia 2020 r. ustawa będąca przedmiotem dyskusji stanowiła druk senacki nr 30 i została opublikowana na: <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/?kadencja=10>, dostęp: 29.10.2023 r.

krokiem osłabiającym niezależność sądownictwa, pozwalając na jeszcze większą kontrolę nad sądownictwem powszechnym, a także umożliwiają niepożądaną ingerencję organów władzy wykonawczej w sposób wyboru I Prezesa Sądu Najwyższego. Jednoznacznie zakwestionowano także tezę o oparciu w/w ustawy o demokratyczne wzorce państw Unii Europejskiej²³⁴.

8. Forma oświadczeń majątkowych senatorów

Senatorowie, podobnie jak posłowie, są zobowiązani do przestrzegania konstytucyjnego zakazu prowadzenia działalności z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego oraz nabywania takiego majątku (art. 107 Konstytucji). Natomiast ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora nakłada na senatorów obowiązek corocznego składania jawnych oświadczeń o ich stanie majątkowym. Brak standardowego internetowego systemu oświadczeń majątkowych oraz **brak prawnego obowiązku sporządzania tych oświadczeń z wykorzystaniem tego systemu skutkuje ręcznym ich sporządzaniem przez znaczną część parlamentarzystów. W konsekwencji oświadczenia te niejednokrotnie są zwyczajnie nieczytelne, co wypacza ich sens, jakim jest poddanie ich społecznej kontroli.** Rodzi to postulat odpowiedniej nowelizacji ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (zob. Maciej Berek, *Sejm*, rozdział 7).

9. Zgromadzenie Narodowe

Zgromadzenie Narodowe stanowią wspólnie obradujące Sejm i Senat. W praktyce stanowi ono bardziej wspólne posiedzenie posłów i senatorów, jako że obowiązujące postanowienia regulaminowe w żaden sposób nie stanowią o odrębnym traktowaniu izb w procedurach Zgromadzenia Narodowego.

Podczas IX kadencji parlamentu Zgromadzenie Narodowe zostało zwołane przez Marszałka Sejmu tylko raz, a to w celu zaprzysiężenia Prezydenta RP. W dniu 6 sierpnia 2020 roku Andrzej Duda został zaprzysiężony, rozpoczynając swoją drugą, pięcioletnią kadencję prezydencką.

²³⁴ P. Zientarski, Wprowadzenie, [w:] *Debata o ustawach sądowych*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2020, Zeszyt Senacki Nr 1, s. 7.

Konstytucja RP nakłada na Zgromadzenie Narodowe obowiązek uchwalenia swojego regulaminu. Obowiązek ten do tej pory nie został zrealizowany w całej rozciągłości. **Kategoryczność konstytucyjnego nakazu (art. 114 ust. 2 Konstytucji) pozwala oczekiwać przyjęcia przez Zgromadzenie Narodowe pełnej i kompleksowej regulacji, podczas gdy w praktyce ma miejsce uchwalanie kolejnych, fragmentarycznych partii regulaminu, stosownie do bieżącej, ustrojowej praktyki.** W konsekwencji regulacje te są rozproszone²³⁵. Taki stan rzeczy należy uznać za niezgodny z artykułem 114 ust. 2 Konstytucji RP, który wyraźnie stanowi o jednym regulaminie Zgromadzenia Narodowego jako akcie normatywnym w założeniu zupełnym, spójnym i zgodnym z aktami wyższego rzędu. Ponadto dotąd nie uchwalono regulacji dotyczących dwóch ważnych zagadnień stanowiących – stosownie do postanowień Konstytucji RP – materię regulaminową. Brakuje zatem regulaminowych regulacji dotyczących postępowania na wypadek trwałej niezdolności Prezydenta RP do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia oraz poprawnego odtworzenia trybu postępowania na wypadek rozpatrywania wstępnego wniosku o postawienie Prezydenta RP w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. Przedłużanie stanu tych legislacyjnych zaniechań i uzależnianie ich usunięcia od wystąpienia tych przypadków w praktyce należy zakwalifikować jako przejawy naruszeń zasady przyzwoitej legislacji. Co się tyczy drugiego z wymienionych obszarów regulacyjnych deficytów, to wydaje się, że **właściwszym i logicznym byłoby powierzenie zadań dotąd przypisanych sejmowej Komisji Odpowiedzialności, analogicznemu ciału (komisji) powołanemu przez Zgromadzenie Narodowe. Obok posłów w ciele tym powinni zasiadać także senatorowie, ponieważ oni również są członkami Zgromadzenia Narodowego.** Skład tego ciała mógłby stanowić odzwierciedlenie proporcje ogólnej liczby senatorów do ogólnej liczby posłów. Uzasadnienia tej opinii dostarcza fakt, że kompetencja polegająca postawieniu Prezydenta w stan oskarżenia przynależy Zgromadzeniu Narodowemu, a nie Sejmowi. Co niewłaściwe i nielogiczne, obowiązujący stan prawny pozbawia senatorów możliwości uczestnictwa w realizacji kompetencji związanych z postawieniem Prezydenta w stan oskarżenia

235 G. Pastuszko, O potrzebie uchwalenia nowego regulaminu Zgromadzenia Narodowego, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2015, Nr 4(26), s. 12.

przed Trybunałem Stanu, a obecnie przypisanych sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej²³⁶. Ergo ustawa o Trybunale Stanu w obowiązującym brzmieniu wydaje się nie być zgodna z artykułem 145 ust. 2 Konstytucji RP.

10. Ocena

Funkcjonowanie Senatu X kadencji należy ocenić pozytywnie. W przeciwieństwie do Sejmu IX kadencji, w którego funkcjonowaniu odnotowano różnego rodzaju nieprawidłowości, Senat podejmował w tej kadencji wysiłki na rzecz realizacji konstytucyjnej zasady praworządności. Senat minionej kadencji występował w roli obrońcy praworządności, wykorzystując zarówno stanowcze, jak i „miękkie” środki działania, żywo reagując na bieżące wyzwania życia publicznego. **Część zgłaszanych przez Senat inicjatyw ustawodawczych oraz propozycji poprawek do ustaw w założeniu było utrzymanych w duchu obrony zasady praworządności.** W ramach funkcji ustawodawczej Senat nie jest instytucją ostatniego słowa, niemniej nie zmienia to faktu, że w ramach przysługujących Senatowi i jego organom w postępowaniu ustawodawczym kompetencji podejmował on wysiłki na rzecz obrony praworządności. Podejmując decyzję o powołaniu Komisji Nadzwyczajnej do spraw wyjaśnienia przypadków nielegalnej inwigilacji, ich wpływu na proces wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej oraz na reformy służb specjalnych, Senat w drodze praktyki ustrojowej dokonał **wzmocnienia swojego udziału w funkcji kontrolnej.** Senat aktywnie korzystał ze swoich kompetencji przysługujących mu w ramach funkcji kreacyjnej. Funkcja ustrojodawcza Senatu pozostawała w stanie „uśpienia”, niemniej jej potencjalne uruchomienie przyniesie skutek w postaci wzrostu znaczenia ustrojowej pozycji izby drugiej.

Podczas minionej kadencji Zgromadzenie Narodowe cechowała niska aktywność. Organ ten trwa w stanie konstytucyjnego zaniechania, nie uchwalając swojego regulaminu, który w sposób zupełny, kompleksowy i spójny regulowałby procedury realizacji własnych, konstytucyjnych kompetencji w jednym akcie normatywnym. Można także

236 M. Zubik, Senat albo antydemokratyczny, albo niepotrzebny”. Rozważania w sprawie restytucji bikameralizmu w odrodzonej Rzeczypospolitej, [w:] Parlament..., red. M. Berek, M. Chrzanowski, S. Patyra, s. 44-45.

rozważyć nowelizację ustawy o Trybunale Stanu, która umożliwiłaby senatorom jako członkom Zgromadzenia Narodowego zasiadanie w ciele (komisji) rozpatrującym wstępny wniosek o postawienie głowy państwa w stan oskarżenia.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

dr hab. prof. US Jerzy Ciapała, dr Kamil Dąbrowski

1. Uwagi wstępne

Pozycja prawna Prezydenta RP została tylko w podstawowym zakresie unormowana postanowieniami rozdziału V Konstytucji, jednak odnosi się do niej szereg innych postanowień konstytucyjnych, jak również liczne ustawy. Uwagę zwracają cztery zdania ustrojowe przewidziane w Konstytucji:

- a. najwyższego przedstawiciela państwa i gwaranta ciągłości władzy państwowej,
- b. organu czuwającego nad przestrzeganiem Konstytucji,
- c. organu stojącego na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium,
- d. najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych RP²³⁷.

Na odrębną wzmiankę zasługuje instytucja prerogatyw, która powinna wyznaczać, na zasadzie wyłączności, samodzielne (wykonywane bez udziału rządu) kompetencje prezydenckie. Wyzwaniem dla praktyki instytucjonalnej staje się takie wykonywanie konstytucyjnych

237 <https://konstytucja.online/126>, dostęp w dniu 06.11.2023; <https://konstytucja.online/134>, dostęp w dniu 06.11.2023.

i ustawowych kompetencji, aby miały one za punkty odniesienia normy i wartości, o których mowa w powierzonych Prezydentowi zadaniach.

2. Wybory

W IX kadencji Sejmu mieliśmy do czynienia z wyborami prezydenckimi, które wzbudziły istotne zastrzeżenia prawne i emocje polityczne. Jedyną podstawę konstytucyjną zarządzenia wyborów stanowi art. 128 ust. 2 Konstytucji, z którego skorzystała Marszałek Sejmu E. Witek, wydając postanowienie z 5.2.2020²³⁸, którym wyznaczyła datę wyborów na 10.05.2020. Postanowienie odpowiadało wymogom Konstytucji i ustawy z 5.1.2011 Kodeks wyborczy²³⁹. Zaistnienie pandemii COVID-19 oraz zaniechanie przez rząd wprowadzenia w związku z nią stanu klęski żywiołowej doprowadziły do istotnych zmian w ustawodawstwie, w tym negatywnie oddziałujących na proces wyborczy. Zmiany miały charakter chaotyczny i bezprecedensowy w polskim prawie wyborczym. Dobitym wyrazem zmian było przyjęcie ustawy epizodycznej z 6.4.2020 o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r.²⁴⁰, która weszła w życie na dzień przez zarządzonymi już wyborami i stanowiła próbę wprowadzenia głosowania korespondencyjnego oraz pozwalała Marszałkowi Sejmu na zmianę terminu wyborów. I choć niewątpliwie obecna wówczas sytuacja była bezprecedensowa, to jednak zmiana przepisów wyborczych w przeddzień planowanych wyborów budzi poważne wątpliwości. W dniu 10.05.2020 Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że wybory nie odbyły się z powodu „braku możliwości głosowania na kandydatów”²⁴¹. Dopiero nowelizacja ustawy epizodycznej z dnia 12.05.2020 r. miała stanowić podstawę do zarządzenia wyborów, których termin Marszałek Sejmu ustaliła postanowieniem na 28.06.2020²⁴². W konsekwencji wybory odbyły się w dwóch turach 28.06 i 12.07.2020, zaś finalnym ich zwycięzcą został Andrzej Duda²⁴³. Uchwałą Sądu Naj-

238 Dz.U z 2020, poz. 184.

239 t.j. Dz. U. z 2020, poz. 1319.

240 Dz.U. z 2020, poz. 827.

241 Uchwała PKW nr 129/2020 z 10.05.2020 – Dz.U. z 2020, poz. 967.

242 Dz.U. z 2020, poz. 988.

243 <https://prezydent20200628.pkw.gov.pl/prezydent20200628/>, dostęp w dniu 06.11.2023; Uchwała PKW z 13.07.2020 w sprawie stwierdzenia wyniku

wyższego Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z 03.08.2020 stwierdzono ważność wyborów. W uchwale tej stwierdzono m.in., że stan pandemii stanowił, zdaniem SN, nadzwyczajną okoliczność uzasadniającą wprowadzanie zmian w prawie wyborczym, a nierówny dostęp kandydatów do środków masowego przekazu nie wpływa na ważność wyborów, dopóki zapewniony jest pluralizm mediów (sic!). Zaakcentował, że dobrą praktyką procesu wyborczego powinno być neutralne podejście władz publicznych. Nadto SN uznał, iż niedopuszczalne jest ujmowanie w protestach wyborczych zarzutów odnoszonych do kwestii finansowania kampanii i sposobu prezentacji kandydatów²⁴⁴. Należy krytycznie odnieść się do wielu argumentów takiego uzasadnienia. Przede wszystkim wątpliwości budzić musi dopuszczenie przez Sąd Najwyższy dokonywania zmian prawa wyborczego już w trakcie kampanii wyborczej, jak również ciche przyzwolenie na naruszenie zasad finansowania kampanii wyborczej, które w dłuższej perspektywie podważać może celowość wprowadzania w tym zakresie jakichkolwiek ograniczeń ustawowych. Zauważmy, że krytyczna ocena ładu medialnego podczas kampanii wyborczej została z kolei dokonana w raporcie misji Organizacji i Współpracy w Europie²⁴⁵.

Nadto zaznaczyć należy, iż charakterystyczną cechą ostatnich wyborów prezydenckich była ich dekonstytucjonalizacja, co miało miejsce poprzez naruszenie norm z art. 128 ust. 2 Konstytucji, przy braku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, który umożliwiły zgodną z Konstytucją zmianę terminu wyborów. O ważności wyborów orzekała także Izba Sądu Najwyższego składająca się z tzw. neosędziów, których status budził i budzi powszechne wątpliwości również w orzecznictwie ETPCz i TS UE²⁴⁶. Niosło to podstawowe ryzyko zarzutu deficytu legitymacji de-

wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1594696381_uchwa-a-o-wyborze-ii-tura.pdf, dostęp w dniu 06.11.2023.

244 Uchwała SN z 3.8.2020 – I NSW 5890/20 – Dz.U. z 2020, poz. 1335.

245 <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Poland%20Presidential%20Election%202020%20final%20report.pdf>, dostęp 25.11.2020 r., (za:) A. Domańska, W. Wrzałik, *Przejawy zasady (nie)uczciwości wyborów na przykładzie wyborów prezydenckich 2020r.* (w:) *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pyrzyńska, Warszawa 2021, s. 118-119.

246 Zob. m.in. wyrok TS UE z 15.07.2021 w sprawie C 791/19 Komisja vs Polska; wyrok ETPCz z 22.07.2021 w sprawie Reczkowicz nr 4347/19; wyrok ETPCz z 16.11.2021 C 487/192 Żurek p-ko KRS, <https://forumfws.eu/aktualnosci/2021/07/22/etpcz-reczkowicz/>, dostęp w dniu 06.11.2023.

mokratycznej dla całej instytucji Prezydenta²⁴⁷ i nie wzbudziło jego auto-refleksji nad tym zasadniczo istotnym problemem ustrojowo-prawnym.

3. Prerogatywy

Wśród licznych kompetencji Prezydenta odnajdujemy prerogatywy. Nazwa ta nie występuje w tekście Konstytucji, lecz w nauce i orzecznictwie, stanowiąc refleks dawnych kompetencji monarszych. Za prerogatywę można uznać czynność konwencjonalną (wykonywanie kompetencji), która znajduje wyraz w akcie urzędowym: rozporządzeniu, zarządzeniu, postanowieniu²⁴⁸ i nie wymaga dla swej ważności współpodpisu Prezesa Rady Ministrów (kontrasygnaty)²⁴⁹. Nadto Konstytucja wiąże drugą konsekwencję ze współpodpisem premiera, a mianowicie przeniesienie na szefa rządu odpowiedzialności politycznej przed Sejmem za kontrasygnowany akt. Zauważyć należy, że istotą prerogatyw jest jedynie wyłączenie akcesu rządowego przy ich wykonywaniu. Nie oznacza to, że wszystkie mogą być wykonywane w sposób dyskrejonalny, to znaczy Prezydent nie jest związany prawem, np. kompetencje do skrócenia kadencji izb i zarządzania nowych wyborów. Dlatego też zastanawiać mógł prezydencki wniosek o rozstrzygnięcie rzekomego sporu kompetencyjnego, którego celem wydaje się przede wszystkim ograniczenie dopuszczalności kontroli legalności prezydenckich aktów urzędowych przez sądy administracyjne²⁵⁰. Sam fakt kwalifikacji określonej kompetencji jako prerogatywy nie może bowiem uzasadniać wyłączenia kontroli jej legalności.

Wykładnia postanowień Konstytucji dotyczących prerogatyw prowadzi przy tym, w sposób niebudzący wątpliwości, do akceptacji formuły *exceptionis non sunt extendende*, co oznacza wykluczenie sytuacji, w których inne niż wymienione w art. 144 ust. 4 kompetencje mogą być

247 Szerzej – R. Piotrowski, *Ważność wyborów prezydenckich w świetle Konstytucji RP (w:) Dylematy polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pyrzyńska, Warszawa 2021.

248 <https://konstytucja.online/142>, dostęp w dniu 06.11.2023; <https://konstytucja.online/144>, dostęp w dniu 06.11.2023 – wniosek z łącznej interpretacji obu przepisów.

249 Na temat kontrasygnaty zob. rozdział o Radzie Ministrów i administracji rządowej.

250 Wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego z dnia 13 marca 2023 r. zarejestrowany pod sygn. Kpt 1/23, https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=58ff5d63-9099-48d6-bb1a-70085a733ce3%2FKpt_1_23_wns_2023_03_13_ADO.pdf, dostęp w dniu 06.11.2023.

wydawane bez kontrasygnaty i przysługiwałyby im atrybut ważności. **Regulacja konstytucyjna niesie zatem bardzo istotną konsekwencję: wszelkie ustawowe i inne kompetencje przyznawane Prezydentowi po wejściu w życie Konstytucji, które przybiorą formę aktu urzędowego wymagają, współpodpisu premiera, albowiem zakres prerogatyw został wyczerpująco zakreślony w ustawie zasadniczej. Ma to szczególną doniosłość dla praktyki instytucjonalnej, w tym relacji politycznych z rządem**²⁵¹. Zasadność wykluczenia jako prerogatyw niektórych kompetencji może podlegać dyskusji, np.: kompetencji do powołania w skład KRS swojego przedstawiciela²⁵², kompetencji powołania składu Państwowej Komisji Wyborczej²⁵³, kompetencji do wyrażania zgody na przyjęcie przez obywatela polskiego orderu lub odznaczenia od głowy obcego państwa²⁵⁴. Nie może to jednak prowadzić do odstąpienia od wymogów konstytucyjnych w praktyce instytucjonalnej.

4. Najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej i gwarant ciągłości władzy

Powyższe zadanie Prezydenta RP znajduje wyraz w szczególnej doniosłości oświadczeń składanych w imieniu państwa, obecności uosabiającej Polskę na różnych oficjalnych uroczystościach i wizytach krajowych oraz zagranicznych²⁵⁵. Prezydent jest także zobowiązany podejmować wszelkie działania na rzecz zagwarantowania ciągłości funkcjonowania władz państwowych. Wątpliwości może budzić porównanie z terminem „reprezentant państwa” (art. 134 ust. 1). W tym kontekście uznajemy prezydenta za organ pełniący rolę dawnej głowy państwa, dysponujący tradycyjnymi kompetencjami takimi jak ratyfikacja umów międzynarodowych, mianowanie ambasadorów i przyjmowanie listów uwierzytelniających od odpowiednich przedstawicieli dyplomatycznych innych państw, prawo łaski, prawo powoływania sędziów, prawo nadawania or-

251 Por np. art. 14 § 1 ustawy z 28.01.2016 o prokuraturze – t.j. Dz.U. z 2023, poz. 1360.

252 Art. 8 ustawy z 12.05.2011 o Krajowej Radzie Sądownictwa – t.j. Dz.U. z 2011, poz. 269 ze zm.

253 Art. 157 §3 ustawy z 5.01.2001 Kodeks wyborczy – t.j. Dz.U. z 2022, poz. 1277 ze zm.

254 Art. 5 ustawy z 16.10.1992 o orderach odznaczeniach – Dz.U. z 2023, poz. 2053.

255 <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/8-rok-prezydentury-andrzej-du-da.72672>, dostęp w dniu 06.11.2023.

derów i odznaczeń, nadawanie obywatelstwa i wyrażanie zgody na jego zrzczenie się, nadawanie stopni generalskich. **Nie wyczerpuje to jednak oblicza normatywnego organu.** Specyficzną w polskich warunkach stała się symboliczna kompetencja do nadawania tytułu naukowego profesora, która choć nie należy do tradycyjnych uprawnień głowy państwa, to jednak została przypisana właśnie Prezydentowi. Jej wykonywanie przez A. Dudę wzbudziło kontrowersje²⁵⁶.

Współcześnie należy potraktować Prezydenta RP jako organ administrujący w zakresie, w jakim wydaje postanowienia w indywidualnych sprawach, albowiem stanowi on element struktury demokratycznego państwa prawa, nie zaś organ stojący ponad nim, czyli relikwyt władzy monarszej. Na aprobatę zasługuje tendencja w orzecznictwie do sądowej weryfikacji takich aktów. Istota koncepcji prerogatyw wyrażać się powinna jedynie w uwolnieniu takich aktów od akcesu czynnika rządowego. Upatrywanie w prezydencie kontynuatora nieomyślnej władzy monarszej, do czego skłaniać mogą np. kompetencje do powoływania sędziów²⁵⁷ lub stosowania aktów łaski²⁵⁸, nie odpowiada koncepcji republikańskiego państwa ani całokształtowi regulacji konstytucyjnej²⁵⁹.

Wydaje się, że taki status Prezydenta RP powinien sprawiać, że będzie on osobą zdystansowaną względem bieżących sporów politycznych i ideowych, podejmującym działania na rzecz urzeczywistnienia dobra wspólnego. Tymczasem trudno uznać za wyraz takiej postawy, zakończoną fiaskiem, inicjatywę konstytucyjną ograniczającą możliwość przysposobienia dziecka przez osobę pozostającą we wspólnym pożyciu z osobą tej samej płci, której uzasadnienie zawierało krytykę możliwości akceptacji związków partnerskich. Inicjatywa ta korespondowała ze zmienioną regulacją Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz prezydencką „Kartą

256 <https://bjp.brpo.gov.pl/pl/content/dlaczego-michal-bilewicz-czeka-na-tytul-profesora-odpowiedz-kprp>, dostęp w dniu 06.11.2023.

257 <https://www.prezydent.pl/kancelaria/statystyki/statystyki-nominacji-sedziowskich-i-asesorskich>, dostęp w dniu 06.11.2023.

258 <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/prawo-laski/2023>, dostęp w dniu 06.11.2023; <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/prawo-laski/2022>, dostęp w dniu 06.11.2023; <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/prawo-laski/2021>, dostęp w dniu 06.11.2023; <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/prawo-laski/2020>, dostęp w dniu 06.11.2023; <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/prawo-laski/2019>, dostęp w dniu 06.11.2023.

259 Obszernie – A. Jakubowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ administrujący (organ administracji publicznej)*, „Państwo i Prawo” 2023, nr 2; Z. Kmieciak, *Prezydent RP jako organ administrujący a pojęcie jego prerogatyw*, „Państwo i Prawo” 2023, nr 7.

Rodziny”, afirmującymi wyłącznie tradycyjny model rodziny²⁶⁰. Podobnie przyznanie Orderu Orła Białego aktywnemu i wysoce kontrowersyjnemu politykowi – Antoniemu Macierowiczowi²⁶¹ oraz kontynuowanie powoływania licznych tzw. neosędziów na wniosok wadliwej KRS trudno uznać za przejawy powściągliwości względem ostrych sporów ideowych i prawnych²⁶². W ten sam krytyczny sposób oceniać również należy prezydencką praktykę odmowy powoływania sędziów desygnowanych przez jeszcze nieupolitycznioną KRS²⁶³, której arbitralność budzi wątpliwości także w świetle europejskich standardów ochrony praw jednostki²⁶⁴. Postawa A. Dudy względem władzy sądowniczej zasługiwała na krytykę, ponieważ wpisywała się – co do zasady – w „deformę” systemu sądownictwa. Obok odmowy powołania szeregu legalnie wybranych sędziów Prezydent równoległe nader często powoływał tzw. neosędziów, wnioskowanych przez wadliwą KRS, co miało miejsce jeszcze bezpośrednio po wyborach parlamentarnych²⁶⁵. Na krytykę zasługiwała także nieznaczna nowelizacja ustawy o Sądzie Najwyższym, która w istocie nie usunęła tzw. neosędziów z nowej Izby Odpowiedzialności Zawodowej. Krytycznie, od strony etycznej, należało ocenić także wysoce kontrowersyjną uwagę „tylko świnię siedzą w kinie”, mającą ujawnić stosunek A. Dudy do filmu Agnieszki Holland *Zielona granica*.

Za adekwatne do omawianego zadania można uznać inicjatywy w sprawie zmiany ustawy o orderach odznaczeniach²⁶⁶, projekt ustawy o ustanowieniu Narodowego Dnia Powstań Śląskich²⁶⁷, projekt

260 Druk sejmowy nr 456/ IX kad., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/76090A38C0788C87C125859F00306DE0/%24File/456.pdf>, dostęp w dniu 06.11.2023.

261 <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/ordery-i-odznaczenia/ordery-orka-bialego-w-46-rocznice-powstania-komitetu-obrony-robotnikow.59103>, dostęp w dniu 06.11.2023.

262 <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/nominacje/wreczenie-nominacji-sedziow-skich-i-asesorskich.74204>, dostęp w dniu 06.11.2023.

263 Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27.12.2021 (M.P. 2022 r., poz. 11).

264 Zob. Skarga do ETPCz 35890/22 Kasprzyszyn p-ko Polsce.

265 Trudno nie uznać tego jako gestu niechęci wobec zwycięskich ugrupowań – <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/nominacje/nominacje-sedziowskie-i-asesorskie.76300>, dostęp w dniu 06.11.2023.

266 <https://www.prezydent.pl/prawo/wniesione-do-sejmu/prezydent-rp-projekt-noweli-ustawy-o-orderach-i-odznaczeniach.68068>, dostęp w dniu 06.11.2023.

267 <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/spotkanie-z-przedstawicielami-instytucji-wnioskujacych-o-ustanowienie-narodowego-dnia-powstan-slaskich.53316>, dostęp w dniu 06.11.2023.

ustawy o ustanowienia Narodowego Dnia Zwycięskiego Powstania Wielkopolskiego²⁶⁸, a także – budzący kontrowersje w wielu środowiskach – projekt ustawy o przygotowaniu i realizacji odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Bruhla oraz kamienic przy ul. Królewskiej w Warszawie²⁶⁹.

5. Prezydent jako organ stojący na straży Konstytucji

Czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji powinno jawić się jako pierwszoplanowe zadanie Prezydenta i znajdować wyraz w podejmowanych działaniach o władcym i niewładcym charakterze, w tym także tych o edukacyjnej wymowie. **Od strony poprawności praktyki, w aspekcie pozytywnym należy kwalifikować kompetencje mające za cel realizację pożądaných przez ustrojodawcę stanów rzeczy. Można tutaj wymienić inicjatywę konstytucyjną, inicjatywę ustawodawczą oraz czynności inspirujące inne podmioty do podjęcia działań prokonstytucyjnych. W aspekcie negatywnym na pierwszy plan wysuwa się kompetencja do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – zarówno o wymiarze prewencyjnym, jak i następczym – która winna przede wszystkim odpowiadać przedstawianymi zarzutami prawnymi.** Natomiast odmowa podpisania ustawy może być motywowana zarówno argumentami prawnymi, jak i politycznymi. Jest to jednak kompetencja każąca uznać prezydenta za organ władczo-polityczny, zajmujący określone stanowisko polityczne.

Okres Sejmu VIII kadencji i pierwsza kadencja Andrzeja Dudy zmuszały do zdecydowanie negatywnej oceny praktyki instytucjonalnej w tym zakresie, sytuując prezydenta jako wpisującego się w spór ideowo-polityczny po jednej ze skonfliktowanych stron, co doprowadzało do naruszeń Konstytucji, pogorszenia relacji w ramach UE oraz kryzysu ustrojowo-politycznego, najpoważniejszego od 1989 roku. W okresie Sejmu IX kadencji trudno jest wskazać zdarzenia, które znamionowałyby wyraźny odwrót od takiej tendencji. Tytułem przykładu projekty ustaw

268 <https://www.prezydent.pl/prawo/wniesione-do-sejmu/projekt-ustawy-o-ustanowieniu-narodowego-dnia-zwycieskiego-powstania-wielkopolskiego,34660>, dostęp w dniu 06.11.2023.

269 <https://www.prezydent.pl/prawo/wniesione-do-sejmu/sejm-uchwalil-ustawe-o-odbudowie-palacu-saskiego,25652>, dostęp w dniu 06.11.2023.

o sądach pokoju²⁷⁰ ani zmiany w ustawie o Sądzie Najwyższym²⁷¹ nie mogły doprowadzić do istotnej, jakościowej zmiany sytuacji kryzysowej w sądownictwie w kierunku zgodności z Konstytucją.

W związku z omawianym zadaniem ustrojowym ujawnia się zagadnienie, czy inicjatywy prezydenckie odnoszą się przede wszystkim do sfer aktywności powiązanych z stanem na straży Konstytucji (lub innymi wskazanymi zadaniami prezydenta), czy też są związane z kwestiami, co do których właściwsza byłaby Rada Ministrów, skoro to na jej rzecz przemawia konstytucyjne domniemanie kompetencji w sprawach polityki państwa (art. 146 ust. 2). Praktyka dowodzi raczej braku takiego rozgraniczenia, ponieważ niektóre jego inicjatywy ustawodawcze dotyczyły szerokiego zakresu problemów. Tytułem przykładu: ustawa o Funduszu Medycznym²⁷², o Polskim Bonie Turystycznym²⁷³, o dodatkach solidarnościowych przeciwdziałających negatywnym skutkom COVID-19 czy też ustawa zamieniająca ustawę o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o zmianie niektórych ustaw²⁷⁴.

Od 2020 roku prezydent podpisał bardzo znaczącą liczbę ustaw, w istotnej części nowelizacji już obowiązujących: 123 (2020 r.), 125 (2021 r.), 182 (2022 r.), 140 (do 09.2023 r.)²⁷⁵. W okresie do września 2023 roku przedłożył również 22 projekty ustaw²⁷⁶. Zainteresowanie wzbudziła odmowa podpisania czterech ustaw: o nowelizacji ustawy o działach administracji rządowej²⁷⁷, weto do nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji (tzw. lex TVN)²⁷⁸, weto do nowelizacji prawa oświatowego²⁷⁹. Uznać należy odpowiedni standard uzasadnień oraz konsultacje

270 druk sejmowy IX kad./1761 (<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1761>, dostęp w dniu 06.11.2023); druk sejmowy IX kad./1762 (<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1762>, dostęp w dniu 06.11.2023).

271 Dz. U. z 2021, poz. 611; Dz. U. z 2022, poz. 1259.

272 Dz. U. z 2020, poz. 1865.

273 Dz. U. z 2020, poz. 1262.

274 Dz. U. z 2022, poz. 271.

275 <https://www.prezydent.pl/prawo/ustawy-podpisane> (okresy 01.2020-09.2023), dostęp w dniu 06.11.2023.

276 <https://www.prezydent.pl/prawo/wniesione-do-sejmu>, dostęp w dniu 06.11.2023.

277 <https://www.prezydent.pl/prawo/zawetowane/prezydent-andrzej-duda-zdecydowal-sie-zawetowac-nowele-ustawy-o-dzialach-administracji-rzadowej,25660>, dostęp w dniu 06.11.2023.

278 <https://www.prezydent.pl/prawo/zawetowane/prezydent-zawetowal-ustawy-o-radiofonii-i-telewizji,47225>, dostęp w dniu 06.11.2023.

279 <https://www.prezydent.pl/prawo/zawetowane/prezydent-wetuje-nowelizacje-prawa-oswiatowego,49737>, dostęp w dniu 06.11.2023.

przez decyzjami o odmowie podpisania. Jednak w ostatnim przypadku ustawa, po nieistotnych zmianach, została uchwalona przez Sejm²⁸⁰. Natomiast dwie ustawy powinny budzić poważne zastrzeżenia. W przypadku tzw. ustawy kooperacyjnej prezydent istotnie wzmacniał swoje kompetencje (zwłaszcza nominacyjne) w odniesieniu do relacji Polski z Unią Europejską, pomimo że doniosła pozycja i prymat rządu zostały potwierdzone postanowieniem TK²⁸¹. Wobec drugiej ustawy, nazywanej „Lex Tusk”, prezydent zachował się niekonsekwentnie. Pomimo podstawowych zastrzeżeń wielu środowisk eksperckich²⁸² podpisał ten akt, aby po 6 dniach zgłosić propozycje zmian. Mając odpowiednie służby prawne, nie uwzględnił, że ustawa już *prima facie* była fundamentalnie, co do samej koncepcji, niezgodna z Konstytucją²⁸³.

6. Prezydent jako organ stojący na straży bezpieczeństwa państwa. Zwierzchnik Sił Zbrojnych

Ochrona suwerenności i bezpieczeństwa państwa jest jednym z podstawowych zadań Prezydenta, o czym świadczy stanowienie o tym już na początku V rozdziału Konstytucji. Rozwinięciem tej formuły pozostaje przy tym art. 134 ust. 1 Konstytucji przypisujący Prezydentowi zadanie najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych RP, które jest refleksem dawnego statusu głowy państwa. Szersza refleksja nad tymi zadaniami

280 Ustawa z 30.08.2023 o zmianach w Prawie oświatowym i niektórych innych ustawach (Dz. U. 2023, poz. 2005).

281 Postanowienie TK z 20.05.2009 Kpt 2/08, OTK-A 2009, Nr 5, poz. 78. Ustawa z 13.07.2023 o zmianie ustawy współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej oraz o zmianie ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich – druk sejmowy nr 3284/IX kad. (<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3284>, dostęp w dniu 06.11.2023). Por. opinie prawne R. Piotrowskiego, M. Chmaja, T. Gardockiej – (<https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6962/plik/oe-477.pdf>, dostęp w dniu 06.11.2023), (<https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6960/plik/oe-475.pdf>, dostęp w dniu 06.11.2023), (<https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6961/plik/oe-476.pdf>, dostęp w dniu 06.11.2023).

282 Zob. m.in. przedstawione w trakcie prac w Senacie opinie: Rzecznika Praw Obywatelskich, Helsińskiej Fundacji praw Człowieka, Krajowej Rady Radców Prawnych, Stowarzyszenia Prokuratorów” LexSuper Omnia” – <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa.1507.html>, dostęp w dniu 06.11.2023.

283 Ustawa o zmianie ustawy z 16.06.2023 o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2012 oraz niektórych innych ustaw – Dz.U. z 2023, poz. 1532.

uwypukla jednak, iż bardzo podobne zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego pełni również Rada Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 7, 8, 11). Tym samym dwa centralne organy władzy wykonawczej mają w tym zakresie podobnie określone zadania, co **zmusza je do wzajemnej współpracy i koordynacji swych działań**²⁸⁴. Konkluzję tę potwierdza przy tym sama Konstytucja, która w art. 134 ust. 2 wprost stanowi, iż w czasie pokoju zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi Prezydent sprawuje za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej.

Powyższe nie oznacza jednak, iż Prezydent kompetentny jest do scedowania odpowiedzialności za bezpieczeństwo państwa i stan Sił Zbrojnych na rzecz Rady Ministrów czy Ministra Obrony Narodowej. I choć równoległe konstytucyjne zadania Prezydenta nie są również podstawą do przypisania mu kompetencji do współdecydowania o wszystkich sprawach dotyczących bezpieczeństwa, to jednak odbierać je należy jako szczególną legitymację zarówno do podejmowania działań i inicjatyw o charakterze niewładczym czy symbolicznym, jak i do wykorzystywania w tym zakresie innych prezydenckich kompetencji, w tym zwłaszcza inicjatywy ustawodawczej, kompetencji z ustawy o obronie ojczyzny²⁸⁵, o stanie wyjątkowym²⁸⁶ oraz, co należy podkreślić, ustawy o stanie wojennym²⁸⁷, kiedy Prezydent „kieruje” obroną państwa.

Oceniając z tej perspektywy działania Prezydenta w okresie IX kadencji Sejmu, wskazać należy, iż w okresie od listopada 2019 roku do sierpnia 2023 roku Prezydent nadał, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, łącznie 112 stopni generalskich i kontradmirałskich²⁸⁸. Odnotować przy tym należy, iż w analogicznym okresie w latach 2010-2015 Prezydent Bronisław Komorowski nadał łącznie 85 stopni generalskich i kontradmirałskich²⁸⁹, natomiast w okresie od marca 2016 do sierpnia 2019 r. Prezydent A. Duda nadał łącznie 88 stopni generalskich i kontradmirałskich, w tym 5 pośmiertnie oraz 1 w stosunku

284 Zob. wyrok TK z dnia 03.07.2012 r. K 22/09 (OTK-A 2012/7/74).

285 Ustawa z dnia 11.03.2022 r. o obronie ojczyzny (Dz. U. 2022, poz. 2305 z późn. zm).

286 Ustawa z dnia 21.06.2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. 2017, poz. 1928).

287 Ustawa z dnia 29.08.2002 r. o stanie wojennym (Dz. U. 2022, poz. 2091).

288 Zob. <https://www.bbn.gov.pl/prezydenta-rp/zwierzchnictwo-nad-sila/awanse-generalne-w-si/5958,Awanse-generalne.html>, dostęp w dniu 06.11.2023.

289 Zob. <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/nominacje>, dostęp w dniu 06.11.2023.

do osoby niepełniającej czynnej służby wojskowej²⁹⁰. Dlatego też zastanawiać może zauważalny w ostatnim czasie wzrost prezydenckiej aktywności w tym zakresie, który – co warto odnotować – może być związany ze wzrostem zagrożeń bezpieczeństwa Rzeczypospolitej czy położeniem nacisku na rozwój Sił Zbrojnych, w tym na rozbudowanie samej liczby wyróżnionych.

Na tym tle zauważyć należy, iż kompetencją, która nabiera szczególnego znaczenia dla realizacji prezydenckiego zadania ochrony bezpieczeństwa, jest zwoływanie posiedzeń Rady Bezpieczeństwa Narodowego. I choć Konstytucja traktuje ten organ tylko jako doradczy wobec Prezydenta, to jednak jego rzeczywista rola ustrojowa wydaje się o wiele istotniejsza. Skład Rady Bezpieczeństwa Narodowego, łączący zarówno przedstawicieli Rady Ministrów, jak i ugrupowań opozycyjnych, pozwala bowiem, by pełniła ona funkcję platformy dialogu dla różnorodnych ugrupowań i sił politycznych, a zarazem umożliwiała Prezydentowi – z wykorzystaniem autorytetu – uzyskiwanie informacji i stanowisk pozwalających za pomocą *soft law* i w miarę neutralnego dialogu pełnić zadanie arbitra spajającego interesy ścierających się grup politycznych dla ochrony bezpieczeństwa państwa i jego obywateli.

Szczególna funkcja, jaką pełnić może Rada Bezpieczeństwa Narodowego, wydaje się być długo niedoceniana przez Prezydenta w trakcie IX kadencji Sejmu. I choć zarazem odnotować należy, iż w porównaniu do okresu od sierpnia 2015 r. do lutego 2020 r., kiedy Prezydent zwołał tylko dwukrotnie posiedzenia tego organu²⁹¹, Prezydent znacznie częściej sięga do tej formy ponadpartyjnego dialogu i współpracy, to jednak wciąż trudno nie oprzeć się wrażeniu niedoceniania tej instytucji. W okresie od marca 2020 r. do lipca 2023 r. odbyło się bowiem 9 posiedzeń Rady Bezpieczeństwa Narodowego z których dwa w marcu 2020 r. dotyczyły działań związanych pandemią COVID-19, sześć – w okresie od 28 stycznia 2022 r. do 24 lutego 2023 r. – rosyjskiej agresji na Ukrainę i jej wpływu na bezpieczeństwo państwa oraz jedno – w lipcu 2023 r. – omówieniu wyników szczytu NATO w Wilnie²⁹². Praktyka instytucjonalna,

290 Zob. <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/nominacje/page.6.60>, dostęp w dniu 06.11.2023.

291 <https://www.bbn.gov.pl/pl/rada-bezpieczenstwa-nar/posiedzenia-ra/6006.Posiedzenia-Rady.html>, dostęp w dniu 06.11.2023.

292 <https://www.bbn.gov.pl/pl/rada-bezpieczenstwa-nar/posiedzenia-ra/6006.Posiedzenia-Rady.html>, dostęp w dniu 06.11.2023.

widoczna zwłaszcza w trakcie pandemii COVID-19, uwypukla przy tym, iż posiedzenia Rady Bezpieczeństwa Narodowego zwoływane są niesystematycznie i to jedynie w odpowiedzi na krytyczne zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Mimo swojego potencjału nie są zatem traktowane jako rzeczywista platforma ponadpartyjnego dialogu, co należy oceniać krytycznie, zwłaszcza jeżeli weźmiemy pod uwagę wcześniejszą praktykę ustrojową. Odnotować bowiem należy, iż przykładowo w latach 2010-2015 odbyło się 35 posiedzeń Rady, których przedmiotem była nie tylko reakcja na bieżące zagrożenia bezpieczeństwa, ale również takie kwestie jak bezpieczeństwo energetyczne państwa, cyberbezpieczeństwo, koncepcja bezpieczeństwa narodowego czy uwagi na temat kierunkowych założeń Strategii Bezpieczeństwa Narodowego.

Powyższe nasuwa myśl, że **Prezydent, mimo możliwości szerokiego wykorzystania niewładczych kompetencji do zbudowania ponadpartyjnego poparcia dla określonej, długoletniej strategii rozwoju bezpieczeństwa państwa, zdaje się nie dostrzegać swojej roli w tym zakresie.** W tym kontekście zastanawiać musi również brak szerszych prezydenckich inicjatyw ustawodawczych odnoszących się wprost do kwestii bezpieczeństwa, które pozwoliłyby zbudować ponadpartyjną strategię jego ochrony.

7. Konkluzja

Podstawowy wniosek z raportu sprowadza się do tezy, że prezydent Andrzej Duda nie wykonywał w sposób właściwy i konsekwentny swoich zadań i kompetencji. Jego zadania ustrojowe nie stanowiły, co do zasady, punktów wyjścia przy podejmowanych działaniach. Praktyka instytucjonalna wpisywała się natomiast w obniżenie autorytetu państwa zarówno wobec społeczeństwa, jak i podmiotów zewnętrznych. Dowiodła, że w trudnym okresie sytuacji wewnętrznej i zagrożeń bezpieczeństwa zabrakło faktycznego przywództwa państwa.

Rada Ministrów

dr hab. prof. UMCS Sławomir Patyra, dr Marek Woźnicki

1. Kształtowanie składu Rady Ministrów w związku z prowadzeniem polityki państwa

1.1. Zakres swobody Prezesa Rady Ministrów w kształtowaniu składu Rady Ministrów jest znacząco ograniczony przez uwarunkowania związane z tworzeniem rządu koalicyjnego. Z uwagi na potrzebę zachowania poparcia większości sejmowej dla Rady Ministrów skład rządu jest konsekwentnie rozbudowywany – zarówno w odniesieniu do członków o statusie konstytucyjnym (ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz tzw. ministrowie bez teki), jak i w zakresie dotyczącym sekretarzy i podsekretarzy stanu. Konsekwencją traktowania rządowych synekur jak swoistego „spoiwa” politycznego Rady Ministrów jest znaczący wzrost personalnej fluktuacji stanowisk rządowych i rozbudowa składu rządu do monstrualnych i nieracjonalnych rozmiarów, nieznanych dotychczasowej praktyce ustrojowej od czasu wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. (obecnie: w skład szeroko rozumianego rządu – z uwzględnieniem sekretarzy i podsekretarzy stanu – wchodzi ponad 110 osób²⁹³).

293 <https://businessinsider.com.pl/polityka/dwoje-nowych-wiceministrow-jaroslaw-wenderlich-i-olga-semeniuk-weszli-do-rzadu/8z185sw>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

1.2. W kształtowaniu składu Rady Ministrów uwidacznia się i utrwała proceder powierzania wiceprezesom Rady Ministrów funkcji tzw. ministrów bez teki (J. Kaczyński²⁹⁴, H. Kowalczyk²⁹⁵). W pierwszym z wymienionych przypadków powierzenie wiceprezesowi zadań z zakresu bezpieczeństwa państwa zaburzyło kompetencyjny porządek Rady Ministrów, gdyż zadania te – z uwagi na brak doprecyzowania w tzw. rozporządzeniu atrybucyjnym premiera (art. 33 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów)²⁹⁶ – w naturalny sposób pokryły się z zakresem działania ministrów kierujących działami administracji rządowej, tj. ministra właściwego ds. obrony narodowej (art. 5 pkt 14 w zw. z art. 19 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej²⁹⁷) oraz ministra właściwego ds. wewnętrznych (art. 5 pkt. 24 w zw. z art. 29 wymienionej ustawy).

1.3. Formuła tzw. *parteiensstaat* (akceptowana w większości państw systemu parlamentarnego), w polskiej wersji przyjęta w postaci karykaturalnej, nieuwzględniającej jakichkolwiek innych czynników z wyjątkiem „klucza partyjnego”, znalazła również zastosowanie względem procedury obsadzania stanowisk wojewodów, o której stanowi art. 152 Konstytucji oraz formuły kształtowania korpusu służby cywilnej, na czele którego formalnie stoi Prezes Rady Ministrów (art. 153 ust. 2 Konstytucji), ale również w odniesieniu do imperatywu ochrony interesów Skarbu Państwa (art. 146 ust. 4 pkt 4 Konstytucji). Obsada kluczowych stanowisk w strategicznych z punktu widzenia interesów ekonomicznych państwa spółkach Skarbu Państwa wyłącznie w oparciu o algorytm determinowany arytmetyką partyjną w istocie stoi w jaskrawej sprzeczności z obowiązkami Rady Ministrów związanymi z prowadzeniem polityki państwa.

294 <https://monitorpolski.gov.pl/MP/rok/2020/pozycja/896>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; <https://monitorpolski.gov.pl/MP/rok/2023/pozycja/594>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

295 <https://monitorpolski.gov.pl/MP/rok/2023/pozycja/388>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; <https://monitorpolski.gov.pl/MP/rok/2023/pozycja/594>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

296 <https://dziennikustaw.gov.pl/DU/rok/2022/pozycja/1188>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

297 <https://dziennikustaw.gov.pl/DU/rok/2022/pozycja/2512>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

2. Status Prezesa Rady Ministrów

2.1. Rys charakterystyczny funkcjonowania premiera w okresie objętym raportem nie odbiega zasadniczo od stanu ukształtowanego w latach 2015 – 2019. Prezes Rady Ministrów nie jest w stanie efektywnie realizować kompetencji kierowniczych określonych w art. 146 Konstytucji oraz w ustawie o Radzie Ministrów tudzież w ustawie o działach administracji rządowej. Przesądza o tym deficyt realnego, politycznego przywództwa Prezesa Rady Ministrów nie tylko względem większości sejmowej, ale również wobec formalnie podległych mu członków rządu. Z punktu widzenia spójności funkcjonowania rządu w zakresie dotyczącym realizowania polityki wewnętrznej oraz zagranicznej szczególnie spektakularnie jawią się przejawy skrajnej niesubordynacji poszczególnych członków gabinetu względem premiera. Ich przejawem są zachowania w oczywisty sposób sprzeczne z art. 8 ustawy o Radzie Ministrów („Członek Rady Ministrów reprezentuje w swoich wystąpieniach stanowisko zgodne z ustaleniami przyjętymi przez Radę Ministrów”).

2.2. W praktyce ustrojowej, stymulowanej przez czynniki *stricte* polityczne i behawioralne, obserwuje się regres statusu premiera do poziomu *primus inter pares*, znanego przede wszystkim z doświadczeń PRL. W efekcie Prezes Rady Ministrów – wbrew konstytucyjnej koncepcji wyrażonej w art. 148 Konstytucji – jawi się raczej jako figurant, a nie rzeczywisty kierownik rządu, gdyż – wzorem doświadczeń minionego okresu, hołdującego regułom „konstytucji fikcyjnej” – rzeczywisty ośrodek decyzyjny w odniesieniu do prowadzenia polityki państwa sytuuje się poza formalnym systemem organów państwowych. Dla zachowania elementarnej „higieny” ustroju demokratycznego państwa prawnego jest to zjawisko szczególnie niebezpieczne, gdyż prowadzi do uniknięcia odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej za bieg spraw państwowych i łamanie prawa przez osoby faktycznie determinujące państwowy proces decyzyjny. O osłabieniu pozycji premiera jako kierownika rządu może świadczyć również powołanie licznego grona wiceprezesów Rady Ministrów – początkowo 3²⁹⁸, a od października 2020 r. do czerwca

298 <https://monitorpolski.gov.pl/MP/rok/2019/pozycja/1092>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

2023 r. aż 4 osób²⁹⁹, co jest ewenementem od czasów koalicyjnego rządu T. Mazowieckiego (1989-1990).

3. Realizacja przez Radę Ministrów kompetencji przewidzianych w Konstytucji RP

3.1. Artykuł 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP nakłada na Radę Ministrów obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego. Dla oceny realizacji tego obowiązku w omawianym okresie szczególnie istotne były działania Rady Ministrów w czasie pandemii COVID-19. Ocena tych działań musi być krytyczna. W pierwszej kolejności zauważyć należy, że Rada Ministrów nie skorzystała z możliwości ogłoszenia jednego ze stanów nadzwyczajnych (w tym wypadku: stanu klęski żywiołowej z art. 232 Konstytucji RP) w początkowym etapie rozwoju pandemii, pomimo opinii ekspertów oraz doświadczeń sąsiednich państw, które z takiej możliwości skorzystały. Zamiast tego w drodze zmian ustawowych inicjowanych przez rząd do polskiego porządku prawnego został wprowadzony nieznanym Konstytucji RP quasi-stan nadzwyczajny w postaci stanu epidemii. W nowelizacjach ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi³⁰⁰, uchwalonych w marcu 2020 r.³⁰¹, dotychczas istniejący stan epidemii został upodobniony do stanu klęski żywiołowej. W ten sposób Rada Ministrów uzyskała możliwość stosowania nadzwyczajnych środków do walki z pandemią bez konieczności respektowania konstytucyjnych ograniczeń związanych ze stanami nadzwyczajnymi. Warto również wspomnieć, iż wskazana wyżej nowelizacja przyznała Radzie Ministrów prawo do wydawania rozporządzeń wykonawczych w celu wprowadzenia określonych nakazów, zakazów i ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw jednostki, takich jak wolność poruszania się po terytorium RP oraz wyboru miejsca pobytu (art. 52 ust. 1), wolność

299 <https://monitorpolski.gov.pl/MP/rok/2020/pozycja/896>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

300 <https://www.dziennikustaw.gov.pl/DU/rok/2023/pozycja/1284>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

301 <https://www.dziennikustaw.gov.pl/DU/2020/374>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; <https://www.dziennikustaw.gov.pl/DU/rok/2020/pozycja/567>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

zgromadzeń publicznych (art. 57), działalności gospodarczej (art. 22) czy uzewnętrzniania religii (art. 53 ust. 5)³⁰².

Powyższe rozwiązanie było krytykowane ze względu na blankietowość regulacji ustawowej pozwalającej rządowi na wprowadzanie niemalże dowolnych ograniczeń wolności i praw jednostki. W praktyce wprowadzane w tym trybie ograniczenia, nakazy i zakazy miały często charakter arbitralny, niekiedy mało precyzyjny, zwłaszcza że Rada Ministrów nie cofała się przed stosowaniem rozszerzającej wykładni przepisów ustawy, a nawet wprowadzaniem określonych restrykcji bez podstawy ustawowej (np. nakaz noszenia maseczek zakrywających usta i nos). Wskazywano również na nierespektowanie przez rozporządzeniodawcę zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności oraz zakazu naruszania istoty wolności i praw przy wprowadzaniu tych restrykcji np. poprzez stosowanie kuriozalnej formuły „ograniczenie wolności polegające na zakazie korzystania z niej”. Niejednokrotnie działania Rady Ministrów były podejmowane z niezachowaniem odpowiedniego *vacatio legis*, naruszając wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadę racjonalnego prawodawcy i zaufania obywateli do państwa, co znalazło potwierdzenie w orzecznictwie³⁰³.

3.2. Konsekwencję zaniechania ze strony Rady Ministrów w odniesieniu do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej wiosną 2020 r., w związku z konstytucyjnie określonym terminem wyborów prezydenckich, ujawnił problem tzw. wyborów „kopertowych” i związanych z tym

302 Por. np. rozdziały zawarte w pracy zbiorowej *Transformacje prawa polskiego w dobie epidemii COVID-19*, red. P. Szustakiewicz, M. Wieczorek, Warszawa-Radom 2020: M. Woźnicki, *Konstytucyjna regulacja stanów nadzwyczajnych a stan epidemii – wybrane problemy*, s. 13-30; M. Bidziński, *Ograniczenie prawa do zgromadzeń w świetle regulacji pandemicznych*, s. 31-37, M. Olszówka, *Granice ingerencji w wolność religii w stanie epidemii w świetle Konstytucji RP z 1997 r.*, s. 58-74.

303 Por. wyroki NSA: z 23 września 2021 r., II GSK 949/21, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3B14A49E0D>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; z 23 września 2021 r., II GSK 1011/21, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7B796A94BD>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; z 10 stycznia 2023 r., II GSK 568/22, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/46F193D2AD>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; z 25 stycznia 2023 r., II GSK 936/22, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/81C0D07643>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; z 25 stycznia 2023 r., II GSK 1162/22, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/19E19571E7>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; z 31 stycznia 2023 r., II GSK 413/22, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5A52144335>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; z 2 czerwca 2023 r., II GSK 1091/22, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/02B1F565B5>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

niezgodnych z prawem poleceń premiera. W dniu 16 kwietnia 2020 r. Prezes Rady Ministrów wydał decyzję polecającą Poczcie Polskiej S.A. przygotowanie wyborów na urząd Prezydenta RP w trybie korespondencyjnym w dniu 10 maja 2020 r., jak również decyzję polecającą druk kart wyborczych przez Polską Wytwórnę Papierów Wartościowych S.A. Na tej podstawie Poczta Polska S.A. wystąpiła do władz samorządowych o przekazanie jej spisów wyborców (przy czym znaczna część samorządów odmówiła wykonania tych poleceń). Do wyborów w tym trybie ostatecznie nie doszło.

We wrześniu 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził nieważność wspomnianej wyżej decyzji premiera z powodu rażącego naruszenia prawa oraz z powodu braku podstawy prawnej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził m.in. naruszenie przez Prezesa Rady Ministrów art. 7 i art. 127 ust. 1 Konstytucji RP, jak również przepisów innych ustaw z uwagi na fakt, iż premier nie posiadał kompetencji do wydawania wiążących poleceń Poczcie Polskiej S.A. w zakresie organizacji wyborów prezydenckich, a Minister Aktywów Państwowych nie był organem uprawnionym do organizacji tych wyborów³⁰⁴. Z kolei w innym orzeczeniu WSA w Warszawie stwierdził bezskuteczność czynności Ministra Cyfryzacji polegającej na przekazaniu Poczcie Polskiej S.A. bazy danych z rejestru PESEL zawierającej dane pełnoletnich obywateli polskich zamieszkujących terytorium RP ze względu na naruszenie m.in. art. 7 (zasada legalizmu) i art. 51 ust. 2 (zakaz udostępniania informacji o obywatelach bez podstawy prawnej) Konstytucji RP³⁰⁵. Działania Rady Ministrów w zakresie organizacji tzw. wyborów kopertowych zostały również negatywnie ocenione przez Najwyższą Izbę Kontroli³⁰⁶. Zastrzeżenia do organizacji i przebiegu wyborów, a zwłaszcza zaangażowania organów administracji rządowej w prezydencką kampanię wyborczą, zgłosiła także OBWE³⁰⁷.

304 Wyrok WSA w Warszawie z 15 września 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 992/20, <https://bip.warszawa.wsa.gov.pl/1034/uzasadnienie-do-wyroku-w-sprawie-o-sygn-akt-vii-sawa-99220.html>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

305 Wyrok WSA w Warszawie z wyroku z 26 lutego 2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 1817/20, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/93C863B894>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

306 <https://www.nik.gov.pl/kontrola/D/20/502/>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

307 <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Poland%20Presidential%20Election%202020%20%20final%20report.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; por. także:

3.3. Kolejną kwestią powiązaną z pandemią COVID-19 w praktyce funkcjonowania Rady Ministrów było nasilenie się zjawiska polegającego na planowaniu i wydatkowaniu dość znacznej kwoty środków publicznych z pominięciem ustawy budżetowej, jako tzw. funduszy pozabudżetowych. Stanowi to naruszenie obowiązku ochrony interesów Skarbu Państwa (art. 146 ust. 4 pkt 4 Konstytucji RP) oraz obowiązku należytego projektowania budżetu państwa i kierowania wykonaniem budżetu (art. 146 ust. 4 pkt 5 i 6 Konstytucji RP). Efektem tego działania jest też naruszenie konstytucyjnej zasady jednolitości i zupełności ustawy budżetowej jako aktu normatywnego zawierającego plan dochodów i wydatków państwa (art. 219 ust. 1 Konstytucji RP). Ponadto należy zwrócić uwagę, iż w przypadku trzech programów wsparcia dla przedsiębiorców w ramach tzw. tarcz antykryzysowych, przeciwdziałających skutkom pandemii COVID-19, nastąpiło przekazanie kompetencji do realizacji tych programów rządowych na rzecz Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. będącego funduszem celowym w formie spółki prawa handlowego³⁰⁸. Polski Fundusz Rozwoju S.A. został wyposażony m.in. w prawo do regulowania podstawowych kwestii dotyczących zasad realizacji tych programów, w szczególności warunków i okresu udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego, jak również w prawo do wydawania decyzji pozytywnych i negatywnych w zakresie przyznania tego wsparcia, bez konieczności uzasadniania decyzji.

Takie działanie rządu w zakresie delegowania zadań administracyjnych właściwych organom władzy publicznej na rzecz podmiotu prawa handlowego zostało określone w orzecznictwie NSA³⁰⁹ jako „prywatyzacja zadań publicznych”, przy czym należy zgodzić się z oceną NSA, że przy delegowaniu tych zadań nastąpiło naruszenie zasady działania organów władzy publicznej na podstawie prawa i w jego granicach oraz zakazem domniemania kompetencji i zasadą prawidłowej legislacji (art. 7 w zw. z art. 2 Konstytucji RP). Natomiast Prezes Najwyższej Izby Kontroli złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o uzna-

B. Opaliński, *Legalność decyzji Prezesa Rady Ministrów w sprawie polecenia Poczty Polskiej S.A. przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w 2020 r.*, [w:] *Transformacje prawa...* s. 75-95.

308 <https://www.dziennikustaw.gov.pl/DU/rok/2023/pozycja/1103>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

309 Postanowienie NSA z 23 listopada 2021 r., sygn. I GSK 1353/21, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8BD406251A>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

nie niezgodności z Konstytucją RP przepisów uchwał Rady Ministrów dotyczących wspomnianych tzw. tarcz antykryzysowych³¹⁰. Jednocześnie NIK negatywnie oceniła funkcjonowanie innego pozabudżetowego funduszu – Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – z powodu braku przejrzystości przy zarządzaniu funduszem, jak również ze względu na wydatkowanie środków z funduszu niezgodnie z jego celem (np. na tzw. dodatek węglowy wypłacany jesienią i zimą 2022 r.)³¹¹.

Należy przyjąć, że opisane wyżej działania Rady Ministrów podważają również zasadę parlamentarnej kontroli nad wydatkowaniem środków publicznych (art. 226 w zw. z art. 95 ust. 2 Konstytucji RP), a także mogą stanowić próbę obejścia limitu wysokości długu publicznego określonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP ze względu na coraz większy rozdźwięk pomiędzy oficjalnymi kalkulacjami długu publicznego a faktyczną jego wysokością, obejmującą również zadłużenie funduszy pozabudżetowych³¹². Powyższe okoliczności spowodowały, iż w 2023 r. – po raz pierwszy w historii III RP – Kolegium NIK wyraziło negatywną opinię w przedmiocie udzielenia rządowi absolutorium z wykonania budżetu³¹³.

3.4. Również w związku z pandemią COVID-19 pozostają dwa przypadki niedopełnienia obowiązków przez Prezesa Rady Ministrów oraz podległe mu służby. Pierwszy z nich polegał na zaniechaniu niezwłocznego opublikowania ustawy z dnia 28 października o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19³¹⁴ w Dzienniku Ustaw RP, co było tłumaczone koniecznością znalezienia środków na sfinansowanie kosztów dodatkowych świadczeń dla pracowników ochrony zdrowia przewidzianych w tej ustawie³¹⁵. Tłumaczenie takie należy uznać za niedopuszczalne, a postępowanie Prezesa Rady Ministrów i podległych

310 <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/wnioski-prezesa-nik-do-trybunalu-konstytucyjnego-062023.html>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

311 <https://www.nik.gov.pl/plik/id,28245.vp,31071.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

312 <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Polska-pozza-budzetem-wydaje-wiecej-niz-Niemcy-8506205.html>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

313 <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/601C13FC7C60B00DC12589CF00369630/%24File/3371-001.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

314 <https://www.dziennikustaw.gov.pl/DU/rok/2020/pozycja/2112>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

315 <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/odpowiedzialnosc-za-nieopublikowania-aktu-prawnego-w-dzienniku,504447.html>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

mu urzędników za sprzeczne z art. 10 Konstytucji RP (zasada podziału władzy) i art. 7 (zasada legalizmu).

Z kolei drugi przypadek polegał na opóźnieniu w opublikowaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 października 2020 r., sygn. akt K 1/20. To zaniechanie niezwłocznej publikacji było tłumaczone koniecznością wygaszenia niepokojów społecznych, które wybuchły po ogłoszeniu tego wyroku i prowadziły do organizowania zgromadzeń spontanicznych w wielu miastach Polski w sytuacji, gdy obowiązywały zakazy organizacji zgromadzeń z uwagi na zagrożenie zarażeniem COVID-19³¹⁶. Takie tłumaczenie należy również uznać za niedopuszczalne, a zachowanie Prezesa Rady Ministrów oraz podległych mu organów i służb niewątpliwie naruszyło art. 7 i 10 Konstytucji RP, a także art. 190 ust. 2 Konstytucji RP, stanowiący o niezwłocznym publikowaniu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

3.5. Kontrowersje wywołały również decyzje rządu w związku z wprowadzonym 2 września 2021 r. stanem wyjątkowym na obszarze kilkudziesięciu gmin województw lubelskiego i podlaskiego, położonych przy granicy z Republiką Białorusi. Nie omawiając w tym miejscu samej zasadności wprowadzenia wspomnianego stanu nadzwyczajnego (zob. Anna Chorążewska, Anna Wierzbica, *Samorząd terytorialny*, rozdział 11) należy zwrócić uwagę na fakt, iż powyższy stan nadzwyczajny został wprowadzony najpierw na okres 30 dni (od 2 września do 1 października 2021 r.)³¹⁷, a następnie przedłużony za zgodą Sejmu RP do dnia 1 grudnia 2021 r.³¹⁸ W związku z upływającym terminem obowiązywania powyższego stanu nadzwyczajnego Rada Ministrów złożyła do Sejmu RP pilny projekt ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy

316 Stanowisko Rady Ministrów z 1 grudnia 2020 r. w przedmiocie terminu publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 1/20, <https://dziennikustaw.gov.pl/MP/2020/1104>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1498327.wyrok-tk-aborcja-stan-wyzszej-koniecznosci-bez-zadnego-trybu.html>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; <https://www.prawo.pl/prawo/wyrok-tk-ws-aborcji-jest-uzasadnienie-bedzie-publikacja,506088.html>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

317 <https://www.dziennikustaw.gov.pl/DU/rok/2021/pozycja/1612>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

318 <https://www.dziennikustaw.gov.pl/DU/rok/2021/pozycja/1787>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; <https://www.dziennikustaw.gov.pl/DU/rok/2021/pozycja/1788>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

o ochronie granicy państwowej, który został uchwalony 17 listopada 2021 r.³¹⁹

Następnie na podstawie powyższej ustawy Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 30 listopada 2021 r. wydał rozporządzenie w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi³²⁰, które zostało ponownie rozporządzeniem o tym samym tytule z dnia 28 lutego 2022 r. We wspomnianych rozporządzeniach minister wprowadził szereg ograniczeń dla konstytucyjnych wolności i praw jednostki właściwych dla stanu wyjątkowego. Wprowadzając bowiem zakaz przebywania w wybranych miejscowościach strefy nadgranicznej minister ograniczył wolność przemieszczania się i wyboru miejsca pobytu (art. 52), a pośrednio także wolność prasy i środków masowego przekazu, wraz z wolnością pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji RP). Nie należy bowiem zapominać, że powyższe restrykcje zostały *de facto* wprowadzone w celu utrudnienia obecności mediów oraz przedstawicieli różnych organizacji społecznych w strefie nadgranicznej.

Powyższe postępowanie Rady Ministrów i ministra stanowiło zatem obejście przepisów o stanach nadzwyczajnych, zwłaszcza art. 230 ust. 2 Konstytucji RP przewidującego możliwość jednorazowego przedłużenia stanu wyjątkowego na okres nie dłuższy niż 60 dni za zgodą Sejmu oraz art. 230 ust. 1 przewidującego zarządzanie stanem wyjątkowym w drodze rozporządzenia wydanego przez Prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów, nie przez ministra. W oczywisty sposób naruszono również art. 31 ust. 3 zezwalający na ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw jednostki tylko w ustawie, jak również zawartą w tym przepisie zasadę proporcjonalności oraz zakaz naruszania istoty wolności i praw przy wprowadzaniu tych restrykcji³²¹.

319 <https://www.dziennikustaw.gov.pl/DU/rok/2021/pozycja/2191>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

320 <https://www.dziennikustaw.gov.pl/DU/rok/2021/pozycja/2193>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; <https://www.dziennikustaw.gov.pl/DU/rok/2022/pozycja/488>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

321 <https://www.batory.org.pl/publikacja/opinia-prawna-w-sprawie-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-ochronie-granicy-panstwowej/>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

3.6. Wątpliwości konstytucyjne budzi też inicjatywa Rady Ministrów w sprawie zarządzenia referendum ogólnokrajowego na dzień 15 października 2023 r. W pierwszej kolejności zauważyć należy, że art. 125 ust. 1 wprowadza możliwość przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa”. Referendum stanowi zatem możliwość wypowiedzenia się obywateli co do kierunków działania organów państwa w sprawach będących tematem bieżącej dyskusji politycznej. Tymczasem pytania zaproponowane przez Radę Ministrów, poza kwestią relokacji migrantów, nie dotyczą kwestii bieżących, stąd należy je raczej uznać za formę plebiscytu na temat oceny dotychczasowej polityki Rady Ministrów i całego obozu rządzącego. Z kolei kwestia ewentualnej relokacji migrantów stanowi przedmiot przyszłych ustaleń państw członkowskich UE oraz organów unijnych, zatem trudno ją uznać w sensie ścisłym, za „sprawę o szczególnym znaczeniu dla państwa”, o której można rozstrzygać w drodze referendum, zwłaszcza że w momencie składania wniosku przez Radę Ministrów nie było ustalonej decyzji organów unijnych w sprawie relokacji migrantów. Wskazane okoliczności prowadzą do jednoznacznego wniosku, że inicjatywa Rady Ministrów zmierzająca do zarządzenia referendum ogólnokrajowego stanowi wyraz instrumentalnego traktowania tej instytucji, a jej celem nie jest poznanie woli obywateli w sprawach poddanych głosowaniu, lecz uzyskanie dodatkowych (prawnych i finansowych) możliwości do promowania polityki rządu w kampanii referendalnej, która jest połączona z kampanią wyborczą przed wyborami do Sejmu i Senatu w 2023 r. Takie działanie rządu godzi w istotę mechanizmów demokracji bezpośredniej oraz podważa zaufanie obywateli do instytucji państwa.

4. Odpowiedzialność polityczna Rady Ministrów i ministrów

4.1. Mechanizmy odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów, ukształtowane w formule konstruktywnego wotum nieufności (art. 158 Konstytucji), z powołaniem chronią rząd przed obaleniem. Pod tym względem praktyka konstytucyjna lat 2019 – 2023 nie odbiega od doświadczeń poprzednich lat obowiązywania obecnej Konstytucji. Dopóki Rada Ministrów dysponuje bardziej lub mniej stabilnym (nierazko doraźnym) poparciem większości posłów, dopóty wnioski te skazane

są na niepowodzenie. W efekcie, w okresie objętym analizą, wniosków takich nie wnoszono.

4.2. W zakresie dotyczącym inicjowania procedury uchwalenia wotum nieufności wobec ministrów okres objęty raportem – podobnie jak doświadczenia lat ubiegłych od początku obowiązywania Konstytucji – obfitował w liczne inicjatywy zastosowania art. 159 Konstytucji (18 wniosków, co oznacza wyrównanie wyniku z kadencji 2015-2019). Częstotliwość stosowania wskazanej procedury stanowiła nie tyle wyraz dążenia do odwołania konkretnych członków rządu wspieranych przez większość sejmową, ile wynikała z deficytu możliwości artykułowania przez sejmową opozycję krytycznych opinii na temat polityki rządu. Deficyt ów wynikał z kolei z nadużywania przez Marszałka Sejmu kompetencji związanych z prowadzeniem obrad, moderowaniem dyskusji oraz uwzględniania głosu mniejszości w parlamentarnym dyskursie. Zderzając się z *modus operandi* kierownictwa Sejmu, hołdującym najbardziej prymitywnej wersji demokracji, tj. opartej wyłącznie na arytmetyce sejmowej, opozycja sejmowa wykorzystywała mechanizm wotum nieufności dla ministra jako narzędzie do artykułowania krytyki wobec praktyk uskutecznianych przez decydentów sprawujących władzę polityczną.

4.3. Należy przy tym zauważyć, że w omawianym okresie nasiliła się praktyka, dostrzegalna już w VIII kadencji Sejmu, polegająca na opóźnieniu rozpatrzenia wniosku o wyrażenie wotum nieufności wobec ministra. Artykuł 116 ust. 2 w zw. z art. 115 ust. 4 Regulaminu Sejmu³²² przewiduje konieczność rozpoznania wniosku o wyrażenie wotum nieufności przez Sejm i poddanie go pod głosowanie na najbliższym posiedzeniu Sejmu przypadającym po upływie 7 dni od dnia jego zgłoszenia i nie później niż na następnym posiedzeniu. W praktyce IX kadencji sześć wniosków o wyrażenie wotum nieufności członkom rządu było rozpatrywanych na najbliższym posiedzeniu Sejmu, a siedem – na następnym, co sprawiało, że niekiedy głosowanie nad wnioskiem odbywało się dopiero po upływie około miesiąca od daty jego złożenia³²³.

322 <https://monitorpolski.gov.pl/MP/rok/2022/pozycja/990>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

323 W skrajnym przypadku – prawie dwa miesiące: <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=0A89242F9BEFE96AC125895E0039A6E6>, dostęp: 21 listopada 2023 r. Ponadto jeden wniosek nie był rozpatrywany w związku z dymisją ministra, który był jego adresatem.

Natomiast w trzech przypadkach nastąpiło naruszenie terminu określonego w Regulaminie Sejmu, gdyż wnioski zostały rozpatrzone na trzecim kolejnym posiedzeniu Sejmu, licząc od daty złożenia wniosku³²⁴. Takie wydłużanie czasu rozpatrywania wniosków o wyrażenie wotum nieufności niewątpliwie osłabia wydzźwięk polityczny tych wniosków, stanowiąc przykład nieuzasadnionego faworyzowania ministrów w procedurze egzekwowania ich odpowiedzialności przed pierwszą izbą parlamentu.

5. Wnioski

Z przedstawionej wyżej analizy wynika, iż głównym problemem w zakresie przestrzegania przepisów Konstytucji RP przez Radę Ministrów w omawianym okresie były wielokrotne przypadki naruszania zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), jak również związanej z nią zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2). Szczególne natężenie tego typu działań miało miejsce w okresie wybuchu pandemii COVID-19. Podjęta wówczas decyzja o rezygnacji z wprowadzenia stanu klęski żywiołowej i zastąpienia go quasi-stanem nadzwyczajnym w postaci stanu epidemii, wynikająca z przyczyn politycznych związanych z zaplanowanymi na maj 2020 r. wyborami prezydenckimi, w konsekwencji spowodowała szereg dalszych niekonstytucyjnych działań. Z jednej strony w kolejnych rozporządzeniach „covidowych” Rada Ministrów wprowadzała różnego rodzaju ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela niezgodnie z zasadami określonymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wykraczając często poza upoważnienie ustawowe oraz stosując ograniczenia w sposób chaotyczny i nieadekwatny do zagrożenia. Z drugiej strony Prezes Rady Ministrów, jak i niektórzy członkowie rządu, dążąc do przeprowadzenia tzw. „wyborów kopertowych” na urząd Prezydenta RP, podjęli szereg decyzji przekraczających

324 Wnioski zgłoszone 4 czerwca zostały rozpatrzone na 33. Posiedzeniu Sejmu w dniu 24 czerwca, tymczasem 31 posiedzenie odbyło się 15 czerwca 2021 r., a 32. Posiedzenie – 16 czerwca 2021 r., <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=E96589F190B65896C12586F4004938D0>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=D9E7658FB1C5236EC12586F4004938D5>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=AD27A2840570D42AC12586F4004938D9>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/terminarz.xsp?rok=2021>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

ich konstytucyjne i ustawowe uprawnienia, tym samym naruszając zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji. W obydwu tych sytuacjach można zauważyć tendencję do instrumentalnego traktowania przepisów prawa, które były bądź instrumentalnie interpretowane, bądź też wprost łamane z uzasadnieniem, iż nadzwyczajne okoliczności usprawiedliwiają takie działanie.

Warto przy tym przypomnieć, że instrumentalne traktowanie obowiązującego prawa doprowadziło do tego, że zdarzyły się również przypadki zaniechania wykonania obowiązków w zakresie niezwłocznego publikowania ustawy oraz wyroku Trybunału Konstytucyjnego, co niewątpliwie naruszało nie tylko art. 7, ale też art. 10 Konstytucji RP (zasada podziału władzy) oraz art. 190 ust. 2 Konstytucji RP. Również w tym przypadku działanie Prezesa Rady Ministrów oraz podległych mu organów i służb było tłumaczone „wyższą koniecznością”³²⁵.

Wydaje się, iż we wskazanych wyżej przypadkach działanie Rady Ministrów i jej członków opierało się na fałszywym mniemaniu, iż formalnie „szczytny cel” (w postaci ochrony zdrowia obywateli, przeprowadzenia wyborów w konstytucyjnym terminie, ochrony interesu budżetu państwa czy wreszcie wyciszenie niepokoїв społecznych) uświęca środki. Jednakże takie rozumowanie jest w oczywisty sposób sprzeczne z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Organy władzy publicznej nie mogą powoływać się na „stan wyższej konieczności”, lecz muszą działać na podstawie i w granicach prawa. W prawie konstytucyjnym taka instytucja nie jest znana, a próba jej stosowania na zasadzie pewnej analogii do przepisów prawa karnego podważałoby rolę Konstytucji jako aktu normatywnego o najwyższej mocy prawnej (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP). Należy zresztą zauważyć, iż w doktrynie prawa karnego nie budzi wątpliwości stanowisko, zgodnie z którym osoby pełniące funkcje organów władzy publicznej nie mogą powoływać się na stan wyższej konieczności³²⁶.

W tej sytuacji należy stwierdzić, że w omawianym okresie przestrzeganie przepisów rozdziału VI Konstytucji RP było utrudnione ze względu

325 Stanowisko Rady Ministrów z 1 grudnia 2020 r. w przedmiocie terminu publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 1/20, <https://dzienniku-staw.gov.pl/MP/2020/1104>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

326 Patrz np. P. Daniluk, *Stan wyższej konieczności jako podstawa legalności działań funkcjonariuszy organów władzy publicznej*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2007, nr 1, s. 41 i n.

na przedkładanie przez Prezesa Rady Ministrów i członków Rady Ministrów celów politycznych nad podstawowy obowiązek, jakim jest działanie na podstawie i w granicach prawa. Kwestie polityczne wpłynęły też na znaczący rozrost personalny składu rządu i faktyczne osłabienie pozycji premiera, niezgodnie z koncepcją zarysowaną w art. 148 Konstytucji RP. Jednocześnie trwale poparcie większości sejmowej dla Rady Ministrów sprawiało, że pomimo ewidentnych przypadków naruszeń przepisów konstytucyjnych przez szefa rządu i niektórych jego członków, skuteczne pociągnięcie tych osób do odpowiedzialności politycznej nie było możliwe.

Doświadczenia wpływającej kadencji Sejmu i Senatu potwierdzają również tezę, że w przyjętym w Konstytucji modelu rządów, eksponującym rolę Prezesa Rady Ministrów jako rzeczywistego szefa rządu, *conditio sine qua non* skutecznej realizacji konstytucyjnych i ustawowych kompetencji premiera jest powierzanie tej funkcji liderowi frakcji politycznej dysponującej większością sejmową lub zdolnością do skupienia wokół siebie stabilnej większości sejmowej w ramach koalicji rządowej.

Samorząd terytorialny

dr hab. prof. UŚ Anna Chorążewska, dr hab. prof. UŚ Anna Wierzbica

1. Uwagi wstępne

Jedną z zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej jest zasada społeczeństwa obywatelskiego. Charakteryzuje ona polskie społeczeństwo jako pluralistyczne i gwarantuje każdemu mieszkańcowi naszego kraju upodmiotowienie nie tylko jako obywatela czy pracownika, ale także mieszkańca danej jednostki terytorialnej państwa. Ten ostatni wymóg jest realizowany przez wywiedzenie z postanowień Konstytucji RP prawnego wymogu istnienia samorządu terytorialnego, opartego na samorządności tworzących go wspólnot (ich samorządności terytorialnej), a zatem przyznania mu uprawnień do wykonywania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność istotnej części zadań publicznych ([art. 15](#) i [16](#) oraz przepisy rozdziału VII Konstytucji RP)³²⁷. Ta ostatnia zasada – w odwołaniu do konsekwencji płynących z [art. 9](#) i [art. 91](#) Konstytucji RP – posiada w polskim systemie prawnym definicję legalną, którą zawarto w art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego³²⁸.

327 K. Skotnicki (red.), *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Łódź 2020; J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021.

328 [Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607 ze zm.](#)

W myśl przywołanej normy, wiążącej naszego prawodawcę, „samorząd lokalny”, a zatem i „samorządność terytorialna” oznaczają „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”. W ten sposób Konstytucja RP dostarczyła podstaw do upodmiotowienia wspólnot samorządowych oraz refleksowo – samorządu terytorialnego i jego organów, a ponadto do zasad ustroju naszego kraju włączyła zasadę ochrony samorządności terytorialnej. Taka pozycja ustrojowa instytucji samorządu terytorialnego wpływa na rozumienie i realizowanie zasady podziału władzy państwowej. Choć art. 10 Konstytucji RP nie dostarcza podstaw do wyodrębnienia władzy municypalnej jako odrębnego, niezależnego i równorzędnego w stosunku do pozostałych segmentów władzy państwowej, to jednak pozostałe przepisy Konstytucji RP eksponują znaczenie samorządu terytorialnego oraz determinują zakres jego władztwa.

Po pierwsze, Konstytucja RP wymaga powołania ustawą co najmniej dwuszczeblowego samorządu terytorialnego, któremu ustawą powinno się zapewnić uczestniczenie w sprawowaniu władzy publicznej (art. 15 ust. 2 i art. 16 ust. 1 i 2, rozdział VII). Jednocześnie w [art. 163](#) ustrojodawca zawarł domniemanie kompetencyjne na rzecz samorządu terytorialnego, rozstrzygając, że do jego właściwości należy wykonywanie wszelkich zadań publicznych niezastrzeżonych przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz. W konsekwencji w [art. 169 ust. 1](#) ustrojodawca przesądził, że tworzące samorząd terytorialny jednostki wykonują swoje zadania za pomocą organów stanowiących i wykonawczych.

Po drugie, w preambule do Konstytucji RP ustrojodawca wyraził zasadę pomocniczości³²⁹, nakazującą umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot. Zasada ta rozumiana jako sub-reguła szerszej zasady ochrony samorządności terytorialnej, wespół z jej pozostałymi sub-regułami: decentralizacji władzy publicznej³³⁰ (art. 15 ust. 1) i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu

329 A. Chorążewska, *Zasada pomocniczości jako konstytucyjna dyrektywa w określaniu zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej po 20 latach obowiązywania*, red. A. Łabno, Warszawa 2020, s. 85-113.

330 L. Kieres, *Decentralizacja w ujęciu Konstytucji RP. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, Samorząd Terytorialny 2020, nr 3, s. 65-81.

w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność przypisanych im ustawą części zadań publicznych (art. 16 ust. 2 w zw. z [art. 165 ust. 2](#)), rodzi dwojakie konsekwencje. W pierwszej kolejności daje asumpt do dokonania, obok tradycyjnego horyzontalnego, pionowego podziału władzy państwowej. Skutkuje to wyodrębnieniem samorządu terytorialnego i przysługującej mu władzy municypalnej jako samodzielnego i – w granicach wyznaczonych prawem – niezależnego od innych organów władzy segmentu władzy publicznej. W ten sposób ustrojodawca włączył organy stanowiące (rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa) i wykonawcze (wójt, burmistrz, prezydent miasta) jednostek samorządu terytorialnego do systemu sprawowania władzy publicznej, zobowiązując je do sprawowania przynależnego im władztwa na zasadach samodzielności. Powinny one mieć zapewnioną możliwość wykonywania zadań publicznych przypisanych im ustawą – w granicach wyznaczonych przez ustawę – w sposób samorządny (samodzielny), a nie na warunkach hierarchicznego podporządkowania i zależności służbowej od organów wyższego szczebla. W drugiej kolejności ustrojodawca precyzyjnie oznaczył przedmiot i zakres sfery władztwa samorządowego. Mianowicie nakazał przyznać w ustawie jednostkom samorządu terytorialnego do wykonywania jako zadania własne te zadania publiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb tworzącej go wspólnoty samorządowej. Pełna realizacja tak rozumianego prawa do samo-zarządu wymaga włączenia jednostek samorządu terytorialnego do wykonywania zadań publicznych ze sfery kompetencyjnej zarówno egzekutywy, jak i legislatywy. W ten sposób konstytucja wymaga dokonania pionowego podziału władzy jako wyrazu realizacji konstytucyjnego nakazu decentralizacji władzy publicznej. Wiążąca organy samorządu terytorialnego zasada legalizmu ([art. 7](#)) wyklucza zaś możliwość – w imię ochrony i zaspokajania partykularnych interesów wspólnot samorządowych – naruszania przy wykonywaniu zadań publicznych dobra wspólnego ([art. 1](#)). Wymóg działania na podstawie i w granicach wyznaczonych przez prawo (Konstytucję i ustawy) oznacza, że ustawodawca zwykły powinien uprzednio określić przedmiot i zakres władztwa samorządowego, przesądzając w ustawie sposób jego realizacji zarówno od strony materialnej, jak i formalnej. Ustawodawca decyduje o celach działań władzy, jaki ma zostać osiągnięty w wyniku działań

władzy samorządowej, jak i procedurach, jakie mają znaleźć zastosowanie w procesie decyzyjnym, łącznie z postawieniem wymogu udziału w nim członków wspólnoty (demokracja partycypacyjna). Wyznaczając w ten sposób w ustawie pożądaný stan rzeczy, ustawodawca powinien odpowiednio wyważyć kolidujące ze sobą interesy: ogólnopolski oraz wspólnot samorządowych i poszczególnych jej członków, a następnie je ze sobą zharmonizować i zbalansować w imię ochrony dobra wspólnego. Rzeczpospolita rozumiana jako dobro wspólne wszystkich obywateli w nauce prawa konstytucyjnego jest określana mianem pierwszej wartości naszego porządku konstytucyjnego oraz jego zasadą (art. 1). Zasada dobra wspólnego jest definiowana³³¹ jako suma warunków życia społecznego umożliwiających i ułatwiających integralny rozwój wszystkich członków wspólnoty politycznej, zarówno obywateli, jak i osób zamieszkujących dane terytorium nieposiadających jednak obywatelstwa polskiego. Jej realizacja polega zatem na poszanowaniu przyrodzonych wolności, praw i obowiązków każdego człowieka oraz dążeniu do stanu osiągnięcia pełnej doskonałości przez każdą jednostkę, rodzinę, lokalne i regionalne społeczności, a także państwo i jego społeczeństwo. W konsekwencji cele polityczne samorządowców powinny osadzać się na dążeniu do realizacji tak rozumianego dobra wspólnego, którego partykularne interesy wspólnoty samorządowej są równie ważne jak interesy innych wspólnot czy interes ogólnopolski. Wszystkie one wymagają rozważenia i uwzględnienia przy urzeczywistnianiu konstytucyjnego dobra wspólnego. Z dobrem wspólnym nie sposób pogodzić niszczenia wspólnoty przez wykluczanie i stygmatyzowanie wybranych grup, nastawienia wyłącznie na walkę przeciw komuś, zgody na łamanie norm etycznych, zasad życia społecznego. Dobro wspólne wymaga stworzenia warunków do rozwoju jednostki, zrzeszeń ludzi i całych społeczności na różnych szczeblach ich społecznej (NGO-sy) i politycznej organizacji (samorząd lokalny i regionalny, partie polityczne). Samorządność stanowi podstawę rozwoju każdego państwa i społeczeństwa, jego harmonijny rozwój i zapewnienie efektywności sprawowanej przezeń władzy wymaga podejmowania

331 M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 27 i 265.

działań przez pryzmat tak rozumianego dobra wspólnego³³². Na straży działania samorządu terytorialnego w zgodzie z prawem oraz zasadami i wartościami polskiego porządku konstytucyjnego ustrojodawca postawił organy nadzoru oraz władzę sądowniczą. Bieżąca działalność samorządu podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe. W skrajnych przypadkach, gdy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego rażąco narusza Konstytucję lub ustawy, Sejm może go rozwiązać. Prawo miejscowe stanowione przez organy samorządowe oraz akty stosowania prawa podlegają kontroli sądów powszechnych i administracyjnych, a w zakresie ochrony konstytucyjnych wolności i praw służących jednostce – w trybie skargi konstytucyjnej – Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Polski ustrojodawca kształtując pozycję ustrojową samorządu terytorialnego, niewątpliwie nawiązał do koncepcji władzy municypalnej Benjamina Constanta, rozwijając – przejawiającą się w ocenie dzisiejszych komentatorów jego doktryny ustroju państwowego – ideę decentralizacji zadań państwa (rozdziału zadań, a w efekcie i kompetencji z nich wynikających pomiędzy organy władzy centralnej i lokalnej władzy samorządowej). Konstytucyjna zasada ochrony samorządności terytorialnej zasadza się na dwóch zasadniczych wartościach i regułach ustrojowych: samorządności terytorialnej oraz ochrony podstaw ustrojowych tej samorządności. Pełna realizacja samorządności terytorialnej wymaga oparcia jej założeń ustrojowych na czterech szczegółowych sub-regułach: „pomocniczości” i „decentralizacji” oraz „samodzielności”. Wymaga ona zatem umacniania ustawami uprawnień obywateli i ich wspólnot poprzez proces sukcesywnego decentralizowania władzy publicznej stosownie do stopnia rozwoju i poziomu dojrzałości lokalnych i regionalnych wspólnot, a także przyznawania im w ustawach do wykonywania istotnej części zadań publicznych na zasadach samodzielności od innych władz. Tak rozumiana samorządność wspólnot samorządowych nie jest możliwa do urzeczywistnienia bez zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego ze źródeł publicznych odpowiedniego

332 F. Kampka, *Etyka, praworządność, dobro wspólne*, [w:] *Współczesne wymiary samorządności. 20 lat reformy samorządowej na Mazowszu*, red. E. Jeska, T. Skoczek, Warszawa 2018, s. 25.

poziomu finansowania. W ślad za przypisaniem zadania publicznego ustawodawca powinien zapewnić samorządowi adekwatne środki finansowe na jego realizację. Analizowany wymóg konkretyzuje się w konstytucyjnej zasadzie adekwatności środków do zadań jednostek samorządu terytorialnego³³³ ([art. 167 ust. 1](#)) zapewnionych w ustawie ([art. 167 ust. 2–4](#) oraz [art. 168](#)). W konsekwencji ocena przestrzegania Konstytucji w odniesieniu do instytucji samorządu terytorialnego wymaga oceny z dwóch perspektyw: rozwoju samorządności w ustrojowych ustawach samorządowych oraz ochrony podstaw ustrojowych samorządności, zwłaszcza w płaszczyźnie ochrony i przestrzegania sub-reguł: samodzielności w wykonywaniu zadań i zapewnienia adekwatnych środków na ich realizację.

2. Zmiany prawa w obszarze samorządności terytorialnej

W okresie IX kadencji Sejmu RP ustawodawca wielokrotnie ingerował w ustawodawstwo statuujące pozycję samorządu terytorialnego. Z perspektywy ochrony i pełnej realizacji konstytucyjnej zasady samorządności terytorialnej istotna jest odpowiedź na następujące pytania:

1. Czy ustawodawca umacniał samorządność terytorialną, zapewniając samorządowi możliwość wykonywania coraz szerszej gamy zadań publicznych służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej jako zadań własnych?
2. Czy ustawodawca, kreując ustawą zakres władztwa samorządowego, gwarantował prawo do wykonywania zadań publicznych na zasadzie samodzielności?
3. Czy ustawodawca zapewnił jednostkom samorządu terytorialnego ze źródeł publicznych środki finansowe adekwatne do przedmiotu i zakresu powierzonych im do wykonywania zadań publicznych?

333 J. Glumińska-Pawlic, *Konstytucyjna zasada adekwatności środków do zadań jednostek samorządu terytorialnego – teoria a praktyka*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej po 20 latach obowiązywania*, red. A. Łabno, Warszawa 2020, s. 287-300; J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Katowice 2003; E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001; E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013.

Poniżej przegląd wprowadzonych zmian w okresie IX kadencji Sejmu RP (2019-2023).

2.1. Ustawa o samorządzie gminnym³³⁴

W rozdziale 2 po art. 10d dodano art. 10e-10g, stanowiący m.in. „Gmina może opracować strategię rozwoju gminy”. Wprowadzona nowelizacja koresponduje z art. 15 ust. 1 oraz art. 16 ust. 2 Konstytucji RP. Przepisy te, określając jednostki samorządu terytorialnego mianem władzy („Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej”), dają wespół z wprowadzonymi do ustawy ustrojowej analizowanymi zmianami możliwość planistycznego określania realizacji zadań głównie w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej.

Utworzono lub wzmocniono dwie instytucje partycypacyjne: młodzieżową radę gminy jako ciało o charakterze konsultacyjnym, doradczym i inicjatywnym oraz gminną radę seniorów. Analizowane przepisy, umożliwiając wspieranie idei samorządu terytorialnego wśród młodzieży i seniorów, wzmacniają znaczenie zasad konstytucyjnych wyrażonych w art. 15 ust. 2 oraz art. 16 ust. 1. Tworzone gremia poprzez ustawowe nadanie im statusu formalnoprawnego stanowią wyraz istniejących więzi społecznych i kulturowych wśród mieszkańców oraz przyczyniają się do ich integracji społecznej. Taki stan rzeczy zwiększa powodzenie w realizacji wielu zadań powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego przez organy tych jednostek wywodzące się spośród mieszkańców i przez nich wybieranych.

Nowe brzmienie uzyskał art. 26 ust. 6 regulujący wysokość diet przysługujących radnemu do miesięcznie łącznie 2,4-krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Przepis ten nawiązuje do art. 169 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (który stanowi, że zasada samorządności lokalnej musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz, w miarę możliwości, w Konstytucji) wespół z art. 7 ust. 1 i 2 tej międzynarodowej umowy ratyfikowanej przez Polskę (z norm tych wynika, że status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien zapewniać swobodne wykonywanie ich mandatu).

334 [t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463, 1688.](#)

Status ten powinien zapewnić wyrównanie finansowe odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu oraz, w razie potrzeby, wyrównanie finansowe za utracone zyski lub też wynagrodzenie za wykonaną pracę, jak również odpowiednie ubezpieczenie społeczne).

Dodano ust. 6 do art. 5a regulujący sposób wydatkowania środków w ramach budżetu obywatelskiego. Mogą być one dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części lub kategorie kwotowe projektów dotyczące całości obszaru gminy lub jej części. Przepis nawiązuje do art. 16 Konstytucji RP, który przesądza o tym, że mieszkańcy tworzą samorząd terytorialny, a samorząd ten uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej, wykonuje istotną część zadań publicznych. Wykonując zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, samorząd poprzez mieszkańców decyduje o podziale środków wydatkowanych w ramach budżetu obywatelskiego.

Zmieniono przepisy dotyczące określania strategii rozwoju gminy, strategii rozwoju ponadlokalnego oraz tworzenia związków międzygminnych. Analizowane zmiany korespondują z art. 15 ust. 1 oraz art. 16 ust. 2 Konstytucji RP. Przepisy te określając jednostki samorządu terytorialnego mianem władzy („Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej”) dają wespół z wprowadzonymi do ustawy ustrojowej zmianami, o których mowa powyżej, możliwość planistycznego określania realizacji zadań głównie w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej.

Do ustawy wprowadzono zmiany polegające na wykluczeniu możliwości zawierania umów najmu lub kupna lokali społecznych i komunalnych przez osoby mające bezpośredni wpływ na decyzje dotyczące przeznaczenia takich lokali, co ma zapobiegać właśnie takim sytuacjom. Przepis wpisuje się też w dotychczasowe normy prawne, na podstawie których już dziś wykluczone jest np. prowadzenie przez wymienione osoby działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego. Sprawowanie funkcji publicznych powinno bowiem być jak najbardziej transparentne i nie powinno dawać okazji do wykorzystywania swojej pozycji czy wpływów do korzystania z majątku gminy. Wynajęcie czy zakup od gminy lub spółki gminnej lokalu mieszkalnego przez osobę pełniącą taką funkcję, nawet w przypadku jego dokonania zgodnie z procedurami, powodować może wątpliwości w tym zakresie oraz

podważać zaufanie do organów władzy publicznej. Zmiany te można powiązać z treścią [art. 2](#) oraz [art. 3](#) Konstytucji RP, które urzeczywistniają zasady sprawiedliwości społecznej i jednolitości (w literaturze przyjmuje się, że państwo jednolite charakteryzuje się integralnością statusu prawnego ludności tego państwa), a zatem równego, opartego na tych samych zasadach dla wszystkich, dostępu do dóbr publicznych. Nowelizacja ma charakter prewencyjny, zapobiegający wykorzystywaniu pełnionej funkcji publicznej do uzyskiwania preferencyjnych warunków korzystania z mienia komunalnego.

2.2. Ustawa o samorządzie powiatowym³³⁵

Zapewniono możliwość utworzenia młodzieżowej rady powiatu z własnej inicjatywy lub na wniosek uprawnionego podmiotu. Analogicznie jak w przypadku samorządu gminnego, wskazane przepisy, umożliwiając wspieranie idei samorządu terytorialnego wśród młodzieży i seniorów, wzmacniają znaczenie regulacji konstytucyjnych, tj. art. 15 ust. 2 oraz art. 16 ust. 1. Tworzone gremia, poprzez ustawowe nadanie im statusu formalnoprawnego, stanowią wyraz istniejących więzi społecznych i kulturowych wśród mieszkańców oraz przyczyniają się do ich integracji społecznej. Taki stan rzeczy zwiększa powodzenie w realizacji wielu zadań powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego przez organy tych jednostek wywodzące się spośród mieszkańców i przez nich wybieranych.

Podobnie jak w przypadku samorządu gminnego określono wysokość diet wypłacanych radnym. Przepis ten nawiązuje do art. 169 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (który stanowi, że zasada samorządności lokalnej musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz, w miarę możliwości, w Konstytucji) wespół z art. 7 ust. 1 i 2 tej międzynarodowej umowy ratyfikowanej przez Polskę (z norm tych wynika, że status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien zapewniać swobodne wykonywanie ich mandatu. Status ten powinien zapewnić wyrównanie finansowe odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu oraz, w razie potrzeby, wyrównanie finansowe za utracone zyski lub też

335 [t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1526, z 2023 r. poz. 572.](#)

wynagrodzenie za wykonaną pracę, jak również odpowiednie ubezpieczenie społeczne.).

Przyjęto przepisy wspierające solidarność międzypokoleniową oraz dotyczące polityki senioralnej. Analogicznie jak w przypadku samorządu gminnego, wskazane przepisy, podobnie jak wcześniejsze nowelizacje, umożliwiając wspieranie idei samorządu terytorialnego wśród seniorów, wzmacniają znaczenie regulacji konstytucyjnych, tj. art. 15 ust. 2 oraz art. 16 ust. 1. Tworzone gremia, poprzez ustawowe nadanie im statusu formalnoprawnego, stanowią wyraz istniejących więzi społecznych i kulturowych wśród mieszkańców oraz przyczyniają się do ich integracji społecznej. Taki stan rzeczy zwiększa powodzenie w realizacji wielu zadań powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego przez organy tych jednostek wywodzące się spośród mieszkańców i przez nich wybieranych.

2.3. Ustawa o samorządzie województwa³³⁶

Dodano przepisy regulujące zasady tworzenia strategii rozwoju województwa. Podobnie jak w przypadku samorządu gminnego nowelizacja koresponduje z art. 15 ust. 1 oraz art. 16 ust. 2 Konstytucji RP. Przepisy te, określając jednostki samorządu terytorialnego mianem władzy („Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej”), dają wespół z wprowadzonymi do ustawy ustrojowej zmianami, o których mowa powyżej, możliwość planistycznego określania realizacji zadań głównie w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej.

Analogicznie jak w przypadku gminy i powiatu przyjęto regulacje wzmacniające partycypację społeczną w grupie młodzieży oraz seniorów, również zobowiązując samorząd województwa do prowadzenia polityki senioralnej.

Niezależnie od tych pozytywnych zmian, wzmacniających samorządność terytorialną oraz partycypację w podejmowaniu decyzji na poziomie różnych grup tworzących wspólnotę samorządową (młodzież i seniorzy), ustawodawca przyjmował zmiany ingerujące w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego oraz nienależycie wywiązywał się z obowiązku zapewnienia im adekwatnych środków

336 [t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2094](#), z 2023 r. [poz. 572, 1688](#).

finansowych do zadań i kompetencji przypisanych poszczególnym szczeblom samorządu. Do tych naruszeń zasad konstytucyjnych dochodziło na poziomie ustaw szczegółowych, a nie ustrojowych statuujących status prawny, kompetencje i zadania poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego.

2.4. Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego a praktyka

Jako przykład ingerencji w samodzielność samorządu można wskazać na brzmienie ustawy – Prawo oświatowe w zakresie dotyczącym powoływania dyrektorów szkół (placówek oświatowych) prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. W składzie komisji konkursowych obligatoryjnie zasiada m.in. po trzech przedstawicieli organu prowadzącego szkołę lub placówkę – czyli samorządu oraz po trzech przedstawicieli organu sprawującego nadzór pedagogiczny – czyli administracji rządowej. Biorąc pod uwagę to, że np. publiczna szkoła podstawowa bądź przedszkole to placówki gminne (podobnie jak np. liceum czy technikum bądź podstawowa szkoła specjalna to placówki powiatowe), wydaje się, że to samorząd będący organem prowadzącym, powinien mieć decydujące zdanie w wyborze dyrektora, z którym będzie współpracować, przez jego co do zasady pięcioletnią kadencję. Udział przedstawicieli kuratorium powinien zatem być mniejszy.

2.5. Konstytucyjna zasada adekwatności środków do zadań jednostek samorządu terytorialnego a praktyka

Z konstytucyjnie chronioną regułą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego funkcjonalnie związana jest reguła adekwatności przyznanych środków na realizację zadań przypisanych ustawą tym jednostkom. Zadania te mogą być przypisane jego jednostkom do wykonywania jako zadania własne lub zadania zlecane. Prawdziwą bolączką jest brak zapewnienia ze źródeł publicznych odpowiedniego finansowania zadań publicznych przypisanych samorządowi terytorialnemu³³⁷. Dotyczy

337 K. Kwiatkowski, W. Tyszkiewicz, M. Wójcik, *Raport: Finanse samorządów terytorialnych po pandemii. Od kryzysu do rozwoju*, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k10/senat/zespoly/samorzad/raport_finanse-samorzadow-po-pandemii_forp_fpk_2021_11_25-1.pdf (dostęp: 08.11.2023).

to przede wszystkim zadań oświatowych, a w przypadku powiatów (miast na prawach powiatu) zadań z zakresu ochrony zdrowia. Powiaty (miasta na prawach powiatu) mają obowiązek prowadzenia szpitali powiatowych (miejskich). Szpitale borykają się z ogromnym niedofinansowaniem, zaś powiaty (miasta na prawach powiatu) w przypadku ich ewentualnej likwidacji przejmują zobowiązania likwidowanych placówek.

Jako przykład zadań rządowych zleconych samorządowi bez należytego zabezpieczenia finansowego wskazać należy na zadania z zakresu pomocy społecznej. Z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³³⁸ wynika, że do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez gminę przykładowo należy organizowanie i świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi, prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi czy realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia. Na realizację i obsługę tych – i pozostałych zadań wynikających z art. 18 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej – w myśl ust. 2 tej ustawy środki zapewnia budżet państwa. W korelacji z tą sferą zadań pozostaje scedowany z administracji rządowej na gminę obowiązek świadczenia usług opiekuńczych uwzględniających szczególne potrzeby osób z zaburzeniami psychicznymi, w tym prowadzenie środowiskowych domów samopomocy (zob. art. 9 i nast. ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego³³⁹). Kolejnym zakresem zadań rządowych przekazanych samorządowi bez wystarczającego zabezpieczenia finansowego są przykładowo zadania dotyczące gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (zob. art. 11 i nast. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁴⁰), zadania z zakresu służby zastępczej w podmiocie (zob. art. 563 i nast. ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny³⁴¹), zadania starosty powiatu oraz marszałka województwa działających jako organy administracji geodezyjnej

338 [t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 901, 1693, 1938.](#)

339 [t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2123, z 2023 r. poz. 1972.](#)

340 [t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 344, 1113, 1463.](#)

341 [t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2305, z 2023 r. poz. 347, 641, 1615, 1834, 1872.](#)

i kartograficznej (zob. art. 6a ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne³⁴²), zadania związane z ewidencją ludności, obowiązkiem meldunkowym i nadawaniem nr PESEL (zob. art. 4 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności³⁴³), a także zadania w zakresie prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących zgromadzeń (zob. art. 6 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach³⁴⁴).

3. Ocena wprowadzonych zmian

Powierzenie kolejnych zadań publicznych jednostkom samorządu terytorialnego *a priori* należy ocenić pozytywnie. Skoro bowiem samorząd terytorialny stanowi wyraz realizacji ustrojowej zasady decentralizacji wynikającej z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP, to oczywistym jest, że samorząd ten ma wykonywać istotną część zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb mieszkańców tworzących wspólnoty samorządowe. Powierzenie samorządowi terytorialnemu kolejnych zadań publicznych wpisuje się też w realizację postanowień wynikających z ratyfikowanej przez Polskę umowy międzynarodowej, jaką jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego, w szczególności w art. 4 ust. 3 tego aktu. Przepis ten, stanowiąc *expressis verbis* o tym, że generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli, wyznacza rolę samorządu (zwłaszcza lokalnego) w wykonywaniu zadań publicznych.

Wyraźnego podkreślenia wymaga jednak to, że samo cedowanie zadań publicznych na samorząd terytorialny nie spełni swej roli wynikającej m.in. z zasady subsydiarności, jeśli w ślad za przekazywaniem zadań nie będą przekazywane środki finansowe na ich realizację. Odpowiednie finansowanie jest postrzegane jako pochodna ogólnej zasady konstytucyjnie gwarantowanej samodzielności samorządu³⁴⁵. Brak jednoczesnego przekazywania zadań wraz z adekwatnymi środkami finansowymi na ich wykonywanie skutkuje niewydolnością samorządu przy realizacji

342 [t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1752, 1615, 1688, 1762.](#)

343 [t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1191, z 2023 r. poz. 497, 1394, 1941.](#)

344 [t.j. Dz. U. 2022 poz. 1389.](#)

345 Por. [Wyrok TK z 13.12.2018 r., K 34/16, OTK-A 2019, nr 2.](#) Por. M. Stec, *Pozbawienie dochodów samorządu województwa z tytułu usuwania drzew lub krzewów. Omówienie do wyroku TK z dnia 13 grudnia 2018 r., K 34/16, Orzecznictwo w sprawach samorządowych nr 1/2019, s. 8-24.*

przekazanych mu zadań. Dowodem tego stanu rzeczy jest dostrzegalna zapaść samorządów (zwłaszcza powiatowych) przy wykonywaniu zadań z zakresu ochrony i promocji zdrowia, której jedną z form jest prowadzenie szpitali powiatowych.

Tę samą uwagę należy sformułować w obszarze wykonywania zadań z zakresu edukacji publicznej. Niewystarczające środki finansowe przekazywane samorządowi na wykonywanie tego priorytetowego obligatoryjnego zadania publicznego przekładają się na jakość jego wykonywania, w tym w szczególności na zatrważające braki kadrowe oraz akcje protestacyjne w publicznych szkołach i placówkach oświatowych. W zakresie tych ostatnich wymienić należy zwłaszcza poradnie psychologiczno-pedagogiczne borykające się z niedoborami fachowej kadry, co bezpośrednio przekłada się zarówno na jakość, jak i na szybkość działania tych samorządowych jednostek organizacyjnych.

W kategoriach niedopuszczalnej ingerencji w konstytucyjnie chronioną samodzielność jednostek samorządu terytorialnego należy zatem oceniać ustawowe zlecenie tym jednostkom zadań z zakresu administracji rządowej bez należytego zabezpieczenia finansowego. Pomimo tego, że możliwość ustawowego cedowania zadań rządowych na samorząd terytorialny ma swoje konstytucyjne podstawy prawne ([art. 166 ust. 2](#)), to jednak sposób zlecenia tych zadań, głównie lokalnemu samorządowi, czyli gminie i powiatowi, nosi znamiona naruszania prawnie chronionej samodzielności tych jednostek. Uzasadnieniem tego poglądu jest wadliwe (niewystarczające) finansowanie zadań przekazywanych samorządowi przy równoczesnej obligatoryjności ich wykonywania przez gminny, powiaty i województwa. Analizowane zlecenie zadań, w świetle literalnego brzmienia art. 166 ust. 2 Konstytucji RP, musi wynikać z uzasadnionych potrzeb państwa. Pomijając to, że zlecenia takie występują jako powszechna praktyka dociążania samorządu terytorialnego bez jakiegokolwiek wyjaśnienia motywów wskazujących na to, jakie to uzasadnione potrzeby państwa uzasadniają cedowanie zadania rządowego na samorząd terytorialny, środki finansowe na wykonywanie tych zadań w żaden sposób nie pokrywają wynikających z ich realizacji kosztów. Zastrzeżenie to dotyczy przede wszystkim wydatków na kadrową obsługę zlecanych zadań.

Zlecenie zadań bez właściwego zabezpieczenia finansowego narusza art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek

samorządu terytorialnego³⁴⁶. Z przepisu tego wynika, że jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Na brak należytej realizacji tej zasady wskazano w informacji o wynikach kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli. Z informacji tej wynika m.in. że: „Prawidłowość działania systemu dotowania zadań zleconych była od wielu lat kwestionowana przez stronę samorządową, wskazującą na nieadekwatność wielkości dotacji otrzymywanych z budżetu państwa do wydatków ponoszonych na realizację zadań zleconych”³⁴⁷. Z informacji tej wynika, że zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego mają charakter obligatoryjny i dotyczą wykonywania szeroko rozumianych zadań publicznych, które w dużej mierze powinny być realizowane w sposób ciągły. Zaprzestanie wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego tych zadań mogłoby doprowadzić do sytuacji, w której jednostka (osoba fizyczna, osoba prawna itd.) pozbawiona byłaby przysługujących jej ze strony państwa różnego rodzaju usług związanych np. z prowadzeniem ewidencji ludności, nadzorem nad realizacją procesu budowlanego, realizacją świadczeń rodzinnych oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego, realizacją świadczenia wychowawczego (Program Rodzina 500 Plus). Zleceniu jednostkom samorządu terytorialnego wykonywania określonych zadań powinno towarzyszyć odpowiednie wyposażenie tych jednostek w dochody publiczne³⁴⁸. Zdaniem NIK wyniki kontroli wskazują, że w celu zapewnienia zgodności systemu dotowania zadań zleconych z przepisami i poprawienia jego efektywności i przejrzystości, wskazana jest dalsza przebudowa istniejącego systemu zlecania zadań rządowych jednostkom samorządu terytorialnego³⁴⁹.

Analizowany problem zlecania zadań rządowych samorządowi terytorialnemu jest powszechnie dostrzegany przez teoretyków i praktyków samorządu terytorialnego. Tytułem przykładu warto wskazać na

346 [t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2267, z 2023 r. poz. 1586, 2005.](#)

347 <https://www.nik.gov.pl/plik/id.15133,vp.17606.pdf> (dostęp: 08.11.2023); informacja o wynikach kontroli: *Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami*, KBF.430.002.2017, Nr ewid. 26/2017/P/16/009/KBF, s. 5.

348 Tamże, s. 67.

349 Tamże, s. 21.

sposprzeżenie A. Ostrowskiej z Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku. Autorka ta stwierdza, że:

wzrastającym w ostatnich latach zjawiskiem jest problem niewystarczalności dotacji na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej. W przypadku tych dotacji pojawia się pytanie, czy w sytuacji, gdy przekazana jednostce samorządu terytorialnego przez wojewodę dotacja, mająca sfinansować zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, nie jest w ogóle waloryzowana, a jej wysokość jest nieadekwatna (niewystarczająca) w stosunku do kosztów zadania zleconego, jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek „dołożyć” własne dochody, aby to rządowe zadanie zlecone w pełni zrealizować, czy też nie ma takiego obowiązku i może zrealizować zadanie zlecone tylko w takim wymiarze, na jaki otrzymała środki dotacyjne?³⁵⁰

Pytanie to, w aktualnym stanie prawnym pozostaje bez odpowiedzi.

Podsumowując, powierzanie kolejnych zadań publicznych jednostkom samorządu terytorialnego *a priori* należy ocenić pozytywnie, jednakże warunkiem koniecznym tej pozytywnej oceny jest spełnianie nieodzownego warunku, jakim jest gwarantowanie adekwatnych środków finansowych na wykonywanie cedowanych zadań³⁵¹. Zasadnym jest zatem pogląd Trybunału Konstytucyjnego głoszący, że jakkolwiek nie ma koniecznego związku między nakładaniem na jednostki samorządu terytorialnego kolejnych zadań a zwiększaniem ich finansowania, to zasada adekwatności miałyby być w tym zakresie pewną wytyczną programową. Zgodnie z tą zasadą na ustawodawcy ciąży obowiązek takiego dostosowania poziomu finansowania, który jest odpowiedni do poziomu nałożonych na ten samorząd zadań publicznych³⁵². To stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wpisuje się w treść art. 9 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Z przepisu tego wynika, że wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być

350 A. Ostrowska, *Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania samorządu terytorialnego a konstytucyjna zasada adekwatności*, [w:] Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu nr 2(2)/2014, s. 62.

351 Na aspekt ten powszechnie zwraca się uwagę w doktrynie. Słusznie twierdzi P. Czarny, że: „Uzasadnione konstytucyjnie jest stanowisko, że również w wypadku wzrostu wydatków j.s.t. wynikających z dodania lub rozbudowania dotychczasowych zadań pojawia się potrzeba dostosowania finansowania tych zadań do nowego poziomu, szczególnie w sytuacji, w której dotyczy to wzrostu ich liczby i jakości”. Zob. P. Czarny [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 167, Lex/el.

352 Wyrok TK z 13.12.2018 r., K 34/16, OTK-A 2019, nr 2; zob. także [Wyrok TK z 31.01.2013 r., K 14/11, OTK-A 2013, nr 1, poz. 7.](#)

dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo. Regulacja ta pozostaje także w korelacji z wynikającą z art. 167 Konstytucji RP zasadą, w myśl której jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Kwesta ta nie budzi wątpliwości także w doktrynie, gdzie wskazuje się, że jedną z podstawowych zasad finansów lokalnych wyrażonych w Konstytucji RP i Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego jest zasada adekwatności zasobów finansowych społeczności lokalnych do przydzielonych im zadań³⁵³.

353 A. Ostrowska, *Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania samorządu terytorialnego a konstytucyjna zasada adekwatności*, [w:] *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu* nr 2(2)/2014, s. 59.

Wymiar sprawiedliwości (sądy) i Krajowa Rada Sądownictwa

dr hab. Lech Jamróz

I. Uwagi wstępne

1. W okresie IX kadencji Sejmu kontynuowano działania prowadzące do uzależniania władzy sądowniczej od władz politycznych, a jednocześnie ograniczania niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz funkcji kontrolnej sprawowanej przez sądy. Tendencja ta w omawianym okresie dodatkowo się nasiliła.

2. Prezentację problematyki stanu przestrzegania konstytucyjności w omawianym obszarze rozpocząć należy od Krajowej Rady Sądownictwa (KRS), ponieważ zmiana ustawy o KRS z grudnia 2017 r. oraz będąca jej skutkiem bardzo wątpliwa konstytucyjnie, a w wielu przypadkach wręcz antykonstytucyjna praktyka funkcjonowania KRS wyłonionej w nowej procedurze (odtąd zwanej przez wielu „neo-KRS”), stanowią jeden z czterech zasadniczych czynników³⁵⁴ trwającego od końca 2015 r. kryzysu praworządności w Polsce, którego podstawę stanowią zmiany ustawowe dokonane w obszarze władzy sądowniczej.

354 Trzy pozostałe to: zdegradowanie Trybunału Konstytucyjnego, zaostrenie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i zmiany ustrojowe w Sądzie Najwyższym.

II. Krajowa Rada Sądownictwa

1. Podstawy konstytucyjne

W art. 186 określona została funkcja KRS; ma ona „stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem władzy sądowniczej *sensu stricto*, spełniać ma rolę organu wzmacniającego wskazane tu wartości. Posiada mieszany, w większości sędziowski skład, co zapewniać ma udział w jej pracach reprezentacji środowiska sędziowskiego. Taka jest istota wkomponowania KRS do struktury organów konstytucyjnych. Krajowa Rada Sądownictwa została powołana po raz pierwszy w 1990 roku (był to jeden z postulatów reform ustrojowych 1989 r.) w tym celu, by stanowić instytucjonalną gwarancję niezależności i niezawisłości sądów i sędziów oraz minimalizować ryzyko wpływu czynnika politycznego na sądy. Apolityczność KRS jest istotna także ze względu na wykonywanie przez nią konstytucyjnego zadania dokonywania selekcji kandydatów na sędziów i prezentowania wniosków o powołanie sędziów Prezydentowi RP (art. 179 Konstytucji).

2. Wybory do KRS i skład KRS

W dniu 12.05.2022 r. przeprowadzono wybory sędziowskiej części składu KRS. Po raz drugi w historii wyboru 15 sędziów dokonał Sejm, a nie poszczególne zgromadzenia sędziowskie. Kolejny raz wybory zostały zbojkotowane przez parlamentarne kluby opozycyjne, które nie zgłosiły kandydatów do KRS i nie wzięły udziału w ich wyborze, argumentując, że ustawowe podstawy wyborów są oczywiście niezgodne z Konstytucją RP. W zgłaszaniu kandydatów i wyborach nie wzięła też udziału przytłaczająca większość środowiska sędziowskiego. Apel do sędziów „o powstrzymanie się – w imię wierności Konstytucji RP i w poczuciu odpowiedzialności za Państwo i dobro obywateli – od udziału w wadliwej procedurze wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa do czasu wprowadzenia odpowiednich zmian ustawowych” wystosowało 18.01.2022 r. 50 byłych członków KRS (funkcjonującej w latach 1990–2018)³⁵⁵.

355 <https://oko.press/apel-48-sedziow-z-legalnej-krs-rozwiazac-neo-krs/> (dostęp: 9.10.2023).

Różnica w porównaniu do poprzedniej kadencji Sejmu polega na tym, że teza o niekonstytucyjności nowego trybu wyboru członków KRS została poparta w orzecznictwie sądowym. Najpierw 19.11.2019 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wydał wyrok w sprawie KRS i Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (ID), w którym określił przesłanki, których zaistnienie świadczyć może o upolitycznieniu KRS³⁵⁶. Następnie 5.12.2019 r. Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego uznała, że KRS nie spełnia wymogów niezależności, a powołana przez nią Izba Dyscyplinarna SN nie jest sądem³⁵⁷. W dniu 23.01.2020 r. Sąd Najwyższy w składzie 59 sędziów trzech połączonych Izb (Izby Karnej, Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oraz Izby Cywilnej), rozstrzygnął m.in., że sędziowie wskazani przez nową KRS są nieuprawnieni do orzekania³⁵⁸. Z kolei Europejski Trybunał Prawa Człowieka (ETPCz) w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce*³⁵⁹ orzekł, że obecna KRS nie daje gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej; potwierdził to następnie w kolejnych orzeczeniach³⁶⁰.

Krajowa Rada Sądownictwa funkcjonuje ponadto w niekonstytucyjnym składzie, co wynika wprost z art. 187 ust. 1 Konstytucji, ponieważ 14 zasiadających w niej sędziów reprezentuje sądy powszechne, a połowa z nich – sądy rejonowe; brakuje też reprezentanta Sądu Najwyższego i sądów wojskowych. W praktyce KRS w znacznej części składu jest blisko związana z ministrem sprawiedliwości (byli lub obecni prezesi sądów, byli współpracownicy w ministerstwie, osoby związane towarzysko). Ponadto od 2022 r. raz pierwszy w historii wiceprzewodniczącym KRS jest polityk – poseł rządzącego ugrupowania, sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, bliski współpracownik ministra sprawiedliwości i niegdyś szef klubu parlamentarnego kierowanej przez

356 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 19 listopada 2019 r. sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18 (EU:C:2019:982).

357 [Sygn. akt III PO 7/18](#).

358 [Sygn. akt BSA I-4110-1/20](#). Uchwała ta ma fundamentalne i przełomowe znaczenie, ponieważ zakwestionowano w niej status „neo-KRS” i „neo-sędziów”, czym istotnie utrudniła ingerencję innych władz na sądy. Z tego powodu zarówno treść uchwały, jak i jej autorzy stali się „solą w oku” większości rządzącej, dążącej do szybkich zmian personalnych w sądownictwie i – jak należy przypuszczać – zapewnienia wpływów w wymiarze sprawiedliwości.

359 [Skarga 43447/19](#).

360 Sprawa Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce (skargi nr 49868/19 i 57511/19); sprawa Advance Pharma przeciwko Polsce (skarga numer 1469/20) i inne.

niego partii politycznej. To kolejny przykład potwierdzający dominację czynnika politycznego w KRS i powiązań personalnych między politykami a częścią sędziów.

3. Działalność KRS

Nowy tryb wyboru i zwiększenie zależności KRS od organów politycznych spowodował przebiegunowanie roli KRS. Z organu, którego obowiązkiem jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, KRS przekształciła się w organ aprobujący niemal wszelkie działania realizowane przez Sejm (uchwała ustawy regulujące funkcjonowanie sądów i sędziów) i władzę wykonawczą, w szczególności ministra sprawiedliwości. Ocena ta opiera się na analizie działalności KRS. Od 2018 r. KRS wydała kilkadziesiąt stanowisk w sprawach dotyczących sądownictwa i sędziów, w których w zasadzie bezgranicznie aprobowała wątpliwe konstytucyjnie oddziaływania pozostałych władz na władzę sądowniczą³⁶¹ (w szczególności na sędziów). Dezawuowano w nich także orzeczenia sądowe, co musi budzić zdecydowany sprzeciw³⁶².

Stan przestrzegania Konstytucji w obszarze działalności KRS ocenić należy zdecydowanie krytycznie. Bardziej wiąże się ona z realizacją programu politycznego ministra sprawiedliwości niż wywiązywaniem się z obowiązków konstytucyjnych przez KRS.

4. Podsumowanie

Uprawnione organy państwa, w szczególności Sejm, który uchwała ustawy oraz Prezydent jako organ, którego zadaniem (obowiązkiem) jest „stanie na straży Konstytucji RP”, nie podejmują oczekiwanych działań w kierunku realizacji wytycznych wynikających z orzeczeń sądów krajowych i europejskich. Jest wręcz odwrotnie, jak zostało to wskazane w rozdziale 3 (Robert Grzeszczak, *O funkcjonowaniu Polski w Unii Europejskiej i przestrzeganiu prawa międzynarodowego*) – negują działania prawne i odmawiają realizacji tych wyroków. Prezydent kontynuuje powoływanie tzw. „neo-sędziów” na wniosek wadliwie ukształtowanej KRS i odmawia powołania do urzędu sędziowskiego w odniesieniu do

361 Stwierdzenie oparte na badaniach własnych.

362 Zob. np. uchwała KRS nr 612/2021 z 28.05.2021.

niektórych kandydatów wskazanych przez KRS funkcjonującą do marca 2018 r., o czym była mowa w rozdziale 9 (Jerzy Ciapała, Kamil Dąbrowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*).

Potwierdzeniem upolitycznienia KRS jest wykluczenie jej w dniu 28.10.2021 r. z Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) ze względu na brak niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz brak gwarancji wsparcia niezależności sądownictwa w Polsce³⁶³.

III. Sąd Najwyższy

1. Podstawy konstytucyjne

Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i sądów wojskowych w zakresie orzekania oraz wykonuje inne czynności określone w Konstytucji i ustawach (art. 183). Doniosłe funkcje SN to orzekanie w sprawie ważności wyborów i referendum ogólnokrajowego oraz rozstrzyganie innych spraw o charakterze publicznym. Istota funkcji SN polega na tym, że jako organ zajmujący najwyższe miejsce w strukturze wymiaru sprawiedliwości nie tylko dokonuje weryfikacji zasadności prawomocnych rozstrzygnięć sądów drugiej instancji, ale zajmuje się rozstrzyganiem najpoważniejszych problemów prawnych, a także wytycza kierunki orzecznicze, dokonuje wiążących interpretacji przepisów prawa (uchwały wykładnicze).

2. „Neo-sędziowie” w SN

Problem tzw. „neo-sędziów” procentowo w największym zakresie dotyczy obecnie SN. W obecnej chwili już 56 osób, a więc ponad połowę stanowi grupa, w procedurze powołania której uczestniczyła „neo-KRS”³⁶⁴. Kolejne konkursy na wolne stanowiska sędziowskie są w toku, więc należy się spodziewać, że w niedalekiej perspektywie sędziowie SN powołani do 2018 r. przez legalnie działającą KRS zostaną liczebnie zdominowani przez „neo-sędziów”. W dniu 6.05.2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny w pięciu rozpatrywanych sprawach, uchylając uchwa-

363 <https://www.ency.eu/node/605> (dostęp: 9.10.2023).

364 https://hfhr.pl/upload/2023/10/raport_powolania_sedziow_przez_nowa_krs.pdf (dostęp: 9.10.2023).

ły KRS ws. przedstawienia kandydatów do powołania na stanowiska sędziów, stwierdził m.in., iż KRS „nie daje wystarczających gwarancji niezależności od organów władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej w procedurze powoływania sędziów”³⁶⁵.

Z dniem 26.05.2020 r. na urząd Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego Prezydent RP powołał „neo-sędziego”, mimo braku przedstawienia przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN kandydatów, jak wymaga przepis Konstytucji (art. 183 ust. 3). Procedura wyłaniania kandydatów była ponadto dotknięta istotnymi wadami prawnymi, a obrady Zgromadzenia prowadziła osoba nieuprawniona („pełniący obowiązki Pierwszego Prezesa SN”)³⁶⁶. Co więcej, w procedurze nominacyjnej Prezydent nie uwzględnił cieszącego się autorytetem sędziego, który uzyskał w głosowaniu poparcie bezwzględnej większości sędziów SN (50 głosów spośród 95 uczestniczących w głosowaniu)³⁶⁷.

3. Problem struktury SN

Jednym z fundamentalnych problemów konstytucyjnych dotyczących struktury SN była Izba Dyscyplinarna (ID). Regulacja ustawowa zapewniła ID autonomiczność organizacyjną i finansową, co *de iure* i *de facto* sytuowało ją poza strukturą SN. Była swoistym super-sądem, nieprzewidzianym w przepisach Konstytucji RP³⁶⁸. Na skutek orzeczeń TSUE i w związku z presją organów UE oraz wielu środowisk prawniczych, podmiotów i instytucji w 2022 r. ID została zlikwidowana i zastąpiona Izbą Odpowiedzialności Zawodowej (IOZ)³⁶⁹. Problem nie został jednak rozwiązany, ponieważ „neo-sędziowie” zasiadający dotąd w ID zostali przeniesieni do innych Izb SN, a z kolei sposób wykreowania składu

365 Zob. np. [sygn. II GOK 7/18](#).

366 Szerzej o tym, zob. <https://oko.press/sedzia-sn-zaradkiewicz-lamie-prawo> (dostęp: 9.10.2023) oraz <https://oko.press/zaradkiewicz-naraza-sie-na-zarzuty-karne> (dostęp: 9.10.2023).

367 Chodzi o prof. Włodzimierza Wróbla. Szerzej o tym, zob. np. <https://prawo.gazeta-prawna.pl/artykuly/1478762,kandydaci-na-i-prezesa-sn-wybrani-wlodzimierz-wrobel-najwiecej-glosow.html> (dostęp: 9.10.2023).

368 Problem konstytucyjny związany z ID, jak też inne kwestie, stały się przedmiotem raportu dotyczącego rozwoju prawa konstytucyjnego w poszczególnych państwach świata. Zob. P. Mikuli, G. Kuca, E. Gudowska-Natanek, *Poland* [w:] 2020 *Global Review of Constitutional Law*, eds. L. Albert, D. Landau, P. Faraguna, S. Drugda, Boston 2021, s. 237-241.

369 Ustawa z 9.06.2022 r. ([Dz.U. 2022. poz. 1259](#)).

tej „nowej” IOZ spowodował, że zasiadają w niej w większości także „neo-sędziowie”³⁷⁰. W 2020 roku Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN składająca się z „neo-sędziów” orzekła w przedmiocie ważności przeprowadzonych wyborów prezydenckich.

4. Ławnicy w Sądzie Najwyższym

Nowa ustawa o SN wprowadziła instytucję ławnika w SN. To nawiązanie do konstytucyjnie wyrażonej normy przewidującej udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (art. 182). Składy ławnicze w SN są dyskusyjne, ponieważ SN zajmuje się rozstrzyganiem poważnych problemów prawnych i wymagana jest tu fachowa wiedza prawnicza. Ławnicy zasiadają w składach orzekających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izbie Odpowiedzialności Zawodowej³⁷¹. Mimo dokonanego zgodnie z prawem wyboru grupy ławników przez Senat³⁷², przez wiele miesięcy Pierwszy Prezes SN odmawiał przyjęcia ślubowania przez wszystkich ławników, powołując się na niespełnienie przesłanki nieskazitelnego charakteru³⁷³. Ostatecznie ślubowania odbyły się w kilku etapach, a ostatnie miało miejsce dopiero 1.06.2023.

5. Podsumowanie

Kolejne nowelizacje ustawy o SN spowodowały stan strukturalnego chaosu w SN. Zaburzyły wymaganą konstytucyjnie równowagę między Sejmem, rządem i Prezydentem a Sądem Najwyższym, dając podstawę do zaburzenia funkcjonowania SN i wpływając na wykonywanie przez ten organ konstytucyjnych funkcji. W roku 2020 Prezydent powoływał „pełniących obowiązki Pierwszego Prezesa SN”, czy też „pełniących obowiązki” Prezesów Sądu Najwyższego (2020 i 2021 r.), podczas gdy Konstytucja nie przewiduje takich stanowisk. W dalszym ciągu funkcjonują Izby, których niezależność i bezstronność zostały zakwestionowane

370 Ostatecznie to Prezydent wyznaczył 11 sędziów IOZ, co także wzbudziło uzasadnione [zastrzeżenia](#).

371 Kolegium SN ustaliło liczbę 30 ławników w SN.

372 [Uchwała Senatu RP z 6.10.2022 r.](#)

373 Szerzej o tej sytuacji zob. <https://oko.press/manowska-lawnicy-zaprzysiezenie> (dostęp: 9.10.2023).

w wyrokach ETPCz ze względu na fakt, iż ich personalną obsadę przy udziale „neo-KRS”.

Antykonstytucyjne działania w odniesieniu do SN, zmierzające do „zalegalizowania neo-sędziów”, a potencjalnie także do zabezpieczenia wpływów politycznych w tym sądzie, w dalszym ciągu są kontynuowane. Z dezaprobatą należy odnieść się do zaproponowanego przez Prezydenta w dn. 6.11.2023 projektu zmiany regulaminu SN, zgodnie z którym kworum wymagane do podjęcia uchwały połączonych izb lub uchwały pełnego składu SN obniżone byłoby z większości 2/3 do połowy. Według stanu z listopada 2023 liczba „neo-sędziów” SN przekroczyła połowę składu tego sądu.

Szczególnego napiętnowania wymagają przypadki poddawania sędziów Sądu Najwyższego presji odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz przedstawianych im zarzutów za decyzje procesowe podejmowane w ramach sądowych czynności orzeczniczych. Tylko w 2023 r. dotyczyło to przykładowo zarzutów rzekomego przekroczenia uprawnień przez sędziego SN w związku z przeprowadzeniem tzw. testu niezawisłości wobec innego sędziego³⁷⁴ czy zarzutu niezawieszenia postępowania przez ówczesną Pierwszą Prezes SN i „doprowadzenie do wydania uchwały” składu trzech połączonych izb SN w dniu 23.01.2020. W tej ostatniej sprawie 55 sędziów SN uczestniczących w podjęciu tej uchwały wystosowywało w dniu 5.10.2023 oświadczenie (sprzeciw)³⁷⁵.

IV. Sądy

1. Podstawy konstytucyjne

Fundamentalne zasady określające status sądów i sędziów w RP to: „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”, „Sądy i Trybunały wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej” oraz „Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji i ustawom”. Instytucjonalna i personalna odrębność sądów od innych władz nie oznacza wyeliminowania

374 Szerzej zob. np. <https://oko.press/atak-neo-krs-na-sedziego-sn-wrobla> (dostęp: 9.10.2023).

375 Zob. <https://oko.press/az-55-sedziow-sn-broni-bylej-prezes-sn-gersdorf-sciga-ja-slynn-y-schab-za-historyczna-uchwale-sn> (dostęp: 9.10.2023).

jakichkolwiek relacji z pozostałymi władzami, ale są one ściśle limitowane przepisami Konstytucji i w żadnym razie nie mogą wpływać na czynności orzecznicze sądów ani ograniczać niezawisłości sędziowskiej, przejawiającej się przede wszystkim w podległości względem prawa³⁷⁶.

2. Prawo do sądu i wymiaru sprawiedliwości a regulacje „covidowe”

W okresie objętym monitoringiem bardzo duże kontrowersje wzbudziły tzw. „przepisy covidowe”³⁷⁷, na mocy których w sprawach cywilnych zlikwidowano kolegiałność składów orzekających w sądach drugiej instancji w czasie trwania stanu epidemii, stanu zagrożenia epidemicznego i w ciągu roku od odwołania tego z nich, który wystąpi jako ostatni³⁷⁸. Sprawa ta wzbudziła liczne i uzasadnione zarzuty niekonstytucyjności m.in. ze względu na brak przepisów intertemporalnych oraz naruszenie prawa do sądu (art. 45) i prawa do zaskarżenia orzeczeń zapadłych w pierwszej instancji (art. 78), naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz do wymiaru sprawiedliwości, jak i naruszenie zasady proporcjonalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności lub praw (art. 31 ust. 3)³⁷⁹.

W uchwale składu siedmiu sędziów SN z 26.04.2023 r.³⁸⁰ SN stwierdził, że rozpoznanie sprawy przez sąd cywilny w składzie jednoosobowym na mocy przepisów ustawy „covidowej” ogranicza prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), ponieważ nie jest konieczne dla ochrony zdrowia publicznego (art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) i prowadzi do nieważności postępowania (art. 379 pkt 4 k.p.c.).

376 Por. np. P. Wiliński, P. Karlik, Uwagi do art. 173 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, np. 22-23.

377 Art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 w zw. z pkt 1 tzw. „ustawy covidowej” ([Dz.U. 2020, poz. 374; tj. Dz.U. 2023, poz. 1327 ze zm.](#)).

378 Stan epidemii zakończył się w Polsce 16.05.2022, a stan zagrożenia epidemicznego odwołano 1.07.2023 r.

379 Zob. np. [stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich](#).

380 Sygn. III PZP 6/22, zob. <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20pzp%206-22.pdf> (dostęp: 9.10.2023).

3. Sędziowie powołani przy udziale KRS ukształtowanej po 2018 roku (tzw. „neo-KRS”)

Problemem jest obecnie wysoki odsetek tzw. „neo-sędziów”. Jest to około 20% całej kadry sędziowskiej, a w poszczególnych sądach wartość ta jest zróżnicowana i kształtuje się w przedziale od kilku do kilkudziesięciu procent składu. Jak wskazuje Raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (HFPC), od 2018 r. do sierpnia 2023 r. Prezydent RP powołał 2204 osoby na stanowiska sędziowskie przy udziale tzw. „neo-KRS”. Do sądów powszechnych trafiło 2043 „neo-sędziów”, przy czym niektóre osoby uzyskały w tym czasie więcej niż jedną nominację. Najwięcej nominacji dotyczyło sądów rejonowych (988; tu jednak powołania dotyczyły 422 byłych asesorów) i okręgowych (876)³⁸¹.

W wielu przypadkach konkursy na wolne stanowisko sędziowskie mają charakter pozorny, gdyż – ze względu na przekonanie większości środowiska sędziów co do niekonstytucyjności istniejącej obecnie KRS – przystępuje do niego tylko jedna osoba³⁸². Każę to poddać w wątpliwość sens takiej procedury nominacyjnej, bo nie służy ona selekcji kandydatów i wyborowi najlepszego z nich do powołania na urząd sędziowski.

Od 15.07.2022 r. w postępowaniach przed sądami powszechnymi, administracyjnymi, wojskowymi i SN istnieje możliwość przeprowadzenia przez skład orzekający tzw. testu niezawisłości wobec innego sędziego³⁸³. Ustawowo dopuszczalne mianowicie jest badanie spełnienia przez sędziego „wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu, jeżeli w okolicznościach danej sprawy może to doprowadzić do naruszenia standardu niezawisłości lub bezstronności, mającego wpływ na wynik sprawy z uwzględnieniem okoliczności dotyczących uprawnionego oraz charakteru sprawy”. W kontekście konstytucyjnych uchybień istniejącej od 2018 r. procedury nominacyjnej wskazana tu zmiana ustawowa zasługuje na aprobatę.

381 https://hfhr.pl/upload/2023/10/raport_powolania_sedziow_przez_nowa_krs.pdf (dostęp: 9.10.2023).

382 Raport HFPC, s. 8. Zob. https://hfhr.pl/upload/2023/10/raport_powolania_sedziow_przez_nowa_krs.pdf (dostęp: 9.10.2023).

383 Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw ([Dz.U. z 2022. poz. 1259](https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocContentDetails?uri=aua:202200001259)).

4. Likwidacja samorządności sędziowskiej

Uprawnionym jest stwierdzenie, że samorządność sędziowska została praktycznie zlikwidowana. Formalnie zgromadzenia sędziowskie w sądach istnieją, natomiast ustawodawca (ściślej: władza polityczna) skrajnie ograniczył ich uprawnienia. Pozbawiono zgromadzenia istotnych kompetencji, jak m.in.: opiniowania kandydata na prezesa sądu czy wyrażania opinii o przedstawionej przez prezesa sądu informacji o działalności sądu. W omawianym okresie przyjęto więc kierunek odwrotny od tego, który dominował od czasu przeobrażeń ustrojowych roku 1989. Ograniczenie roli zgromadzeń oddziałuje wynikowo na zwiększenie wpływu innych organów, w szczególności prezesów sądów, kolegiów sądów, a pośrednio ministra sprawiedliwości i KRS. Sytuację zgromadzeń sędziowskich utrudnił dodatkowo okres pandemii, w którym zgromadzeń nie przeprowadzano, co dało pretekst niektórym prezesom do niezwoływania zgromadzeń także po ustaniu pandemii (aż do chwili obecnej).

5. Uchwalenie przepisów represyjnych – tzw. „ustawa kagańcowa”

Na początku 2020 r. uchwalono nowelizację ustawy PUSP (oraz innych ustaw), która ze względu na przyjęte regulacje funkcjonuje w wypowiedziach publicznych jako tzw. „ustawa kagańcowa”³⁸⁴. Domknęła ona proces marginalizacji samorządu sędziowskiego, a dodatkowo ograniczyła możliwość udziału sędziów niefunkcyjnych w kolegium sądu (w sądach okręgowych i apelacyjnych). Organ ten tworzą obecnie wyłącznie prezesi sądów, tj. osoby powołane przez ministra sprawiedliwości (udział w kolegiach przedstawicieli samorządu sędziowskiego dopuszczalny jest jedynie, gdy opiniowani są kandydaci do awansów).

Drugim elementem nowelizacji jest rozszerzenie zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Wprowadzono przepisy stanowiące, że:

- w ramach działalności sądów lub organów sądów niedopuszczalne jest kwestionowanie umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa,

384 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. 2020 poz. 190](#)).

– niedopuszczalne jest ustalanie lub ocena przez sąd powszechny lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.

Poza tym przedmiotem obrad kolegium i samorządu sędziowskiego nie mogą być sprawy polityczne, w szczególności zabronione jest podejmowanie uchwał podważających zasady funkcjonowania władz Rzeczypospolitej Polskiej i jej konstytucyjnych organów. Razi więc ogólnikowość tych przesłanek, co umożliwia w zasadzie dowolną ich interpretację przez rzecznika dyscyplinarnego, a w rezultacie kwalifikowanie nawet zgodnych z prawem działań jako spełniających kryteria wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, nie wyłączając czynności orzeczniczych.

Przepisy „ustawy kagańcowej” służą też legalizacji tzw. „neo-sędziów” i mają uniemożliwić kwestionowanie ich statusu. Oprócz wskazanych wyżej przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej wprowadzono bowiem przepis, iż sędzią jest osoba powołana na stanowisko przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która złożyła ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a więc jakoby akt powołania „uzdrowiał” niezgodność z prawem całej procedury poprzedzającej ten akt.

Wprowadzono także ustawy obowiązek przedstawiania przez sędziów pisemnych oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniu (w tym w stowarzyszeniu), funkcji pełnionej w organie fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej – ze wskazaniem nazwy i siedziby zrzeszenia, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa. Zrodziło to wątpliwości natury konstytucyjnej, gdyż Konstytucja zakazuje sędziom członkostwa w partii politycznej i prowadzenia działalności publicznej „nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności i niezawisłości sędziów”. W praktyce treści składanych przez sędziów oświadczeń mają różną postać, a część sędziów – stosując odnośną normę konstytucyjną – potwierdza wyłącznie brak przynależności do partii politycznej.

Warto dodać, że w odniesieniu do przedstawionego projektu tej ustawy Zarząd Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego w dniu 13.12.2019 r. wydał krytyczne stanowisko, stwierdzając m.in., że godzi on niezależność wymiaru sprawiedliwości i niezawisłość sędziowską³⁸⁵.

385 Zob. ptpk.pl, zakładka „Aktualności” (dostęp: 9.10.2023).

W dniu 5.06.2023 r. TSUE w sprawie C-204/21 potwierdził niezgodność przepisów „ustawy kagańcowej” z prawem unijnym³⁸⁶.

6. Odpowiedzialność dyscyplinarna i rzecznicy dyscyplinarni

Kolejne nowelizacje PUSP rozszerzyły zakres odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej są wskazane na tyle ogólnie, że umożliwiają jej wszczęcie wobec dopuszczalnych prawem czynności orzeczniczych lub innych związanych z wykonywaniem zawodu sędziego. Przegląd postępowań dyscyplinarnych opisany został w Raporcie HFPC³⁸⁷. Postępowania dyscyplinarne były wszczynane z wielu powodów, ale można wskazać trzy zasadnicze grupy wszczynanych spraw:

- w związku z wypowiedziami publicznymi (działalnością publiczną) sędziów,
- jako wynik z ich działalności orzeczniczej,
- jako wynik przynależności do stowarzyszeń³⁸⁸.

Nie należą do wyjątków prawne represje za przedstawienie pytania prejudycjalnego do TSUE czy za stosowanie wyroków TSUE i ETPC³⁸⁹.

W Raporcie HFPC oprócz przedstawienia danych statystycznych wskazano, że postępowania dyscyplinarne prowadzone są w sposób przewlekły, co samo w sobie godzi w sędziowskie gwarancje niezawisłości i stanowi przejaw dodatkowej represji. Podkreśla się trafnie, że groźba wszczęcia postępowania dyscyplinarnego może wywołać wśród sędziów tzw. „efekt mrozący”, tj. rozważenie zaniechania określonych działań w obawie o wszczęcie sprawy dyscyplinarnej, nawet jeśli działania te podejmowane są na podstawie i w granicach prawa. W omawianym okresie mieliśmy do czynienia z wieloma przykładami wykorzystywania postępowania dyscyplinarnego jako metody nieuprawnionej presji na sędziów. Wszczęciu postępowania dyscyplinarnego towarzyszyło

386 [ECLI:EU:C:2023:442](https://ecli.europa.eu/CLILIST/2023/442). Zob. też: <https://archiwumosiatsynskiego.pl/wpis-w-debacie/wazne-tsue-ustawa-kagancowa-sprzecznaz-prawem-unijnym-miliardy-z-kpo-sie-oddalaja/> (dostęp: 9.10.2023).

387 <https://hfhr.pl/publikacje/postepowania-dyscyplinarne-przeciwko-sedziom-sadow-powszechnych-portal> (dostęp: 9.10.2023).

388 Zob. [Raport HFPC](#), s. 27 i nast.

389 Zob. <https://oko.press/sedzia-niklas-bibik-zawieszona-za-stosowanie-prawa-ue-i-za-zadanie-pytan-prejudycjalnych-do-tsue> (dostęp: 9.10.2023).

obniżanie uposażenia sędziowskiego (maksymalnie o połowę), długotrwałe zwieszanie w czynnościach sędziowskich czy przenoszenie do innego wydziału sądu.

Struktura organów dyscyplinarnych jest rozbudowana i hierarchiczna³⁹⁰. Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych i jego dwóch zastępców powołuje minister sprawiedliwości. W wyniku zmian wprowadzonych „ustawą kagańcową” mogą oni podjąć i prowadzić czynności w każdej sprawie dyscyplinarnej, także tej należącej do właściwości rzecznika dyscyplinarnego przy sądzie apelacyjnym lub okręgowym. Mogą także każdą sprawę przekazać innemu rzecznikowi. Wprowadzone rozwiązania stanowią przykład centralizacji, ponieważ prowadzenie każdej sprawy dyscyplinarnej zależne jest – pośrednio lub nawet bezpośrednio – od ministra sprawiedliwości, od którego zależą nominacje rzeczników. Poza tym minister może także powołać odrębnie Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości do prowadzenia konkretnej sprawy dotyczącej sędziego, co wyłącza innego rzecznika od podejmowania czynności w sprawie.

7. Podsumowanie

W latach 2019-2023 mieliśmy do czynienia z licznymi i poważnymi przejawami destabilizacji w relacjach między władzą polityczną a władzą sądowniczą, a odrębność i niezależność tej ostatniej była wielokrotnie negowana w praktyce. Kolejne nowelizacje ustaw sądowych (16 przypadków w odniesieniu do PUSP) i innych ustaw spowodowały osłabienie szeregu konstytucyjnych gwarancji niezawisłości sędziowskiej, wskazanych w art. 178-181. W tym rozdziale Raportu wskazano jedynie część z nich. Wątpliwości konstytucyjnych jest znacznie więcej, jak choćby:

- praktyka ministra sprawiedliwości powoływania do funkcji prezesa lub wiceprezesa sądu wyższej instancji delegowanych sędziów sądów niższych instancji, co podważa istotę awansu sędziowskiego,
- arbitralne ustalanie podstawy wynagrodzeń sędziowskich w ustawach o budżecie i eliminowanie w ten sposób (korzystniejszych)

390 <https://hfhrl.pl/upload/2023/02/rzeczniczy-dyscyplinarni-schemat.png> (dostęp: 9.10.2023).

zasad obliczania tychże przewidzianych przez ustawę o ustroju sądów powszechnych,

- bezzasadne zawieszanie sędziów w czynnościach z obniżeniem uposażenia³⁹¹ lub nieznajdujące podstaw prawnych i obiektywnego uzasadnienia przenoszenie sędziów do innego wydziału sądu³⁹²,
- intencjonalne „obchodzenie” prawa poprzez składanie do Sejmu przygotowywanych w ministerstwie sprawiedliwości projektów ustaw regulujących organizację sądów i status sędziów jako projekty poselskie, co wyklucza obowiązek szerokich konsultacji – co zostało opisane w rozdziale 7 (Maciej Berek, *Sejm*).

Minister sprawiedliwości uzyskał w zasadzie nieograniczony udziałem innych, niezależnych organów, wpływ na sądy w wielu istotnych obszarach, przede wszystkim w sprawach personalnych (powoływanie i odwoływanie prezesów sądów, rzeczników dyscyplinarnych, sędziów delegowanych do sądu wyższej instancji lub do ministerstwa). Arbitralność dostrzegalna jest także w działaniach prokuratury, hierarchicznej struktury podległej Prokuratorowi Generalnemu i ministrowi sprawiedliwości w jednej osobie. Liczne przykłady ewidentnych naruszeń prawa przeciwko sędziom nie znalazły potwierdzenia w czynnościach prokuratury, która umarzała śledztwa³⁹³.

Praktyka postępowań w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, skrajna arbitralność działań rzeczników dyscyplinarnych polegająca na bezzasadnym przedstawianiu zarzutów, ale także na niewszczynianiu lub umarzaniu postępowań w przypadkach ewidentnych naruszeń prawa) dowodzi, że jest w wielu przypadkach stanowi ona formę represji i element nacisku na sędziów.

391 Zob. np. <https://oko.press/pilne-sad-apelacyjny-sedzia-tuleya-nie-zostal-zawieszony-izba-dyscyplinarna-nie-jest-legalnym-sadem> (dostęp: 9.10.2023).

392 W kilku sprawach zapadły wyroki sądów potwierdzające bezprawność tych działań. Szerzej o tym, zob. np. <https://oko.press/sedzia-juszczyszyn-wygral-wraca-do-orzekania> (dostęp: 9.10.2023).

393 Dotyczyło to także tak głośnych spraw jak tzw. „afery hejterska”, zob. szerzej: <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/prokuratura-ma-wznowic-sledztwo-ws-afery-hejterskiej.520392.html> (dostęp: 9.10.2023) czy sprawy podarcia uchwał zgromadzenia ogólnego sędziów Sądu Rejonowego w Olsztynie, zob. szerzej: <https://oko.press/nawacki-sledztwo-podarcie-uchwal> (dostęp: 9.10.2023). W obu sprawach sądy nakazały ponowne wszczęcie śledztw.

V. Naczelny Sąd Administracyjny

Zgodnie z art. 184 Konstytucji funkcją Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów administracyjnych jest kontrola działalności organów władzy publicznej. Kryterium dokonywanej kontroli stanowi przesłanka legalności (tj. działania na podstawie i w granicach prawa, w tym także kontrola bezczynności organów administracji publicznej).

W dniu 9.02.2023 r. Sejm uchwalił ustawę³⁹⁴, na mocy której m.in. przekazano z Izby Odpowiedzialności Zawodowej SN orzeczenie w sprawach dyscyplinarnych sędziów do NSA, a także przyznano NSA kompetencję w kwestii przeprowadzania testu bezstronności i niezależności. Prezydent odmówił podpisania tej ustawy i skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o dokonanie kontroli jej konstytucyjności. W tym przypadku bez wątplenia ustawodawca przyznał NSA kompetencje wykraczające poza dopuszczalną, określoną konstytucyjnie funkcję tego sądu.

W sądach administracyjnych istnieje także problem ich obsady. Do sierpnia 2023 r. Prezydent powołał do NSA 28 osób, a do wojewódzkich sądów administracyjnych – 73 osoby po uprzednim udziale tzw. „neo-KRS” w selekcji kandydatów. Trzeba jednak dodać, że znaczny odsetek powołań do tych sądów stanowili asesory wojewódzkich sądów administracyjnych (36% mianowanych do w.s.a.) oraz sędziowie w.s.a. (54% mianowanych do NSA)³⁹⁵, tj. osoby posiadające – co do zasady – kwalifikacje do pełnienia urzędu.

W okresie objętym Raportem NSA wydał kilka ważnych orzeczeń w tzw. sprawach ustrojowych. Przykładowo w wyroku z 11.01.2022 r.³⁹⁶ orzekł, iż listy poparcia kandydatów do KRS podlegają prawu do informacji publicznej. Z kolei w wyroku z 6.05.2021 r.³⁹⁷ NSA wypowiedział się, że KRS w obecnym składzie nie daje wystarczających gwarancji niezależności od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w procedurze powoływania sędziów (dotyczyło to jednak procedury wyłaniania sędziów w Sądzie Najwyższym), co więcej, stopień jej zależności od tych władz jest wysoki na tyle, że nie może pozostać bez znaczenia dla

394 [Ustawa o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw.](#)

395 Raport HFPC, s. 13-15. Zob. https://hfhr.pl/upload/2023/10/raport_powolania_sedziow_przez_nowa_krs.pdf (dostęp: 9.10.2023).

396 [III OSK 929/21.](#)

397 [II GOK 2/18.](#)

oceny spełniania przez wyłonionych przez Radę sędziów obiektywnych przesłanek niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 47 Karty praw podstawowych UE.

VI. Konkluzje

1. Stan przestrzegania Konstytucji RP w obszarze funkcjonowania władzy sądowniczej i Krajowej Rady Sądownictwa uległ pogorszeniu w porównaniu z okresem VIII kadencji Sejmu (2015-2019). Stopień niekonstytucyjności poszczególnych nowelizacji ustawowych oraz działań faktycznych jest zróżnicowany i dlatego winien być oceniany indywidualnie.

2. Sfera władzy sądowniczej oraz KRS została w istotnym zakresie dotknięta niekonstytucyjnością zarówno w obszarze normatywnym, jak i praktycznym. Wskazane wyżej wybrane przykłady z obszaru prawa i praktyki pozostają w kolizji z konkretnymi przepisami Konstytucji RP, a także z aksjologią i założeniami ustroju RP, u którego podstaw sytuują się demokratyzm, praworządność, a także podział i równowaga władzy oraz współdziałanie władz.

3. Problem stanowi obecnie nie tylko „odcinkowe” nieprzestrzeganie Konstytucji RP. Specyfika i wieloobszarowość naruszeń powodują stan systemowej niezgodności z Konstytucją, ponieważ prowadzą do faktycznego, bezpośredniego lub pośredniego uzależnienia sądów od ministra sprawiedliwości. Naruszenia te prowadzą do zakwestionowania zasady niezależności i niezawisłości sądów, a także ich odrębności od innych władz, ponieważ umożliwiają ingerencję w działalność orzeczniczą sądów przez inne organy, co jest absolutnie niedopuszczalne w demokratycznym państwie opartym na koncepcji praworządności.

4. Zapowiadana i ogłoszona wielokrotnie „reforma wymiaru sprawiedliwości” nigdy nie zaistniała, a nawet nie została rozpoczęta, bowiem rzeczywista reforma – której środowiska prawnicze się nie sprzeciwiają – wymagałaby w pierwszej kolejności zdiagnozowania rzeczywistych problemów związanych z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości, a w drugiej – powołania parlamentarnej komisji nadzwyczajnej, w pracach której uwzględnionoby szeroki krąg interesariuszy oraz ekspertów, a także potrzebę konsultacji ze środowiskiem sędziowskim.

5. Badanie stanu niekonstytucyjności w zakresie oddziaływań innych władz na władzę sądowniczą oraz organizacji wewnętrznej władzy sądowniczej jest istotne także ze względu na stopień realizacji przez jednostkę konstytucyjnego prawa do sądu. Krótko rzecz ujmując: aby możliwe było skorzystanie z prawa do sądu, musi najpierw istnieć legalny, spełniający konstytucyjne wymogi sąd (tj. niezależny, niezawisły, właściwy, sprawiedliwy, bezstronny, działający jawnie i bez nieuzasadnionej zwłoki)³⁹⁸.

6. Systemowość i utrzymujący się długotrwały, wieloletni stan wątpliwości konstytucyjnych czy wręcz niekonstytucyjności przejawia się także niepewnością co do rzeczywistości prawnej i jej skutków.

7. Bardzo poważnym zagrożeniem jest niewykonywanie orzeczeń sądów, także krajowych, oraz zapowiedzi przedstawicieli władzy, w tym ministra sprawiedliwości, o niestosowaniu się do przysyłanych orzeczeń. To już nie tylko i wyłącznie kolejny przejaw obniżania prestiżu i aurytety sędziów i sądów, zagrożenie praworządności czy potwierdzenie kryzysu praworządności. Zagraża to stabilności i bezpieczeństwu wewnętrznemu państwa.

8. Obowiązek podjęcia działań zmierzających do urzeczywistnienia Konstytucji, przywrócenia jej praktycznego znaczenia, spoczywa w pierwszej kolejności na konstytucyjnych organach państwa, jednak odpowiedzialni za to są także sędziowie, a w szczególności prezesi sądów.

³⁹⁸ Szerzej o problemach związanych z realizacją konstytucyjnego prawa do sądu zob. Mariusz Jabłoński, *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, rozdział 4.

Trybunał Konstytucyjny

dr hab. Jan Podkowiak

Trybunał Konstytucyjny jest centralnym konstytucyjnym organem państwa, należącym do organów władzy sędziowskiej. Konstytucja stanowi, że ma być on niezależny i odrębny od innych władz (art. 173), a sędziowie powoływani w jego skład mają wyróżniać się wiedzą prawniczą (art. 194). Konstytucja określa podstawy Trybunału Konstytucyjnego przede wszystkim w art. 188–197. Rozwinięcie i uszczegółowienie jego organizacji i trybu postępowania określa m.in. ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK³⁹⁹.

I. Ogólna kondycja Trybunału Konstytucyjnego

W latach 2019-2023 pozycja ustrojowa TK uległa dalszej erozji. Świadczy o tym zarówno spadek pozytywnych ocen działalności w społeczeństwie, mniejsza liczba wpływających spraw, zwłaszcza inicjowanych pytaniem prawnym sądów, a także spadająca liczba orzeczeń, zwłaszcza w formie wyroku – czyli rozstrzygnięcia merytorycznego sprawy.

399 <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160002072/U/D20162072Lj.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

W 2019 roku⁴⁰⁰ działalność TK dobrze oceniali 30% respondentów, a źle – 34%, podczas gdy w 2023 r.⁴⁰¹ było to 25% dobrych i aż 40% złych ocen. Warto odnotować, że najgorsza ocena działalności TK przypada na ostatni kwartał 2020 r., co można wiązać z krytykowanym orzeczeniem w sprawie aborcji⁴⁰². Wówczas negatywną ocenę działalności TK wyrażało blisko 60% ankietowanych. Przed 2015 rokiem ocenę pozytywną wyrażało ponad 40% respondentów, a negatywną – 12%⁴⁰³.

Widoczna jest atrofia orzeczniczej działalności Trybunału. Znacząco bowiem spadła liczba nowych spraw wpływających do TK i liczba wydanych orzeczeń.

W 2019 r. wpłynęły 23 pytania prawne, a w 2022 – 12. Co więcej, w związku z długotrwałym nierozpoznawaniem istotnych spraw dla obywateli (np. pytań prawnych dotyczących tzw. ustawy dezubekizacyjnej⁴⁰⁴) sądy samodzielnie zaczęły badać konstytucyjność ustaw, argumentując to opieszałością Trybunału⁴⁰⁵. Wniosków dotyczących ustaw i umów międzynarodowych (zarejestrowanych pod sygn. K) było w 2019 r. 22, a w 2022 – 14.

Niejednokrotnie wnioski do TK miały na celu nie tyle rozstrzygnięcie rzeczywistego problemu konstytucyjnego, ile raczej służyły zbudowaniu pozorów argumentacji prawnej w sporze politycznym, w tym z instytucjami UE wymagającymi przestrzegania prawa unijnego i orzeczeń TSUE (np. K 3/12⁴⁰⁶, K 5/21⁴⁰⁷, K 8/21⁴⁰⁸,

400 https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_044_19.PDF, dostęp: 21 listopada 2023 r.

401 https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K_039_23.PDF, dostęp: 21 listopada 2023 r.

402 <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=20359&sprawa=22412>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

403 https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_042_15.PDF, dostęp: 21 listopada 2023 r.

404 Pytania prawne SO w Warszawie zarejestrowane pod sygn. P 4/18 (<https://trybunal.gov.pl/s/p-418>, dostęp: 21 listopada 2023 r.) oraz pod sygn. P 16/19 (<https://trybunal.gov.pl/s/p-1619>, dostęp: 21 listopada 2023 r.).

405 Np. wyrok SA w Lublinie z 28 lipca 2021 r., III AUa 1167/20.

406 <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

407 <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/nakazywanie-przez-tsue-panstwom-czlonkowskim-w-ramach-srodkow-tymczasowych-okreslonego-uksztaltowania-skladu-sposobu-powolywania-uprawnien-ustrojukompetencji-lub-zawieszenia-funkcjonowania-konstytucyjnych-organow-panstw-czlonkowskich-zwlaszcza-sadow>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

408 <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/okresowa-kara-finansowa-lub-ryczalt-nakladany-przez-prezesa-tsue-srodki-tymczasowe-odnoszace-sie-do-ksztaltu-ustroju-i-funkcjonowania-konstytucyjnych-organow-rzeczypospolitej-polskiej>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

K 1/22⁴⁰⁹). Ponadto wnioski miały dawać pretekst do zmiany obowiązujących ustaw albo praktyki wyłącznie po to, aby zrealizować jakiś cel polityczny parlamentarnej większości (np. K 20/20 – kadencja RPO⁴¹⁰; K 1/20 – aborcja⁴¹¹; K 8/23 – liczebność pełnego składu TK⁴¹²). Do TK wpływały wnioski zmierzające do wyłączenia lub ograniczenia ryzyka odpowiedzialności prawnej w związku z nielegalnymi działaniami podejmowanymi w okresie epidemii COVID-19 (np. K 6/20 – zmiana terminu zarządzonych wyborów w związku z pandemią COVID-19⁴¹³; K 18/20 i K 21/20 – odpowiedzialność Skarbu Państwa za bezprawie legislacyjne⁴¹⁴; K 23/20 – odpowiedzialność karna funkcjonariuszy publicznych za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków⁴¹⁵).

Co znamienne, w okresie 2019–2023 nie wpłynął do TK żaden wniosek pochodzący od posłów mniejszości parlamentarnej, która przestała upatrywać w tym organie organu chroniącego jej prawa. Krąg inicjatorów postępowań obejmował zwłaszcza grupę posłów lub senatorów większości, Marszałka Sejmu, Prokuratora Generalnego, jednocześnie będącego członkiem rządu, Krajową Radę Sądownictwa wyłonioną przez rządzącą większość, sędziów wyłonionych na wniosek nowej KRS

409 <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/ogolny-system-warunkowosci-w-zakresie-ochrony-budzetu-unii>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

410 <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/pelnienie-obowiazkow-przez-rzeczni-ka-praw-obywatelskich-po-uplywie-piecioletniej-kadencji-do-czasu-objecia-stanowiska-przez-nowego-rzeczni-ka>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

411 <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/planowanie-rodziny-ochrona-plo-du-ludzkiego-i-warunki-dopuszczalnosci-przerwywania-ciazy>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

412 <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/brak-mozliwosci-rozpoznania-sprawy-przez-trybunal-konstytucyjny-w-pelnym-skladzie-przy-udziale-11-sedziow-trybunalu-w-sytuacji-odmowy-orzekania-przez-mniejszosc-konstytucyjnego-skladu-trybunalu-konstytucyjnego>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

413 <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/wniosek-marszalka-sejmu-dotyczacy-przesuniecie-terminu-zarzadzonych-wyborow-prezydenta-rzeczypospolitej>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

414 <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/odpowiedzialnosc-odszkodowawcza-skarbu-panstwa-za-szkode-wyrzadzona-przez-wydanie-niekonstytucyjne-aktu-normatywnego>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/odpowiedzialnosc-odszkodowawcza-skarbu-panstwa-za-szkode-wyrzadzona-przez-wydanie-niekonstytucyjnego-aktu-normatywnego-1>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

415 <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/11295-odpowiedzialnosc-karna-funkcjonariuszy-publicznych-za-zachowanie-majace-na-celu-ochrone-zycia-lub-zdrowia-publicznego-podjete-w-sytuacji-wystepowania-uzasadnionego-ryzyka-zagrozenia-dla-tych-dobr>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

czy Prezydenta. W sprawach z inicjatywy ww. podmiotów, które zostały rozstrzygnięte, zapadły generalnie orzeczenia zgodne z oczekiwaniem wnioskodawcy.

Gdy chodzi o liczbę wydanych orzeczeń, to w 2019 roku Trybunał wydał 31 wyroków oraz 39 postanowień w ramach kontroli merytorycznej. W 2020 były to 24 wyroki i 47 postanowień, w 2021 – 18 wyroków i 64 postanowienia, w 2022 – 14 wyroków i 77 postanowień, a w 2023 (do końca lipca) – 10 wyroków i 31 postanowień. Dla porównania w 2015 r. wydano 63 wyroki i 110 postanowień⁴¹⁶.

W składach orzekających zasiadały osoby wybrane na miejsca zajęte (publicystycznie określane mianem „dublerów”). Ich udział w składach orzekających był przyczyną formułowania zarzutów co do prawidłowości orzeczeń z ich udziałem i skutków takich orzeczeń, z którymi będą musiały zmierzyć się w przyszłości organy państwa zmierzające do odbudowania konstytucyjnej pozycji TK i rządów prawa⁴¹⁷.

II. Orzecznictwo

1. Kontrola zgodności norm

Podstawową kompetencją Trybunału Konstytucyjnego jest kontrola hierarchicznej zgodności norm, a w szczególności kontrola konstytucyjności prawa. W tym okresie zapadło kilka orzeczeń, które ze względu na ich rozstrzygnięcie bądź okoliczności towarzyszące wydaniu orzeczenia wywołały szereg kontrowersji w doktrynie prawa konstytucyjnego i debacie publicznej, a nawet – jak w wypadku wyroku dotyczącego aborcji – wywołały liczne protesty społeczne w całej Polsce. Daleki od standardów rzetelnego procesu był niekiedy sposób traktowania uczestników postępowania, w tym np. Rzecznika Praw Obywatelskich i jego zastępcy, którym przerywano wypowiedzi bądź ignorowano wnioski formalne⁴¹⁸.

416 https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/publikacje/informacje_o_prob-lemach/Informacja2016.pdf, dostęp: 21 listopada 2023 r. Warto odnotować, że w informacji rocznej o działalności TK od 2020 r. nie są publikowane zagregowane dane statystyczne o liczbie zapadłych orzeczeń i porównaniu z latami poprzednimi.

417 <https://hfhf.pl/upload/2023/07/raport-wyroki-tk-wydane-w-nieprawidlowych-skladach.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

418 <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/tk-stwierdzil-niekonstytucyjnosc-traktatow-europejskich>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

Pojawiały się także orzeczenia zrywające z dotychczasowym, utrwalonym orzecznictwem oraz standardami międzynarodowymi, w których w 5-osobowym składzie odstąpiono od poglądu pełnego składu. Przykładowo w postanowieniu o sygn. SK 78/19 Trybunał stwierdził, że prywatna spółka prawa handlowego nie jest podmiotem konstytucyjnego prawa do sądu, przez co nie ma prawa do wnoszenia skarg konstytucyjnych⁴¹⁹. Tak formalistyczna wykładnia przepisów konstytucyjnych, zwłaszcza o wolnościach i prawach jednostek, nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia i osłabia status podmiotów prywatnych względem państwa.

A. Wyrok o sygn. U 2/20 – kontrola konstytucyjności uchwał SN

Precedensowym wyrokiem pełnego składu TK stwierdził niekonstytucyjność uchwały 3 połączonych Izb Sądu Najwyższego dotyczącej statusu sędziów powołanych przez nową Krajową Radę Sądownictwa⁴²⁰. W wyroku⁴²¹ tym TK uznał, że uchwała stanowi akt normatywny o charakterze wewnętrznie obowiązującym wydanym przez centralny organ państwa, przez co może podlegać kontroli na podstawie art. 188 pkt 3 Konstytucji.

Orzeczenie to spotkało się z krytyką. Uznano je za wykraczające poza konstytucyjne kompetencje TK. Należy zaznaczyć, że w dotychczasowej praktyce TK przedmiotem kontroli były wyłącznie przepisy prawa (jednostki redakcyjne ustaw bądź rozporządzeń), natomiast w wielu sprawach TK przyjmował za przedmiot kontroli treść normatywną przepisów ukształtowaną w orzecznictwie sądowym, a zwłaszcza przez uchwały SN lub NSA. W doktrynie wcześniej wyrażono pogląd o dopuszczalności kontroli konstytucyjności niektórych uchwał organów władzy sądowniczej pod warunkiem, że wynika z nich nowość normatywna, ale nie jest to pogląd powszechnie aprobowany⁴²².

419 <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=2&dokument=23353&sprawa=22190>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

420 <http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/wydarzenia.aspx?ItemSID=598-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

421 <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=20180&sprawa=22632>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

422 Zob. A. Mączyński, J. Podkowiak, w: *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1156.

B. Wyroki sygn. K 6/21 i K 7/21 – kontrola konstytucyjności art. 6 Konwencji europejskiej

W orzeczeniach tych Trybunał stwierdził niekonstytucyjność art. 6 ust. 1 Konwencji europejskiej gwarantującego prawo do sądu (zob. Robert Grzeszczak, *O funkcjonowaniu Polski w Unii Europejskiej i przestrzeganiu prawa międzynarodowego*, rozdział 3).

Obydwa orzeczenia zapadły w 5-osobowym składzie orzekającym, co już samo w sobie należy ocenić krytycznie, gdyż z uwagi na doniosłość spraw i ich precedensowy charakter uzasadnione było wyznaczenie składu pełnego. W składzie orzekającym w sprawie o sygn. K 7/21 orzekała także osoba uznana przez ETPC za wybraną na stanowisko sędziego TK z naruszeniem prawa, której udział w składzie orzekającym o skardze konstytucyjnej wniesionej przez spółkę Xero Flor był przesłanką stwierdzenia naruszenia EKPC przez Polskę.

Chociaż Konstytucja dopuszcza następczą kontrolę konstytucyjności ratyfikowanych umów międzynarodowych, a co za tym idzie nie było przeszkód formalnych do badania konstytucyjności EKPC, to jednak kontekst orzeczeń TK i ich uzasadnienie budziły krytykę również sędziów TK w stanie spoczynku, wskazujących trafnie, że wyrok ten jest „gorszszym przykładem orzecznictwa naruszającego Konstytucję”⁴²³. Polska dołączyła tym samym do niechlubnego grona państw członkowskich Rady Europy, w których zanegowano orzecznictwo ETPC w sprawach przeciwko temu państwu przy pomocy sądu konstytucyjnego.

C. Wyroki o sygn. P 3/21 i P 7/20 kontrola Traktatów unijnych

Równie precedensowe i budzące zasadnicze zastrzeżenia konstytucyjne były wyroki stwierdzające niezgodność Traktatów UE z Konstytucją o sygn. K 3/21⁴²⁴ (wydane w pełnym składzie) i o sygn. P 7/20⁴²⁵, których tłem był spór o reformę wymiaru sprawiedliwości i prowadzenie przez

423 <https://konstytucyjny.pl/26-sedziow-tk-w-stanie-spozczynku-wyrok-z-10-03-2022-r-jest-gorszszym-ekscesem-orzeczniczym-zblizajacym-nas-do-rosji/>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

424 <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=22621&sprawa=24085>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

425 <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=21020&sprawa=22772>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

instytucje UE postępowań przeciwko Polsce o naruszenie zasady rządów prawa. Ich celem było niedopuszczenie do stosowania konkretnych orzeczeń TSUE przez polskie sądy⁴²⁶. Paradoxem jest to, że w ustnym uzasadnieniu jednego z ww. wyroków sprawozdawca wskazał, że TK nie wyklucza poddania w przyszłości ocenie konstytucyjności orzeczeń TSUE, łącznie z usunięciem ich z polskiego porządku prawnego. Takie stanowisko nie ma żadnych podstaw w przepisach konstytucyjnych i jest zupełnie dowolne (zob. Robert Grzeszczak, *O funkcjonowaniu Polski w Unii Europejskiej i przestrzeganiu prawa międzynarodowego*, rozdział 3).

Z dostępnych informacji nie wynika, aby polskie władze podjęły jakiegokolwiek działania w celu wykonania tych orzeczeń – zarówno o niekonstytucyjności EKPC, jak i Traktatów unijnych – na płaszczyźnie międzynarodowej, co pozwala przypuszczać, że były to orzeczenia wydane na potrzeby polityki wewnętrznej.

D. Wyrok o sygn. K 20/20 – kadencja RPO

Wyrokiem⁴²⁷ w składzie 5 sędziów TK stwierdził niekonstytucyjność przepisu ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich dopuszczającego pełnienie obowiązków przez Rzecznika Praw Obywatelskich po upływie pięcioletniej kadencji do czasu objęcia stanowiska przez nowego RPO. Orzeczenie było przedmiotem krytyki nie tylko ze względu na zastosowaną w nim argumentację prawną. Kontekst złożenia przez grupę posłów związanych z rządzącym ugrupowaniem, a następnie wyrok TK z udziałem sędziów, którzy wcześniej wyrażali krytyczne stanowisko o działalności RPO, miały doprowadzić do zakończenia pełnienia urzędu przez ówczesnego RPO, który wielokrotnie krytykował działania rządzącego ugrupowania, a przez to otwarcie drogi do kompromisu w parlamencie co do wyboru następcy lub wprowadzenia ustawowych rozwiązań specjalnych na wypadek nieobsadzenia urzędu (zob. Aldona Domańska, Jakub Stępień, *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, rozdział 14).

426 <https://bjp.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wyklad-kompetencja-tk-kontrola-aktow-prawa-ue>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

427 <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=2&dokument=20839&sprawa=23320>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

E. Postępowanie dotyczące przepisów regulujących liczebność składu TK – sygn. K 8/23

W związku z niemożnością sformowania pełnego składu (tj. co najmniej 11 sędziów, czego wymaga art. 37 ustawy⁴²⁸) w kilku ważnych politycznie sprawach wymagających obligatoryjnego rozpoznania w pełnym składzie, z uwagi na kwestionowanie przez część sędziów dalszego pełnienia przez Julię Przyłębskiej funkcji Prezesa TK, Prezes Rady Ministrów wystąpił z wnioskiem do TK o zbadanie konstytucyjności przepisu ustawy regulującego liczebność składu orzekającego⁴²⁹. Wnioskodawca wskazał, że ustanowienie stosunkowo wysokiego, sztywnego oraz oderwanego od okoliczności danej sprawy kworum składu orzekającego nie tylko wkracza w materię konstytucyjną, ale – w sytuacji, gdy sędziowie stanowiący mniejszość składu odmawiają orzekania – prowadzi do paraliżu Trybunału Konstytucyjnego, uniemożliwiając sprawną i prawidłową realizację jego konstytucyjnych obowiązków, zwłaszcza rozstrzygnięcie spraw dotyczących konstytucyjności przepisów o najważniejszym znaczeniu dla państwa czy fundamentalnych z punktu widzenia ochrony praw i wolności człowieka. Do rozpoznania sprawy został wyznaczony skład 5-osobowy. Pierwotnie w składzie orzekającym znalazł się też sędzia, który – jako poseł ugrupowania rządzącego – był sprawozdawcą projektu ustawy wprowadzającego zaskarżony przepis. Ostatecznie został on wyłączony ze składu, a jego miejsce zajęła sędzia, która miała nie mniejszy udział w pracach nad zaskarżoną ustawą. W oczywisty sposób działania takie zaprzeczają nie tylko podstawowej zasadzie bezstronności sędziego, ale również podważają wiarygodność tego organu.

2. Spór kompetencyjny

Trybunał rozpoznał 2 wnioski w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego. W sprawie Kpt 1/20⁴³⁰ TK rozstrzygnął spór między

428 <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160002072/U/D20162072Lj.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

429 <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/brak-mozliwosci-rozpoznania-sprawy-przez-trybunal-konstytucyjny-w-pelnym-skladzie-przy-udziale-11-sedziow-trybunalu-w-sytuacji-odmowy-orzekania-przez-mniejszosc-konstytucyjnego-skladu-trybunalu-konstytucyjnego>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

430 <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=19241&sprawa=22473>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

Sądem Najwyższym a Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej oraz między Sądem Najwyższym a Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej. Tłem tego sporu była kontrola sądowa postanowień Prezydenta dotyczących powołań sędziowskich i możliwości wyłączenia od orzekania osób powołanych do pełnienia urzędu sędziego na wniosek nowej KRS i możliwości uznania wadliwości orzeczeń sądowych wydanych z udziałem takich osób. Chociaż w nauce prawa wyrażano wcześniej stanowisko o szerszym niż przewidziane ustawą o TK rozumieniu sporu kompetencyjnego, o którym mowa w art. 189 Konstytucji⁴³¹, to spór kompetencyjny miał w istocie charakter fikcyjny, gdyż – jak się wydaje – został wykreowany przede wszystkim w celu ograniczenia instancyjnej kontroli orzeczeń wydanych z udziałem osób powołanych na stanowisko sędziego na wniosek nowej KRS, a przez to miał zabezpieczać skuteczność mechanizmów podporządkowania sądownictwa większości rządzącej.

Z kolei w postanowieniu Kpt 1/17⁴³², wydanym po niemal 6 latach od wpływu wniosku, Trybunał rozstrzygnął spór kompetencyjny między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Sądem Najwyższym dotyczący kontroli sądowej aktów łaski Prezydenta. Trybunał wyznał w tej sprawie rozprawę dopiero wówczas, gdy Sąd Najwyższy – rozpoznający sprawę zawieszoną od 2017 r. w związku z toczącym się postępowaniem przez TK – postanowił podjąć zawieszone postępowanie, argumentując to beczynnością TK⁴³³. Również przedstawiony w tej sprawie problem prawny trudno uznać za spór kompetencyjny, a samo orzeczenie miało służyć, jak można sądzić, zablokowaniu możliwości sądowej oceny prezydenckiego aktu łaski wobec osób nieprawomocnie skazanych przez sąd powszechny, a powołanych na urząd ministra.

431 Zob. np. A. Mączyński, J. Podkowik, w: *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1171 i powołana tam literatura.

432 <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/postanowienia/art/12296-spor-kompetencyjny-miedzy-prezydentem-rp-a-sadem-najwyzszym>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

433 <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8676393.kiedy-rozprawa-kasacyjna-kaminski-wasik-cba-termin-rozprawy.html>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

3. Zmiany w składach orzekających i zasady wyznaczania sędziów do orzekania

Ujawniane, także przez sędziów TK, informacje o wewnętrznym funkcjonowaniu TK wskazują na praktykę zmian w składach orzekających z innych powodów niż obiektywna niemożliwość udziału w posiedzeniu, a także ignorowanie przez Prezes TK zasady wyznaczania sędziów do składu orzekającego zgodnie z ustawowymi zasadami⁴³⁴. Na ten problem zwracano uwagę także w zdaniach odrębnych sędziów TK⁴³⁵.

II. Sędziowie

1. Uzupelnienie wakatów sędziowskich

Sejm IX kadencji wybrał łącznie aż 6 nowych sędziów: Krystynę Pawłowicz, Stanisława Piotrowicza, Jakuba Stelinę, Rafała Wojciechowskiego, Bartłomieja Sochańskiego oraz Bogdana Świczekowskiego. Dwóch innych zgłoszonych kandydatów zrezygnowało z kandydowania⁴³⁶.

Kandydatów na wszystkie zwalniające się w okresie IX kadencji stanowiska sędziowskie zgłosili wyłącznie posłowie większościowego klubu parlamentarnego „Prawo i Sprawiedliwość”. Nie było żadnych kontrkandydatów zgłaszanych przez posłów opozycyjnych.

Dwie osoby (K. Pawłowicz i S. Piotrowicz) zostały wybrane w skład Trybunału niemalże bezpośrednio (kilkanaście dni) po zakończeniu przez nich pełnienia mandatu poselskiego VIII kadencji Sejmu. Osoby te były aktywnie zaangażowane od 2015 r. – jako posłowie – w prace nad ustawami ingerującymi w niezależność Trybunału Konstytucyjnego i sądów. Z kolei B. Świczekowski został wybrany na sędziego TK, pełniąc do chwili wyboru urząd Prokuratora Krajowego oraz pierwszego zastępcy Prokuratora Generalnego.

434 <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/zmiany-skladow-orzekajacych-w-tk-prezes-ma-ujawnic-dane,514591.html>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

435 Zob. Zdanie odrębne Sędziego Piotra Pszczółkowskiego do wyroku TK o sygn. K 3/21, https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=3&dokument=22621&sprawa=24085#zdanieodrebne_22621_1, dostęp: 21 listopada 2023 r.

436 <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/3B57AAE7ED69E1EAC1258534002A81F9/%24File/227-001.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/2CFF4E7C2FCF58CDC125876D004329B9/%24File/1584-001.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

2. Działalność sędziów TK

Z informacji pojawiających się w mediach wyłania się dojmujący obraz personalnych sporów wewnątrz TK, niejasnych powiązań niektórych sędziów TK z liderami większości rządzącej mających wpływ na sposób rozstrzygania spraw⁴³⁷ czy sporów dotyczących daty końca kadencji Prezes TK⁴³⁸. Prawdopodobnie po raz pierwszy w ponad trzydziestoletniej historii TK upubliczniano na urzędowych stronach TK listy otwarte jednego z sędziów w odpowiedzi na wypowiedzi innych sędziów⁴³⁹ czy *ad vocem* do zdań odrębnych innych sędziów⁴⁴⁰. Niektórzy sędziowie nie stronili też od wpisów na blogu osobistym, odsłaniając kulisy działalności sądu konstytucyjnego i jego Prezesa⁴⁴¹. Inni, korzystając z mediów społecznościowych, nie stronili od komentowania (niekiedy w sposób lub w formie uznawanych za niedopuszczalne w debacie publicznej) bieżących wydarzeń politycznych i społecznych⁴⁴². Obraz Trybunału oraz sędziów konstytucyjnych wyłaniający się z tych publikacji oraz ich medialnej działalności zaprzecza zasadzie niezależności i odrębności Trybunału Konstytucyjnego od innych władz, wynikającej z art. 173 Konstytucji.

437 <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art38432361-muszynski-o-presji-w-tk-zalatwi-sie-wyrok-dostaniemy-kpo>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

438 <https://tvn24.pl/polska/trybunal-konstytucyjny-spor-o-kadencje-prezes-julii-przyleb-skiej-pieciu-sedziow-tk-pisze-w-sprawie-ustawy-o-sadzie-najwyzszym-6889401>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

439 <https://trybunal.gov.pl/wiadomosci/uroczystosci-spotkania-wyklady/art/odpowiedz-jaroslaw-wyrembaka-sedziego-trybunalu-konstytucyjnego-na-list-otwarty-do-dwoch-trzech-sedziow-trybunalu-konstytucyjnego-opublikowany-przez-portale-wpolitycepl-oraz-radiomaryjapl>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; <https://trybunal.gov.pl/wiadomosci/uroczystosci-spotkania-wyklady/art/oswiadczenie-jaroslaw-wyrembaka-sedziego-trybunalu-konstytucyjnego>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; <https://trybunal.gov.pl/wiadomosci/uroczystosci-spotkania-wyklady/art/komentarz-jaroslaw-wyrembaka-sedziego-trybunalu-konstytucyjnego>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; <https://trybunal.gov.pl/wiadomosci/uroczystosci-spotkania-wyklady/art/odpowiedz-jaroslaw-wyrembaka-sedziego-trybunalu-konstytucyjnego-na-list-otwarty-do-dwoch-trzech-sedziow-trybunalu-konstytucyjnego-opublikowany-przez-portale-wpolitycepl-oraz-radiomaryjapl>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

440 <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art37433641-niecodzienna-sytuacja-w-tk-se-dzia-napisal-ad-vocem-do-zdan-odrebnych>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

441 <https://www.mariuszmuszynski.pl/>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

442 <https://twitter.com/KrystPawlowicz>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

III. Kadencja Prezesa i Wybór Wiceprezesa

Jednym z kluczowych przejawów kryzysu Trybunału Konstytucyjnego w latach 2019-2023 był spór o długość kadencji Prezes Julii Przyłębskiej i jego wpływ na wypełnienie konstytucyjnych zadań TK.

Julia Przyłębska została powołana na stanowisko Prezesa TK postanowieniem Prezydenta z 21 grudnia 2016 r.⁴⁴³ Już wtedy wskazywano, że ZO STK nie podjęło uchwały wymaganej przez obowiązujące przepisy⁴⁴⁴. Rodziło to wątpliwości, czy Prezes TK została wyłoniona w sposób zgodny z prawem, w tym czy ma legitymację do reprezentowania Trybunału na zewnątrz⁴⁴⁵.

Już w 2021 r. pojawiły się stanowiska, że w grudniu 2022 r. upłynie kadencja Prezes TK⁴⁴⁶, w związku z czym zajdzie konieczność wyłonienia nowego Prezesa. Wątpliwości te powróciły jesienią 2022 wraz ze zbliżającym się 6-letnim terminem pełnienia urzędu przez dotychczasową Prezes. W debacie publicznej pojawiły się wspierające wypowiedzi czołowych polityków większości rządzącej⁴⁴⁷, że pełni ona swoją funkcję aż do zakończenia własnej kadencji sędziowskiej, czyli do 2024 r.

Spór wokół kadencji Prezesa TK był toczony publicznie również między sędziami TK. Co najmniej sześciu sędziów zajęło stanowisko, że kadencja Prezes TK skończyła się w grudniu 2022 r., wobec czego konieczne jest zwołanie ZO STK w celu wyboru nowego prezesa⁴⁴⁸. Odmawiali oni jednocześnie orzekania w składach pełnych, którym miała przewodniczyć Prezes TK, co doprowadziło do odwołania kilku rozpraw. Co jednak znamienne, w sprawie sporu kompetencyjnego o sygn. Kpt 1/17 dwóch sędziów odmawiających dotąd orzekania z Prezes TK z uwagi na zakończenie jej kadencji, wzięło udział w rozprawie

443 <https://www.dziennikustaw.gov.pl/MP/2016/1237>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

444 <https://www.inpris.pl/co-sie-dzieje-w-inpris/artikul/t/zastrzezenia-dotyczace-wyboru-j-przylebskiej-na-prezesa-tk/>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

445 <https://konstytucyjny.pl/powolanie-ktorego-nie-bylo-maciej-pach/>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

446 <https://konstytucyjny.pl/stanislaw-biernat-co-sie-wydarzy-u-julii-przylebskiej-20-grudnia-2022-r-albo-i-nie-wydarzy/>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

447 <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8718219.trybunal-konstytucyjny-jaroslaw-kaczynski-pis-julia-przylebska.html>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

448 <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art37729061-szostka-sedziow-tk-nie-uznaje-julii-przylebskiej-za-prezesa-i-chce-wyboru-nowego>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

i wydaniu orzeczenia⁴⁴⁹. Wcześniej jednak TK musiał odroczyć rozprawę w sprawie z uwagi na niestawiennictwo zbuntowanych sędziów⁴⁵⁰ (zob. pkt II.2 wyżej).

Zgromadzenie Ogólne STK podjęło bezprecedensową i dyskusyjną co do podstaw prawnych uchwałę potwierdzającą, że Julia Przyłębska jest Prezesem TK do końca swojej kadencji sędziego⁴⁵¹. Jak wynika z komunikatów medialnych, w głosowaniu nad uchwałą wzięło udział 8 sędziów, w tym sama zainteresowana, spośród 10 osób obecnych na zgromadzeniu ogólnym. Pozostali sędziowie nie wzięli udziału w tym głosowaniu. Przedmiot tej uchwały, jak również brak quorum wymaganego w art. 8 ust. 1 ustawy⁴⁵², były podstawą kwestionowania jej legalności i znaczenia prawnego.

W dniu 5 lipca 2023 r. zakończyła się 6-letnia kadencja Mariusza Muszyńskiego na stanowisku wiceprezesa. Z informacji dostępnych publicznie wynika, że ZO STK wyłoniło 20 lipca 2023 r. dwóch kandydatów na stanowisko wiceprezesa TK (J. Stelinę i B. Sochańskiego)⁴⁵³. Do końca IX kadencji Sejmu (12 listopada 2023) nie doszło do powołania nowego wiceprezesa, jednakże nie są jasne powody braku wykonania przez Prezydenta konstytucyjnej kompetencji określonej w art. 194 ust. 2 Konstytucji. Sytuacja ta jest co najmniej kontrowersyjna.

IV. Zmiany legislacyjne

Do Sejmu wniesiono 2 projekty nowelizujące ustawy dotyczące TK. Pierwszym był projekt senacki (druk nr 1520)⁴⁵⁴ dotyczący anonimizacji danych skarżącego w publikowanych orzeczeniach TK. Drugi projekt wniosła grupa posłów klubu parlamentarnego PiS (druk nr 3187)⁴⁵⁵

449 <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art38559781-sedziowie-do-przylebskiej-nasza-obecnosc-na-rozprawie-nie-zmienia-stanowiska>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

450 <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/25495>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

451 <https://tvn24.pl/polska/spor-w-trybunale-konstytucyjnym-zgromadzenie-ogolne-se-dziow-wydalo-uchwale-w-sprawie-kadencji-julii-przylebskiej-6789817>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

452 <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160002072/U/D20162072Lj.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

453 <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art38765721-wybrano-dwoch-kandydatow-na-wiceprezesa-trybunalu-konstytucyjnego>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

454 <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1520>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

455 <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3187>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

i dotyczył on zmiany liczebności pełnego składu TK oraz kworum Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK, obniżając – w obydwu wypadkach – minimalną liczebność do 9 sędziów. Jak wskazano w uzasadnieniu, rozwiązanie to ma umożliwić TK działanie w sytuacji, gdy „zebranie odpowiedniej liczby sędziów będzie utrudnione lub obiektywnie niemożliwe m.in. w przypadku, gdy miejsca te pozostaną nieobsadzone albo w razie długotrwałej choroby sędziego lub sędziów. Ustawa uniemożliwi także ewentualne celowe obstrukcje, które mogą być destrukcyjne zarówno z perspektywy samej instytucji, jak i całej Rzeczypospolitej”. Co ciekawe, jeszcze w 2007, a potem w 2015 i 2016 r. posłowie z ramienia PiS wskazywali na konieczność podniesienia liczebności składu orzekającego nawet aż do 13 sędziów, argumentując to potrzebą większego konsensusu w sprawach o doniosłym znaczeniu⁴⁵⁶.

Projektowana ustawa miała w istocie rozwiązać problem niemożności zebrania pełnego składu orzekającego w sprawie o sygn. Kp 1/23⁴⁵⁷, dotyczącej prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustawy zmieniającej funkcjonowanie sądownictwa dyscyplinarnego sędziów. Ustawa ta była uznawana za mającą odblokować środki z unijnego Krajowego Programu Odbudowy, których nie wypłacono Polsce z uwagi na naruszenia zasady rządów prawa (zob. Lech Jamróz, *Wymiar sprawiedliwości (sądy) i Krajowa Rada Sądownictwa*, rozdział 12; Robert Grzeszczak, *O funkcjonowaniu Polski w Unii Europejskiej i przestrzeganiu prawa międzynarodowego*, rozdział 3).

Obydwie ustawy nie zostały uchwalone. Natomiast Prezes Rady Ministrów wystąpił z wnioskiem do TK o zbadanie konstytucyjności przepisów określających liczebność składu orzekającego (zob. cz. I pkt 1 lit. F wyżej).

V. Konkluzje

Stan przestrzegania Konstytucji w odniesieniu do funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego nie uległ poprawie w porównaniu z okresem

456 <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/AAFE9CDB1488EF30C1257F1D00337A6C/%24File/122.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r. Zob. również <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/25596>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

457 <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/ustawa-z-dnia-13-stycznia-2023-r-o-zmianie-ustawy-o-sadzie-najwyzszym-i-niektorych-innych-ustaw>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

przed 2019 r. Można uznać, że uległ pogorszeniu, a Trybunał nie jest dziś organem stojącym na straży nadrzędności Konstytucji.

Kluczowe jest niezwłoczne podjęcie działań naprawczych, które powinny zmierzać nie tylko do zwiększenia transparentności działania Trybunału i przestrzegania przez TK prawa w toku rozpoznawania spraw (w tym zakończenia niedopuszczalnych praktyk naruszania przepisów o wyznaczaniu składu orzekającego), lecz również uzdrowienia sytuacji wewnątrz TK. Temu w szczególności może służyć wybranie nowych sędziów o uznanym autorytecie prawniczym i wysokich walorach etycznych – Sejm X kadencji będzie wybierał aż 6 nowych sędziów. Ponadto konieczne będzie usunięcie skutków orzeczeń wydanych w składach z udziałem osób nieuprawnionych. Naprawa TK musi jednakże dokonywać się w ramach dopuszczalnych przez Konstytucję i z poszanowaniem interesów obywateli, których sytuację ukształtowały orzeczenia TK uznawane powszechnie za wadliwe. W szczególności wątpliwie konstytucyjnie wydaje się ustawowe stwierdzenie nieważności wszystkich orzeczeń⁴⁵⁸.

458 Zob. rozwiązania zawarte w obywatelskim projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przygotowanym przez ekspertów Fundacji Batorego: https://www.batory.org.pl/informacje_prasowe/obywatelski-i-apolityczny-projekt-ustawy-o-trybunale-konstytucyjnym/, dostęp: 21 listopada 2023 r. Na ryzyko z tym związane zwróciła uwagę Helsińska Fundacja Praw Człowieka w raporcie na temat wyroków TK wydanych w nieprawidłowych składach: <https://hfhr.pl/publikacje/raport-wyroki-tk-wydane-w-nieprawidlowych-skladach>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

Organy kontroli państwowej i ochrony prawa

dr hab. prof. UŁ Aldona Domańska, dr Jakub Stępień

Podstawową funkcją organów kontroli państwowej i ochrony prawa jest czuwanie, by organy sprawujące władzę czyniły to z zachowaniem zasady praworządności będącej gwarantem prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego oraz ochrony praw i wolności człowieka i obywatela.

1. Najwyższa Izba Kontroli

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. sytuuje Najwyższą Izbę Kontroli (dalej NIK) jako naczelny, wyodrębniony funkcjonalnie, fachowy organ kontroli państwowej, wyposażając go w gwarancję niezależności od władzy wykonawczej. Przepisy Ustawy Zasadniczej regulują zakres uprawnień kontrolnych NIK, wymieniają obowiązki Izby wobec Sejmu oraz określają pozycję jej Prezesa (art. 202-207)⁴⁵⁹.

459 <https://konstytucja.online/202-207>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

1.1. Naruszenie zasady niezależności NIK przez uniemożliwienie skutecznego realizowania konstytucyjnych i ustawowych kompetencji NIK

Najwyższa Izba Kontroli jest organem podległym Sejmowi, ale, by mogła w sposób skuteczny i obiektywny wypełniać konstytucyjne i ustawowe zadania, winna być organem niezależnym przede wszystkim od podmiotów podlegających kontroli. Zasada ta jest filarem demokratycznego systemu, w którym władza publiczna powinna podlegać niezależnej kontroli. Owa niezależność NIK od 2019 r. była naruszana poprzez uniemożliwienie sprawnego realizowania konstytucyjnych i ustawowych kompetencji NIK na skutek niepowoływania w skład Kolegium NIK kandydatów zgłaszanych przez Prezesa NIK Mariana Banasia. W okresie od 30 sierpnia 2019 roku do 11 lipca 2022 roku Prezes NIK dziewięciokrotnie zwracał się do Marszałka Sejmu i złożył 34 wnioski o powołanie nowych członków Kolegium NIK⁴⁶⁰. We wskazanym okresie Prezes NIK zwracał się także z wnioskiem o wyrażenie zgody na powołanie Dyrektora Generalnego NIK. Wniosek ten Marszałek Sejmu skierowała do sejmowej komisji ds. kontroli państwowej w celu wyrażenia przez komisję opinii o wskazanym kandydacie, co było niezgodne z art. 21 ust. 2 ustawy o NIK, który takiej procedury nie przewiduje. Mimo to, na podstawie negatywnej opinii ww. komisji⁴⁶¹, w dniu 23 lutego 2022 Marszałek Sejmu odrzuciła wniosek Prezesa NIK o powołanie Dyrektora Generalnego NIK. Podobnie Komisja Finansów Publicznych opowiedziała się przeciw przyjęciu sprawozdania NIK w 2022 r.⁴⁶²

Wskazać można przykłady ograniczenia lub uniemożliwienia dostępu do informacji o kontrolowanych instytucjach, co uniemożliwiło NIK realizację swych kompetencji. Chodzi o przypadki utrudniania lub udaremniania kontroli w sprawach, które wywołują szczególne

460 <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/prezes-nik-alarmuje-organizacje-miedzynarodowe.html>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

461 Posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej nr 83 dnia 2022-02-23, Zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu wniosku Prezesa Najwyższej Izby Kontroli o wyrażenie zgody na powołanie Pana dr. Jarosława Melnarowicza na stanowisko Dyrektora Generalnego NIK, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/biuletyn.xsp?skmr=KOP-83>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

462 Opinia nr 175 Komisji Finansów Publicznych do Komisji do Spraw Kontroli Państwowej w sprawie Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2021 r. uchwalona na posiedzeniu w dniu 23 czerwca 2022 r.

zainteresowanie opinii publicznej. W tym kontekście można przytoczyć dwie sprawy – P/22/013⁴⁶³ oraz P/22/012⁴⁶⁴. Obie sprawy stanowiły przedmiot dyskusji podczas posiedzenia komisji sejmowej ds. kontroli państwowej⁴⁶⁵ i dotyczyły kwestii odmowy udostępnienia poszczególnych dokumentów przez jednostki kontrolowane w ramach kontroli realizowanych między innymi w PKN Orlen i podmiotach powiązanych. Wbrew opiniom przedstawicieli doktryny oraz orzeczeń sądowych część dokumentów nie została udostępniona kontrolerom NIK⁴⁶⁶.

1.2. Ograniczenia finansowe NIK

Podstawą sprawnego funkcjonowania NIK jest zagwarantowanie organowi niezależności finansowej. Brak odpowiedniego finansowania wpływa negatywnie na proces rekrutacji w NIK, co bezpośrednio przekłada się na prawidłowe funkcjonowanie NIK. Trudno w związku z tym pozytywnie ocenić działania sejmowej komisji ds. kontroli państwowej, która 25 października 2022 roku wprowadziła poprawkę do budżetu NIK na rok 2023 zmniejszającą wynagrodzenia pracowników NIK o kwotę blisko 51 milionów złotych.

1.3. Działania wobec prezesa NIK godzące w zasadę praworządności

Począwszy od 2021 r. M. Banaś – Prezes NIK – wielokrotnie wskazywał działania prokuratury, które w jego ocenie naruszają zasadę praworządności w Polsce:

a. niepodejmowanie postępowań z zawiadomienia prezesa NIK, składanych na podstawie wystąpień pokontrolnych,

463 Realizacja działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym, zob. <https://www.nik.gov.pl/plik/id.25341.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

464 Wybrane wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa i fundacji tworzonych przez te spółki oraz gospodarka finansowa i realizacja celów statutowych fundacji tworzonych przez te spółki, zob. <https://www.nik.gov.pl/plik/id.25341.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

465 Pełny zapis przebiegu Komisji do Spraw Kontroli Państwowej z dnia 26 stycznia 2023 r., <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/7F3BCCD870E1561C1258950003B3DF1/%24File/0346509.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

466 <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8652942.kontrola-nik-w-orlenie-marian-banas-sad.html>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

- b. bezprawne przeszukanie biura prezesa NIK, czyli osoby objętej immunitetem formalnym,
- c. złożenie wniosku o uchylenie immunitetu prezesa NIK z rażącymi wadami formalnymi – wniosek ten zamiast prokuratora generalnego podpisała osoba nieuprawniona,
- d. przekazanie na żądanie Sejmu niekompletnych, wyselekcjonowanych akt postępowania w sprawie Mariana Banasia – na blisko 80 tomów akt Sejmowi udostępniono około 30⁴⁶⁷.

Podsumowując, podkreślić należy, że NIK na czele z Prezesem M. Banasiem została uwikłana w walkę polityczną z naczelnymi organami władzy. Efektem jest systematyczne ograniczanie niezależności NIK i utrudnianie w realizacji konstytucyjnych i ustawowych kompetencji. Wydarzeniem bez precedensu pozostaje wydanie przez NIK w 2023 r. negatywnej opinii z wykonania budżetu państwa⁴⁶⁸. W swym wystąpieniu Prezes NIK zwrócił uwagę na „zachodzące od 2020 r. zmiany w systemie finansów publicznych, w wyniku których gospodarka finansowa państwa prowadzona jest w znacznej części poza budżetem państwa i z pominięciem rygorów właściwych dla tego budżetu. Zmiany te Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie⁴⁶⁹”.

2. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest konstytucyjnym organem kontroli państwowej i ochrony państwa, którego zadaniem – zgodnie z treścią Ustawy zasadniczej z 2 kwietnia 1997 r. – pozostaje stanie na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji⁴⁷⁰. Tego rodzaju określenie zakresu obowiązków KRRiT przez Ustrojodawcę oznacza powinność realizowania ww. zadań w taki sposób, by przełożyły się one na zagwarantowanie pluralizmu postaw i poglądów w radiu i telewizji, a także przekazu informacyjnego charakteryzującego się obiektywizmem⁴⁷¹.

467 <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8305205.banas-nik-prokuratura-rezygnacja.html>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

468 <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/prezes-nik-o-wykonaniu-budzetu-panstwa-w-2022-roku.html>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

469 <https://www.nik.gov.pl/plik/id.27852.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

470 <https://konstytucja.online/213>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

471 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 30.10.2006 r., sygn. akt. P 10/06.

2.1. Zakres kompetencyjny KRRiT oraz powinność zachowania niezależności i neutralności przez jej członków

Szeroki katalog określonych zadań i funkcji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – stanowiących realizację obowiązku „stania na straży” określonych wolności, doprecyzowuje treść Ustawy o radiofonii i telewizji⁴⁷². Z kolei wynikający z art. 214 ust. 1 Konstytucji⁴⁷³ zakaz przynależności do partii politycznej i związku zawodowego stanowi wyraz dążeń do zagwarantowania wspomianej niezależności oraz neutralności członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji przy realizacji wynikających z właściwych przepisów zadań⁴⁷⁴.

W latach 2019–2023 w przestrzeni publicznej pojawiały się zarzuty dotyczące nieprzestrzegania przez KRRiT standardów konstytucyjnych w zakresie realizacji określonych zadań. Negatywna ocena działań członków organu związana jest przede wszystkim z aktywnością w zakresie postępowań o przyznanie koncesji wybranym kanałom telewizyjnym i stacjom radiowym. Za przykład krytykowanej aktywności można uznać zwłokę KRRiT w zakresie postępowania o udzielenie koncesji dla stacji telewizyjnej TVN-24. Pomimo, iż – jak podnosili przedstawiciele spółki TVN S.A. – po stronie wnioskodawców zostały dopełnione wszelkie przewidziane przez przepisy Ustawy o radiofonii i telewizji wymogi, postępowanie o ponowne przyznanie koncesji trwało 19 miesięcy i zakończyło się ostatecznie na dwa dni przed wygaśnięciem dotychczasowej koncesji⁴⁷⁵. W ww. sprawie interweniował m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich, który wskazywał, iż tego rodzaju przewlekłość postępowania rodzi wątpliwości w zakresie możliwości skutecznego zagwarantowania realizacji prawa do kontroli sądowej przed wygaśnięciem koncesji, a co za tym idzie, możliwości przerwania emisji programów ww. stacji. Tego rodzaju działania przekładają się – zdaniem RPO – na wzrost wątpliwości w zakresie rzetelności działania organu oraz gwarancji poszanowania

472 Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1414, 2111, z 2018 r. poz. 650, 915, 1717. Szerzej por. W. Lis, *Status prawny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, „Roczniki Nauk Prawnych”, t. XXV, n. 3, s. 163–169.

473 <https://konstytucja.online/214>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

474 Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00.

475 <https://tvn24.pl/polska/koncesja-dla-tvn24-przedluzona-decyzja-krrii-5423010>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

wolności działalności gospodarczej i dostępu do informacji⁴⁷⁶. Wartym dodania pozostaje, iż podobnego rodzaju działania KRRiT dotyczyły również stacji TVN 7 (która uzyskała ponowną koncesję na 6 dni przed wygaśnięciem dotychczasowej)⁴⁷⁷. W obu przypadkach spółka TVN S.A. złożyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na bezczynność przewodniczącego KRRiT – od wyroków tychże sądów przewodniczący KRRiT wniósł skargi kasacyjne. W przypadku wyroku dotyczącego sprawy TVN 24 Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił ww. skargę, z kolei skarga na rozstrzygnięcie sprawy TVN 7 została odrzucona⁴⁷⁸.

Równolegle do postępowania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w Sejmie trwały prace nad nowelizacją Ustawy o radiofonii i telewizji w zakresie zasad przyznawania koncesji. Kluczowe znaczenie miała zmiana treści art. 35 ust. 2 pkt1 dotycząca procentowego udziału zagranicznego kapitału w podmiotach mogących ubiegać się o uzyskanie koncesji do wysokości 49%⁴⁷⁹. Tego wymogu nie spełniała spółka TVN S.A.

Istotne jest również wskazanie, że sam przebieg głosowania nad nowelizacją do ustawy budził zastrzeżenia i wątpliwości (związane z decyzją Marszałek Sejmu o reasumpcji głosowania w przypadku nieuzyskania wystarczającej liczby głosów dla uchwalenia ww. nowelizacji)⁴⁸⁰. Ostatecznie do ww. ustawy zostało zgłoszone weto przez Prezydenta Rzeczypospolitej Andrzeja Dudę⁴⁸¹.

Zarówno treść proponowanej nowelizacji, jak i determinacja w dążeniu do przeforsowania tejże regulacji w procesie legislacyjnym, rodzi

476 <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/zwloka-krrit-ws-koncesji-dla-tvn24-niezrozumiala-rpo-pisze-do-przewodniczacego-rady>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

477 <https://www.rp.pl/w-sadzie-i-w-urzedzie/art38224801-sad-przewodniczacy-krrit-razaco-naruszyl-prawo-ws-koncesji-tvn-7>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

478 <https://www.gov.pl/web/krrit/naczelny-sad-administracyjny-uwzgodnil-skarge-kasacyjna-przewodniczacego-krrit-od-wyroku-wsa-w-warszawie>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; <https://www.rp.pl/w-sadzie-i-w-urzedzie/art38224801-sad-przewodniczacy-krrit-razaco-naruszyl-prawo-ws-koncesji-tvn-7>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/ii-gsk-2280-22-wyrok-naczelnego-sadu-administracyjnego-523664140>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

479 <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/8C0A008B82EDF7BFC125870C0053905C/%24File/1389.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

480 <https://www.tokfm.pl/Tokfm/7,103087,27442917,trybunal-stanu-dla-marszalek-witek-prof-chmaj-rozwiewa-watpliwosci.html>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

481 <https://www.rp.pl/polityka/art19232471-lex-tvn-prezydent-andrzej-duda-zawetowal-nowelizacje-ustawy-o-radiofonii-i-telewizji>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

przekonanie, że partii rządzącej zależy na ograniczeniu możliwości działania spółki TVN S.A., której programy informacyjne zawierają treści nieprzychylnie ugrupowaniom tworzącym większość parlamentarną (krytyka kolejnych działań, wskazywanie naruszeń prawa krajowego, unijnego i międzynarodowego oraz nadużyć kompetencji poszczególnych posłów, senatorów i członków Rady Ministrów).

Wątpliwości dotyczące długości okresu rozpatrywania wniosku o udzielenie ponownej koncesji formułowane wyrażane były również w stosunku do postępowania prowadzonego ws. stacji radiowej TOK FM, również tworzącej reportaże dotyczące m.in. zaniedbań przedstawicieli organów władzy wykonawczej i ustawodawczej.

2.2. Niedopuszczalne ograniczenia wolności wypowiedzi i naruszenie zasady równości mediów

Kolejne zarzuty formułowane wobec Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji dotyczą działalności kontrolnej KRRiT oraz nakładania kar pieniężnych na wybrane podmioty emitujące badane przez ww. organ materiały, traktowanych jako próba ograniczenia wolności słowa oraz przejaw upolitycznienia Rady. W tym wypadku chodzi o przypadki wykorzystywania ustawowych kompetencji organu w walce z nieprzychylnymi koalicji rządzącej mediami – działania kontrolne i nakładania kar związane były z materiałami dotyczącymi m.in. negatywnej oceny podręcznika „Historia i Teraźniejszość” na antenie Radia TOK FM⁴⁸², materiału „Franciszkańska 3” dotyczącym działań arcybiskupa metropolity krakowskiego Karola Wojtyły w stosunku do duchownych – pedofilów⁴⁸³ oraz reportażu „Siła kłamstwa” poświęconemu działalności Podkomisji ds. Ponownego Zbadania Wypadku Lotniczego⁴⁸⁴.

482 <https://oko.press/swirski-ukaral-tok-fm-80-tys-zl-za-naruszenie-godnosci-roszkowskiego-pis-i-zydow-dokumenty>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

483 <https://www.rp.pl/polityka/art38282011-przewodniczacy-krrit-wszczal-postepowanie-o-ukaranie-tvn24-za-reportaz-o-papiezu>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

484 <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1533177%2Cczynnosci-dot-reportazu-si-la-klamstwa-tvn-komunikat-przewodniczacego-krrit>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; <https://www.rp.pl/kraj/art37723831-tvn-do-krritv-widzowie-maja-prawo-wiedziec-czego-wladza-nie-chce-ujawniac>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; <https://wiadomosci.wp.pl/atak-na-wolnosc-slowa-miazdzaca-ocena-pis-w-najnowszym-sondazu-6854418647813024a>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w latach 2019-2023 wielokrotnie podejmowała działania mające w rzeczywistości charakter cenzury bądź prowadzące do ograniczenia wolności wypowiedzi. W 2020 r. KRRiT wezwała TVN, by ta nie używała zwrotu „Trybunał Konstytucyjny Julii Przyłębskiej”, co może być odczytywane jako aspiracja Rady do prewencyjnej kontroli środków społecznego przekazu⁴⁸⁵.

Opisane powyżej działania skutkujące w wybranych przypadkach – według orzeczeń sądu – rażącym naruszeniem prawa podmiotów świadczących usługi w zakresie radiofonii i telewizji należy ocenić negatywnie. Tego rodzaju działania podjęte wobec konkretnych stacji telewizyjnych i radiowych, w połączeniu z aktywnością kontrolną wybranych reportaży tychże podmiotów oraz – co ważniejsze – prowadzonymi w Sejmie pracami legislacyjnymi w zakresie nowelizacji prawa w taki sposób, by uniemożliwić uzyskanie koncesji właściwie jednej spółce akcyjnej (TVN S.A.), rodzą uzasadnione wątpliwości dotyczące zachowania przez członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji niezależności oraz, co ważniejsze, politycznej neutralności. Potencjalne „upolitycznienie” KRRiT przejawiające się utrudnianiem swobody działania ww. stacji telewizyjnych i radiowych skutkuje naruszeniem szeregu praw i wolności zarówno w zakresie wolności prasy i innych środków społecznego przekazu, wolności prowadzenia działalności gospodarczej przez ww. podmioty, jak i tych o charakterze osobistym jednostki, związanych z wolnością słowa, wolnością wyrażania poglądów oraz prawem do informacji. Jest to tym bardziej niepokojące, że o obsadzie kierowniczych stanowisk w TVP wciąż decyduje Rada Mediów Narodowych⁴⁸⁶ – pozakonstytucyjny organ – z pominięciem

485 <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-zwrot-tk-julii-przylebskiej-w-granicach-swo-body-mediow>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

486 Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji przewidywała, że to Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji powołuje oraz odwołuje członków zarządu i prezesa państwowej radiofonii i telewizji. W grudniu 2015 roku przyjęta została tzw. „mała ustawa medialna”, czyli ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, która przekazywała te kompetencje ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa. W czerwcu 2016 roku utworzona została Rada Mediów Narodowych, której zadaniem jest powoływanie i odwoływanie zarządów i rad nadzorczych (w tym także prezesów) Telewizji Polskiej, Polskiego Radia oraz Polskiej Agencji Prasowej. Kompetencje te zostały przekazane Radzie z uprawnień wspomnianego ministra, <https://demagog.org.pl/wypowiedzi/co-orzekl-trybunal-konstytucyjny-w-sprawie-rady-mediow-narodowych/>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Dzieje się tak mimo wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który w 2016 r. uznał za niekonstytucyjne pozbawienie KRRiT udziału w powoływaniu i odwoływaniu władz TVP i Polskiego Radia – na rzecz nowej instytucji, RMN⁴⁸⁷. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji nadal nie odzyskała prawa do powoływania i odwoływania władz mediów publicznych.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich

Prawo wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej RPO) z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej pozostaje konstytucyjnym uprawnieniem każdego pozostającego pod władztwem RP (art. 80 Konstytucji RP). Ombudsman, powoływany na 5 letnią kadencję, jest w swej działalności niezawisły i niezależny od innych organów państwowych (art. 208-210 Konstytucji RP). Zasady Paryskie⁴⁸⁸ wskazują na minimalne standardy, które muszą być przestrzegane, by zapewniona była niezależność i bezstronność ombudsmana. Podkreśla się w nich potrzebę stworzenia dostatecznych warunków w sferze instytucjonalnej i finansowej dla zapewnienia sprawnego działania instytucji⁴⁸⁹. Gwarancją niezależności RPO jest także nieusuwalność i bezpieczeństwo kadencji. W tym kontekście orzeczenie TK K20/20⁴⁹⁰ stanowi nie tylko przykład

487 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2016 roku (sygn. akt K 13/16) odnosił się do częściowej niezgodności z Konstytucją „małej ustawy medialnej” i odebrania KRRiT uprawnień na rzecz ministra właściwego do Skarbu Państwa. Trybunał uznał, że rozwiązania ustawy nowelizującej, które całkowicie wyłączyły udział w KRRiT w procedurze obsadzania organów spółek publicznej radiofonii i telewizji, są niekonstytucyjne. Sędziowie odwołali się między innymi do art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, <https://demagog.org.pl/wypowiedzi/co-orzekl-trybunal-konstytucyjny-w-sprawie-rady-mediow-narodowych/>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

488 Zasady Paryskie przyjęte rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 48/134 z 29 grudnia 1993 r.

489 <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/minimalne-standardy-miedzynarodowe-dot-niezaleznosci-finansowej-krajowych-instytucji-ochrony-praw>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

490 Wyrok z 15 kwietnia 2021 r., K 20/20, OTK ZU 2021, poz. 31; Trybunał orzekł w nim o niekonstytucyjności art. 3 ust. 6 ustawy z dn. 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

kumulacji naruszeń Konstytucji⁴⁹¹, ale niszczy gwarancje niezależności polskiego ombudsmana i może prowadzić do pozbawienia faktycznej możliwości korzystania z ochrony realizowanej przez RPO. Jest także sprzeczne z Zasadami belgradzkimi, gdzie w pkt. 13 zaleca się, że wolne stanowisko w składzie członków krajowej instytucji praw człowieka „na- należy obsadzić w odpowiednim czasie”, a „po upływie kadencji członka, osoba ta powinna nadal pełnić swoje obowiązki do czasu objęcia stano- wiska przez jej następcę”⁴⁹².

4. Rzecznik Prawa Dziecka

O Rzeczniku Praw Dziecka (dalej RPD) traktuje art. 72 ust. 4 Konstytucji, który znajduje się w rozdziale II Ustawy Zasadniczej regulującym podstawowe prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela. Przywołana regulacja jest niezwykle lakoniczna odsyłając unormowanie trybu powoływania RPD oraz zakresu jego kompetencji do ustawy zwykłej. Organ ten nie został wyposażony w żadne kompetencje władcze, jednak – podobnie jak w przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich – może on własnym autorytetem wpływać korzystnie bądź przeciwnie na ochronę praw dzieci. 23 listopada 2018 Sejm RP głosami posłów PiS, przy sprzeciwie posłów opozycji⁴⁹³ zarzucających kandydatowi niespełnienie ustawowego warunku wykazania 5 lat doświadczenia w pracy z dziećmi, na to stanowisko został wybrany Mikołaj Pawlak. 12 grudnia 2018 Senat RP zatwierdził jego kandydaturę⁴⁹⁴. Działania podejmowane przez RPD wywołują wiele kontrowersji

491 M. Ziółkowski, Kadencyjność Rzecznika Praw Obywatelskich i zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Głos do wyroku TK z 15 kwietnia 2021 r., K 20/20, Przegląd Konstytucyjny, 1/2022, s. 167–186

492 Belgrade Principles on the Relationship between National Human Rights Institutions and Parliaments z 2012 r.

493 Mikołaj Pawlak powołany przez Sejm na stanowisko Rzecznika Praw Dziecka, Polska Agencja Prasowa SA, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C363087%2Cmikolaj-pawlak-powolany-przez-sejm-na-stanowisko-rzecznika-praw-dziecka>, dostęp: 21 listopada 2023 r. DRUK SEJMOWY NR 3002 – Życiorys Mikołaja Pawła Pawlaka kandydata na Rzecznika Praw Dziecka, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/44E2A99B0D6A919EC1258347003F6FFA/\\$File/3002.pdf#view=FitH](http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/44E2A99B0D6A919EC1258347003F6FFA/$File/3002.pdf#view=FitH), dostęp: 21 listopada 2023 r.

494 Mikołaj Pawlak wybrany na Rzecznika Praw Dziecka. W Senacie mówił, że in vitro jest „niegodziwe”, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,24271396,mikolaj-pawlak-wybrany-na-rzecznika-praw-dziecka-w-senacie.html>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

i trudno uznać, że przy wykonywaniu swoich uprawnień kieruje się dobrem dziecka. W swych działaniach RPD zasłynął między innymi z wypowiedzi na temat „tabletek na zmianę płci”⁴⁹⁵, metody *in vitro* („niegodziwa metoda zamrażania dzieci”)⁴⁹⁶, krytyką warszawskiej Deklaracji LGBT+⁴⁹⁷ i atakiem na byłego RPO Adama Bodnara za wsparcie deklaracji LGBT+⁴⁹⁸. Mikołaj Pawlak był promotorem „całodobowego telefonu zaufania dla dzieci”, który w rzeczywistości aktywny był tylko przez kilka godzin. Wielokrotnie zarzucano mu działania noszące znamiona szykanowania przedstawicieli LGBT+⁴⁹⁹. Wystąpienia RPD często przybierały charakter niemieszczący się w ramach zakreślonych przepisami ustawy o RPD, będące próbą powiązania społeczności LGBT+ z przestępcami na tle seksualnym⁵⁰⁰. Rzecznik przekazał także posłom projekt zmiany ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz Kodeksu postępowania karnego, który umożliwi mu występowanie w sprawach karnych na prawach prokuratora po stronie godności pokrzywdzonego przestępstwem dziecka.

Swymi działaniami RPD potwierdził wysuwane wobec kandydata zarzuty, iż nie jest osobą kompetentną do piastowania funkcji ombudsmena. Wypowiedzi RPD należy ocenić krytycznie i uznać za szkodliwe dla dzieci.

495 <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1490681.pawlak-rzecznik-praw-dziecka-tabletka-zmiana-plci.html>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

496 <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/spoleczenstwo/1775412,1.rzecznik-praw-dziecka-walczy-o-godnosc-zarodkow.read>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

497 <https://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,24526863,rzecznik-praw-dziecka-krytykuje-deklaracje-lgbt-powtarza-zarzuty.html>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

498 <https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art8916601-awantura-pomiedzy-adamem-bodnarem-i-mikolajem-pawlakiem-poszlo-o-walke-z-pedofilia>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

499 <https://media.partiarazem.pl/110903-biejat-zawisza-zukowska-apeluja-do-rzecznika-praw-dziecka>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; <https://tvn24.pl/premium/rzecznik-praw-dziecka-przeciwko-prawom-dziecka-zapowiada-kontrolę-w-szkolach-przyjaznych-lgbtq-7142621>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

500 <https://www.tokfm.pl/Tokfm/7,189655,29801778,radni-zadaja-przeprosin-od-rzecznika-praw-dziecka-powinien.html>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; <https://wyborcza.pl/7,82983,30015086,rpo-pyta-rzecznika-praw-dziecka-po-co-pytal-pedofili-gdy-kontrolowal.html>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; <https://wyborcza.pl/7,82983,29799830,szykany-na-szkoly-przyjazne-lgbtq-rzecznik-praw-dziecka.html>, dostęp: 21 listopada 2023 r.; <https://wyborcza.pl/7,82983,29799830,szykany-na-szkoly-przyjazne-lgbtq-rzecznik-praw-dziecka.html>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

5. Prokuratura

Prokuratura w polskim systemie ustrojowym usytuowana została jako organ pozakonstytucyjny, który nie wchodzi w skład władzy sądowniczej, natomiast jest ściśle powiązany z władzą wykonawczą. Szczególną cechą regulacji dotyczących prokuratury jest pełnienie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości przez tę samą osobę. Minister Sprawiedliwości posiada tym samym bezpośrednio uprawnienia przysługujące naczelnemu organowi prokuratury, w tym uprawnienia do wydawania instrukcji dla prokuratorów w konkretnych sprawach oraz do ich przenoszenia⁵⁰¹. Ponadto wątpliwym jest, czy pełnienie funkcji Prokuratora Generalnego przez czynnego posła nie narusza art. 103 Konstytucji.

Obowiązujące od 2016 r. przepisy przyznały Prokuratorowi Generalnemu, który jest czynnym politykiem, narzędzia wpływu na konkretne decyzje procesowe prokuratorów, możliwość wglądu w akta każdego postępowania karnego czy zarządzania czynności operacyjno-rozpoznawczych i zapoznawania się z ich rezultatami⁵⁰². W ostatnich latach wielokrotnie podnoszono zarzuty, że u podstaw działań zarówno Prokuratora Generalnego, jak i Prokuratora Krajowego leżą pobudki polityczne, a nie przesłanki merytoryczne⁵⁰³. Obowiązujące regulacje ustawowe przyczyniły się także do wywierania presji na część prokuratorów opowiadających się za potrzebą niezależności prokuratury lub podejmujących decyzje procesowe niezgodnie z interesem nowego kierownictwa⁵⁰⁴. Przykładem są wszczynanie postępowań dyscyplinarnych czy „przymusowe” delegacje prokuratorów do jednostek oddalonych kilkaset kilometrów od domu⁵⁰⁵. Stąd też zasadnym jest postulat, by odzielić funkcję ministra sprawiedliwości od funkcji prokuratora gene-

501 Opinia Komisji Weneckiej CDL-AD(2017)028); zob. także wystąpienia Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia” z dnia 26 kwietnia i 3 czerwca 2020 r.

502 <https://hfhr.pl/aktualnosci/stan-oskarzenia-prokuratura-w-latach-2016-2022-nowy-raport-hfpc>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

503 Zob. oświadczenie grupy sędziów z 21 stycznia 2021 r., <http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/O%C5%9Bwiadczenie%20grupy%20s%C4%99dzi%C3%B3w%20SN%20z%20dnia%2021%20stycznia%202021%20r.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

504 <https://hfhr.pl/aktualnosci/stan-oskarzenia-prokuratura-w-latach-2016-2022-nowy-raport-hfpc>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

505 Chodziło głównie o osoby działające w krytykującym władze prokuratury w stowarzyszeniu Lex Super Omnia, <https://www.rmfm24.pl/raporty/raport-batalia-o-sady/>

ralnego i zapewnić funkcjonalną niezależność prokuratury od rządu⁵⁰⁶, a także wprowadzić do postanowień Konstytucji regulacje dotyczące prokuratury. Ponadto zasadnym jest zarzut, podnoszony już w literaturze przedmiotu od wielu lat, iż łączenie funkcji Prokuratora Generalnego z mandatem posła jest naruszeniem art. 103 Konstytucji. Wynika to z wykładni literalnej przywołanego przepisu, w którym ustrojodawca użył terminu „prokurator” bez wskazania jakichkolwiek wyjątków. Gdyby ustrojodawca chciał takowy uczynić, zrobiłby to w postanowieniach ustawy zasadniczej⁵⁰⁷.

fakty/news-przymusowa-delegacja-prokuratorow-nieludzkie-traktowanie-pod.nld.4998392#crp_state=1, dostęp: 21 listopada 2023 r.

506 Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. – Komunikat i rozdziały dotyczące poszczególnych krajów, https://commission.europa.eu/publications/2021-rule-law-report-communication-and-country-chapters_pl, dostęp: 21 listopada 2023 r.

507 Uczynił tak w art. 103.1. Zakaz ten nie dotyczy członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu w administracji rządowej.

Finanse publiczne

dr hab. prof. UJ Grzegorz Kuca

1. Regulacje konstytucyjne

Problematyka finansów publicznych została unormowana w osobnym rozdziale X Konstytucji RP, który zawiera postanowienia dotyczące polityki finansowej państwa (art. 216-218), budżetu i procedury budżetowej (art. 219-226), pozycji ustrojowej i struktury Narodowego Banku Polskiego (art. 228). Rozdział ten wprowadza szereg odesłań do ustaw regulujących w szczególności: zasady gromadzenia i wydatkowania środków na cele publiczne (art. 216 ust. 1), nakładanie podatków, innych danin publicznych (art. 217), organizację Skarbu Państwa oraz sposobu zarządzania majątkiem Skarbu Państwa (art. 218), zasady i tryb opracowania projektu budżetu państwa, stopień jego szczegółowości oraz wymagania, którym powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej, a także zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej (art. 219 ust. 2).

2. Budżet państwa w dobie pandemii COVID-19. Negatywna opinia NIK w przedmiocie absolutorium dla RM

Wraz z początkiem IX kadencji Sejmu rozpoczęły się prace nad projektem ustawy budżetowej na rok 2020. Według zapewnień Ministra

Finansów miał być „to pierwszy po 1990 r. budżet zrównoważony”⁵⁰⁸, na co wskazywała uchwalona w dniu 14.02.2020 r. ustawa budżetowa z dochodami i wydatkami planowanymi na poziomie 435,3 mld zł, która nie przewidywała wystąpienia na dzień 31.12.2020 r. deficytu budżetu państwa⁵⁰⁹. Budżet państwa na rok 2020 zawierał zaledwie część wydatków sektora finansów publicznych, a uzyskana równowaga budżetowa opierała się na dochodach jednorazowych. Po uwzględnieniu całości wydatków i wyeliminowaniu dochodów jednorazowych deficyt wynosił ok. 1,3% PKB.

Wybuch pandemii COVID-19 przekreślił założenia budżetu państwa, który ostatecznie został znowelizowany 28.10.2020 r. na mocy ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020⁵¹⁰, określając deficyt budżetowy na poziomie 109 mld zł. W pierwszym roku wystąpienia pandemii COVID-19 nastąpił skokowy wzrost wydatków i związanych z tym obciążeń finansowych przy jednoczesnym spadku dochodów. Prace nad zmianami w systemie finansów publicznych mające na celu zapewnienie środków finansowych pozwalających na izolację źródeł zakażeń rozpoczęły się przed dniem wejścia w życie (1.04.2020 r.) ustawy budżetowej na rok 2020. Rada Ministrów podjęła działania zmierzające do zmiany ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych, które dokonywane były na mocy ustawy z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach prawnych związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁵¹¹, a zwłaszcza jej nowelizacji z 31.03.2020 r.

Osiągnięcie założonych celów fiskalnych było możliwe poprzez wyodrębnianie z budżetu państwa dochodów i wydatków publicznych w taki sposób, że pozostawały one w dalszym ciągu elementem finansów publicznych, ale z pominięciem budżetu państwa, przy jednoczesnym

508 Wypowiedź Ministra Finansów Tadeusza Kościńskiego z 8.01.2020 r. podczas prezentacji w Sejmie założeń ustawy budżetowej na rok 2020. Zob. *Sprawozdanie Stenograficzne z 3. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 8 stycznia 2020 r.*, Warszawa 2020, s. 49, http://orka2.sejm.gov.pl/Stenolinter9.nsf/0/093E64E9C6B54808C12584EA0014F2B2/%24File/03_a_ksiazka_bis.pdf – 10 VI 2020 (dostęp: 24.09.2023).

509 Zob. Ustawa budżetowa na rok 2020 z 14.02.2020 r., Dz.U. 2020, poz. 571 ze zm.

510 Zob. Dz.U. 2020, poz. 1919.

511 Zob. Ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. 2020, poz. 374 ze zm.

zastosowaniu różnego rodzaju form wykonywania dopuszczających wykazanie wydatków w innych okresach niż są faktycznie ponoszone. Jak stwierdziła NIK w analizie wykonania budżetu państwa za rok 2020, pozwoliło to „wykazać w budżecie państwa dowolny wynik, przez co plan ten przestaje mieć istotne znaczenie dla oceny sytuacji finansowej państwa”⁵¹².

Budżet państwa na rok 2021 r. przewidywał dochody na poziomie 403,7 mld zł, a wydatki – 486 mld zł, przy deficycie budżetowym 82,3 mld zł. Jak wynikało z uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej:

gospodarka doświadczyła negatywnego szoku podażowo-popytowego o nieobserwowanej dotąd sile, który wpłynął znacząco na przebieg procesów makroekonomicznych w Polsce i innych krajach dotkniętych pandemią, w tym na gwałtowne wyhamowanie aktywności gospodarczej i załamanie dotychczasowych trendów większości kategorii makroekonomicznych. Sytuacja wywołana COVID-19 wymusiła aktualizację parametrów budżetowych i makroekonomicznych oraz uruchomienie odpowiednich narzędzi do walki ze skutkami pandemii. W tej sytuacji istotna jest kontynuacja ekspansywnej polityki budżetowej poprzez wspieranie ożywienia gospodarczego, tak aby dążyć do niezwłocznego wyjścia z recesji⁵¹³.

W dniu 1.10.2021 r. na mocy ustawy o zmianie ustawy budżetowej⁵¹⁴ zmniejszono deficyt budżetu państwa o ponad połowę, do 40,4 mld zł, co było możliwe dzięki wzrostowi dochodów z VAT o prawie 25 mld zł mld, dochodów z PIT o ponad 6 mld zł w stosunku do analogicznego okresu minionego roku oraz rekordowej wpłacie zysków NBP do budżetu państwa na poziomie 8,8 mld zł. Saldo budżetu państwa stało się jednak mało użytecznym wskaźnikiem stanu finansów publicznych, gdyż wydatki na walkę ze skutkami pandemii z funduszu przeciwdziałania COVID-19 oraz tarcze antykrzysowe PFR nie były ujmowane w budżecie państwa. Podobnie jak rok wcześniej zastosowano różnorodne rozwiązania, które mimo że były zgodne z prawem, to jednak naruszały zasady przejrzystości i roczności budżetu państwa. Rozwiązania te polegały na finansowaniu ważnych zadań z pominięciem budżetu oraz na wykazaniu wydatków w innych okresach niż były faktycznie

512 *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku*, Warszawa 2021, s. 9, <https://www.nik.gov.pl/plik/id.24240.pdf> (dostęp: 25.09.2023).

513 Zob. *Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2021*, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/917EBF408A48713EC12585F30052D856/%24File/640-uzasadnienie.pdf> (dostęp: 25.09.2023).

514 Dz. U. poz. 1900.

ponoszone. Z tych powodów Najwyższa Izba Kontroli podtrzymała „wyrażoną przed rokiem opinię o zasadności przywrócenia budżetowi państwa odpowiedniej rangi związanej z jego szczególnym charakterem oraz centralną pozycją w systemie finansów publicznych”⁵¹⁵.

W roku 2022 r. budżet państwa zawierał dochody planowane na poziomie 491,9 mld zł, wydatki – 521,8 mld zł oraz deficyt budżetowy w wysokości nie większej niż 29,9 mld zł. Z uzasadnienia do projektu ustawy wynikało, że:

istotne jest prowadzenie polityki budżetowej wspierającej wzrost gospodarczy. Dlatego też polityka gospodarcza w 2022 r. będzie nakierowana na możliwie szybką odbudowę potencjału gospodarczego kraju przy uwzględnieniu wytycznych instytucji UE oraz krajowych ram fiskalnych. W 2022 roku państwa członkowskie UE będą w dalszym ciągu prowadzić polityki budżetowe bez ograniczeń ze strony UE co do tempa wzrostu wydatków. Wynika to z przedłużenia w br. przez Komisję Europejską obowiązywania tzw. ogólnej klauzuli wyjścia. Pozwala ona krajom UE, w tym Polsce, zwiększać w związku z pandemią wsparcie dla systemów ochrony zdrowia i gospodarki.

Osiągnięcie planowanych wskaźników było możliwe w wyniku kolejnych zmian w systemie finansów publicznych pozwalających na prowadzenie gospodarki finansowej państwa w znacznej części poza budżetem państwa i z pominięciem zasad i reguł budżetowych. Przykładem takiej praktyki są fundusze tworzone w ramach banków, które są wyłączone z sektora finansów publicznych. Jednym z takich banków jest Bank Gospodarstwa Krajowego, który obsługuje różnorodne fundusze niemające osobowości prawnej i działające na podstawie planów finansowych uzgadnianych z Ministrem Finansów i zatwierdzanych przez ministrów właściwych do zakresu zadań konkretnego funduszu.

W 2022 r. w ramach BGK istniało aż 20 takich funduszy, a ich wpływy i wydatki ukształtowały się na poziomie około 3,5% PKB. Najwyższe wpływy (37,7% ogółu wpływu funduszy⁵¹⁶) uzyskał Fundusz Przeciwdziałania COVID-19⁵¹⁷. Fundusz ten początkowo miał formę funduszu

515 *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 12, <https://www.nik.gov.pl/plik/id.26023.pdf> (dostęp: 25.09.2023).

516 NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r.*, Warszawa 2023, s. 340–343, <https://www.nik.gov.pl/plik/id.27852.pdf> (dostęp: 30.09.2023).

517 Fundusz ten utworzono na mocy ustawy z 31.03.2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem

celowego, ale zaledwie dwa tygodnie po jego utworzeniu⁵¹⁸ zmieniono jego formę i ulokowano go w BGK. Tym samym przestał podlegać przepisom ustawy o finansach publicznych i kontroli Sejmu (Komisji Finansów Publicznych).

Jak wynika z kontroli NIK, Prezes RM nie zapewnił skutecznego nadzoru nad tym funduszem, co skutkowało m.in. „poniesieniem niezasadnionych kosztów pozyskania środków na sfinansowanie zadań, podczas gdy na rachunkach pomocniczych dysponentów znajdowały się niewykorzystane środki”⁵¹⁹. Tymczasem, ze względu na bardzo ogólne ustawowe określenie celu utworzenia Funduszu, był on *de facto* narzędziem realizacji działań nie tylko zmierzających do usuwania skutków pandemii COVID-19, ale też finansowania wielu innych rodzajów działalności. Począwszy od 24.02.2022 r. sprzyjała temu agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę stanowiąca uzasadnienie do podejmowania kolejnych działań dezintegrujących finanse publiczne uzasadnianych oczywistą koniecznością niesienia pomocy obywatelom Ukrainy uciekającym z obszarów działań wojennych, a także modernizacji polskiej armii dokonywanej z wykorzystaniem utworzonego w 2022 r. Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych⁵²⁰, który nie jest państwowym funduszem celowym. Plan finansowy tego funduszu sporządza BGK, a następnie przedstawia go do uzgodnienia Ministrowi Finansów oraz do zatwierdzenia Ministrowi Obrony Narodowej, który przekłada go komisji sejmowej właściwej w sprawach obrony państwa. Zatwierdzony plan finansowy Funduszu stanowi podstawę dokonywania wypłat ze środków Funduszu oraz podstawę do zaciągnięcia kredytów i pożyczek oraz wyemitowania obligacji, a także zaciągnięcia innych zobowiązań finansowych. Finansowanie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych początkowo planowano przez emisję obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa. Ostatecznie pozyskanie środków na rzecz tego funduszu nastąpiło przez zaciągnięcie kredytów zagranicznych o wartości 2113,7 mln euro, co stanowiło równowartość

i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568, ze zm.).

518 Dokonano tego na podstawie ustawy z 16.04.2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2023 r., poz. 201).

519 NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r.*, Warszawa 2023, s. 339, <https://www.nik.gov.pl/plik/id.27852.pdf> (dostęp: 30.09.2023).

520 Ustawa z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2022 r., poz. 2305).

9909,1 mln zł⁵²¹. Z oczywistych powodów wpływało to na wzrost zadłużenia publicznego w kontekście konstytucyjnego limitu z art. 216 ust. 5, który miał podlegać racjonalizacji polegającej na wyłączeniu z limitu zadłużenia publicznego, nieprzekraczającego 3/5 (60 proc.) rocznego PKB, finansowania potrzeb obronnych RP. Stosowny projekt ustawy o zmianie Konstytucji złożyła grupa posłów, ale zaproponowane rozwiązanie spotkało się z ostrą krytyką, mimo że tego typu klauzule wyjścia stosowane są w innych państwach⁵²².

Istnienie funduszy w ramach BGK było jednym z zasadniczych powodów wydania przez NIK po raz pierwszy od 1989 r. negatywnej opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów⁵²³. W szczególności NIK stwierdziła, że:

wykazywanie zasadniczej części nierównowagi finansowej, prognozowanej na 2022 r., poza centralnym planem finansowym państwa, jakim jest jego budżet, obniża rangę tego planu, a także ogranicza kontrolę nad finansami publicznymi, jednocześnie czyniąc je mniej przejrzystymi. Stanowi także istotne odejście od stosowania zasady powszechności (zupełności) budżetu oraz zasady jedności dochodów i wydatków państwa. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że planem finansowym, w którym powinna być, co do zasady, odzwierciedlona nierównowaga finansowa państwa, jest właśnie budżet państwa, a nie plany jednostek podlegające znacznie mniejszym rygorom kontroli i cechujące się dużo niższą dostępnością i szczegółowością danych, w szczególności plan finansowy Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, ustalany poza kontrolą Parlamentu⁵²⁴.

Ponadto NIK podkreśliła, że:

podobnie jak ustawy budżetowe na lata 2020-2021, ustawa budżetowa na rok 2022 nie obejmowała wielu istotnych operacji finansowych związanych z realizacją zadań państwa, mających wpływ na wzrost długu Skarbu Państwa (...) W 2022 r. korzystano również z operacji, które pozwalały na wykazanie wydatków budżetu państwa w innych okresach, niż były faktycznie ponoszone. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, stosowanie takich rozwiązań pozwala na wykazywanie w budżecie

521 NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r.*, Warszawa 2023, s. 244, <https://www.nik.gov.pl/plik/id.27852.pdf> (dostęp: 30.09.2023).

522 Zob. przebieg prac legislacyjnych, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=9B4508DA62E146D6C125884400685F77> (dostęp: 30.09.2023).

523 Uchwała Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z 7.06.2022 r. w sprawie opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za 2022.

524 NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r.*, Warszawa 2023, s. 46-47, <https://www.nik.gov.pl/plik/id.27852.pdf> (dostęp: 30.09.2023).

państwa dowolnego wyniku, przez co plan ten przestaje mieć istotne znaczenie dla oceny sytuacji finansowej państwa, a tym samym ustawa budżetowa przestaje być podstawą gospodarki finansowej państwa⁵²⁵.

Mimo opanowania źródeł zakażeń COVID-19 oraz przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, a w efekcie odwołania w dniu 1.07.2023 r. stanu epidemii oraz stanu zagrożenia epidemicznego, nie powrócono do standardowych rozwiązań występujących w ustawie o finansach publicznych przed pandemią COVID-19, wręcz przeciwnie, pogłębia się proces dezintegracji finansów publicznych polegający na rozproszeniu zarządzania środkami publicznymi prowadzący do zniesienia odpowiedzialności politycznej i prawnej za stan finansów państwa.

3. Program „Polski Ład” planem odbudowy gospodarki po pandemii COVID-19

Jednym z kluczowych planów odbudowy polskiej gospodarki po pandemii COVID-19 stanowił rządowy program „Polski Ład” wprowadzony na mocy ustawy z 29.10.2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (wszedł w życie 2.01.2022 r.)⁵²⁶ będący najobszerniejszą (bo liczącą 286, a wraz z załączonymi dokumentami aż 683 strony) nowelizacją ustaw podatkowych po roku 1989. Liczba i treść wprowadzonych zmian przemawiała za opracowaniem projektów nowych ustaw o podatkach dochodowych, a ekspresowe tempo ich rozpatrzenia, w tym pominięcie lub ograniczenie szeregu istotnych elementów proceduralnych, spowodowały przyjęcie regulacji merytorycznie niezamierzonych, a nawet wadliwych prawnie, w tym naruszających standardy wynikające z zasady poprawnej legislacji. W efekcie doprowadziło to do konieczności zmiany w systemie podatkowym w trakcie roku podatkowego („Polski Ład 2.0”) na mocy ustawy z 9.06.2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw⁵²⁷.

525 NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r.*, Warszawa 2023, s. 47, <https://www.nik.gov.pl/plik/id.27852.pdf> (dostęp: 30.09.2023).

526 Dz.U. poz. 2105.

527 Dz.U. poz. 1265.

Wprowadzone zmiany nie respektowały ugruntowanego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zakazu wprowadzania zmian w czasie trwania roku podatkowego traktowanego jako uszczegółowienie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony bezpieczeństwa prawnego sprowadzającego się do uznania, że każdy podatnik, bez względu na dochody, ma prawo wiedzieć odpowiednio wcześniej, jak ukształtowany zostanie jego obowiązek podatkowy w następnym roku.

4. Rekordowe przyrosty państwowego długu publicznego oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych

Opisanym zjawiskom towarzyszą rekordowe przyrosty zarówno państwowego długu publicznego, jak i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz wykazywanie tego zadłużenia według różnych metodologii (krajowej i unijnej), przez co trudno określić rzeczywisty stan finansów publicznych. Jak wskazała NIK:

na koniec 2022 r. wystąpiła rekordowa różnica między długiem publicznym obliczanym według metodologii unijnej a ustalonym według zasad krajowych, wynosząca 302,6 mld zł. Różnica ta była głównie wynikiem ujmowania w długu sektora instytucji rządowych i samorządowych zobowiązań zaciągniętych w celu sfinansowania zadań państwa ze środków funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych) oraz zadłużenia Polskiego Funduszu Rozwoju S.A.⁵²⁸

Podmioty te pozyskiwały środki na działania związane z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom pandemii COVID-19 poprzez emisję własnych obligacji. Spłata tego zadłużenia gwarantowana jest przez Skarb Państwa, pomimo że udzielenie tych gwarancji nie zostało objęte limitami określonymi w ustawie budżetowej.

Wykup obligacji rozpocznie się w 2024 r., przez co nie można wykluczyć, że wystąpi wówczas konieczność dofinansowania ich emitentów ze środków Skarbu Państwa. W przypadku, gdy zadania państwa realizowane przez te podmioty były wykonywane przez jednostki sektora

528 NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r.*, Warszawa 2023, s. 313, <https://www.nik.gov.pl/plik/id.27852.pdf> (dostęp: 30.09.2023).

finansów publicznych i finansowane przez emisję obligacji Skarbu Państwa, a nie gwarantowane przez Skarb Państwa obligacje emitowane przez te podmioty. Zastosowane metody pozwalające na uniknięcie przekroczenia progu ostrożnościowego powodują istotne zwiększenie kosztów ponoszonych przez sektor publiczny z tytułu obsługi tego długu, gdyż obsługa zobowiązań zaciągniętych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i Polski Fundusz Rozwoju S.A., mimo że ich spłata jest gwarantowana przez Skarb Państwa, kosztuje więcej niż obsługa długu zaciągniętego bezpośrednio przez Skarb Państwa. Według szacunków NIK „łączne koszty obsługi obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy oraz przez Polski Funduszu Rozwoju S.A. w całym okresie ich zapadalności będą wyższe o 12,2 mld zł od kosztów, jakie poniósłby budżet państwa na obsługę skarbowych papierów wartościowych”⁵²⁹. Jest to o tyle zaskakujące, że wydatki te wpływają na wysokość długu Skarbu Państwa, ale przez ich wyłączenie z ustawy budżetowej znajdują się poza kontrolą Sejmu (Komisji Finansów Publicznych).

5. Narodowy Bank Polski i jego rola w polityce monetarnej

Z mocy wyraźnego nakazu ustrojodawcy, ujętego w ramy art. 227 ust. 1 Konstytucji RP, Narodowemu Bankowi Polskiemu przysługuje wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Narodowy Bank Polski odpowiada też za wartość polskiego pieniądza. W dobie pandemii COVID-19 NBP stał się wierzycielem Skarbu Państwa, skupując od marca 2020 r. do listopada 2021 r. na rynku wtórnym skarbowe papiery wartościowe emitowane przez Ministra Finansów. Według stanu na koniec 2022 r. NBP posiadał obligacje skarbowe o łącznej wartości 74 280,1 mln zł, na koniec 2021 r. ich wartość wynosiła 82 064,2 mln zł. Praktyka ta budzi szereg wątpliwości w kontekście konstytucyjnego zakazu pokrywania deficytu przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa (art. 220 ust. 2 Konstytucji), niezależnie od tego, w jakiej formie finansowanie deficytu miałyby zachodzić. W szczególności stwierdzono, że: „wykupując od banków

529 NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r.*, Warszawa 2023, s. 313, <https://www.nik.gov.pl/plik/id.27852.pdf> (dostęp: 30.09.2023).

komercyjnych papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa (np. obligacje Skarbu Państwa) NBP nabywa papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa i pokrywa deficyt budżetowy. W ten sposób narusza Konstytucję RP poprzez działanie niezgodne z treścią dyspozycji normy konstytucyjnej bezwzględnie wiążącej⁵³⁰.

Głosy krytyczne dotyczyły także działalności Narodowego Banku Polskiego w obszarze zapewnienia stabilnego poziomu cen. W szczególności wskazywano, że po pierwszej fali pandemii COVID-19 i uspokojeniu rynków światowych NBP nie zapewnił w 2022 r. stabilnego poziomu cen, pomimo zaostrożania w pierwszych trzech kwartałach tego roku polityki pieniężnej. W październiku 2022 r. RPP, przy braku jednoznacznych przesłanek za tym przemawiających, zawiesiła cykl podwyżek stóp procentowych. Takie postępowanie skutkowało wydłużonym okresem powrotu inflacji do tego celu. Należy zauważyć, że długotrwała wysoka inflacja powoduje utratę realnych zasobów finansowych w gospodarce. Ponadto związane z nią podwyższone stopy procentowe powodują dodatkowe koszty, które muszą ponosić podmioty gospodarcze, wpływając tym samym na ich kondycję ekonomiczno-finansową.

Rada Polityki Pieniężnej uzasadniała znaczący wzrost inflacji czynnikami zewnętrznymi o charakterze szokowym, niezależnymi od polityki pieniężnej, a w szczególności wzrostem cen surowców energetycznych i żywności na świecie. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła jednak uwagę, że:

efekty prowadzonej polityki pieniężnej były osłabiane przez ekspansywną politykę fiskalną Rządu skutkującą wysokim wzrostem deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wpływ na wysokość inflacji w 2022 r. miały także decyzje o utrzymaniu stóp procentowych na niezmiennym poziomie, podejmowane przez Radę Polityki Pieniężnej w 2021 r. mimo odradzającego się popytu konsumpcyjnego. Rosnące w ciągu 2022 r. wskaźniki inflacji bazowej, kształtujące się istotnie powyżej górnej granicy dopuszczalnych odchyleń od celu inflacyjnego, wskazywały, że o inflacji decydowały także czynniki krajowe, na które Narodowy Bank Polski mógł oddziaływać instrumentami polityki pieniężnej⁵³¹.

530 J. Zaleśny, *Opinia w sprawie wykupu obligacji skarbowych przez NBP*, BAS, Warszawa 2022.

531 NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r.*, Warszawa 2023, s. 31, <https://www.nik.gov.pl/plik/id.27852.pdf> (dostęp: 30.09.2023).

Warto też odnotować, że w 2022 r. Sejm powołał na drugą kadencję urzędującego Prezesa Narodowego Banku Polskiego A. Głapińskiego. Ponadto doszło do wyboru dziewięciu członków Rady Polityki Pieniężnej powoływanych w równej liczbie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sejm i Senat, spośród specjalistów z zakresu finansów, którzy będą pełnić swoje funkcje do 2028 r.

6. Konkluzja

Konkludując, praktyka stosowania konstytucyjnych przepisów o finansach publicznych z lat 2019-2023 zasługuje na krytykę. Najwięcej wątpliwości wywołują pogłębiające się procesy debudżetyzacji i dezintegracji finansów publicznych prowadzące do ograniczenia odpowiedzialności władzy publicznej w dziedzinie finansów publicznych oraz znacząco utrudniające ocenę rzeczywistego stanu finansów publicznych, zwłaszcza w kontekście rekordowych przyrostów państwowego długu publicznego oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Nie sprzyja temu wątpliwa reforma systemu podatkowego oraz utrata zaufania do NBP powodujące rozliczne problemy na styku polityki fiskalnej i polityki monetarnej.

Stany nadzwyczajne

prof. dr hab. Monika Florczak-Wątor

1. Kształt regulacji konstytucyjnej

Konstytucja RP poświęciła stanom nadzwyczajnym **rozdział XI**, który zawiera regulacje wspólne dla stanu wojennego, stanu wyjątkowego oraz stanu klęski żywiołowej (art. 228), a także regulacje odrębne dotyczące specyfiki każdego z tych stanów (art. 229-234) oraz szczególne zasady ograniczania praw i wolności jednostki w czasie stanów nadzwyczajnych (art. 228 i art. 233). Przepisy rozdziału XI zawierają również odesłania do ustaw regulujących zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności jednostki w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, a także podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z tych ograniczeń. Stosowne **ustawy**⁵³² zostały wydane w 2002 r. i obowiązują z niewielkimi zmianami do dnia dzisiejszego.

532 Ustawa z 29.08.2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2022 r., poz. 2091), Ustawa z 21.06.2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1928), Ustawa z 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1897), Ustawa z 22.11.2022 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz. U. z 2002 r., Nr 233, poz. 1955).

2. Stan wyjątkowy na granicy wschodniej

W latach 2019-2023 miał miejsce jeden przypadek zastosowania w praktyce konstytucyjnych przepisów o stanach nadzwyczajnych. **Rozporządzeniem**⁵³³ z 2 września 2021 r. Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów ogłosił stan wyjątkowy w związku z tzw. kryzysem migracyjnym na granicy Polski z Białorusią. Wprowadzony na 30 dni stan wyjątkowy objął obszar części województw podlaskiego i lubelskiego. Rozporządzenie przedstawiono do rozpatrzenia Sejmowi, który nie podjął decyzji o jego uchyleniu⁵³⁴. Następnie stan wyjątkowy wydłużono o kolejnych 60 dni **rozporządzeniem**⁵³⁵ Prezydenta RP z 1 października 2021 r. wydanym za zgodą Sejmu wyrażoną dzień wcześniej⁵³⁶. Z dniem 3 grudnia 2021 r. stan wyjątkowy został zniesiony.

Ten jedyny przypadek stanu nadzwyczajnego w ponad 25-letniej historii obowiązywania Konstytucji RP budzi poważne wątpliwości co do zasadności i legalności jego wprowadzenia. Wyjaśnić bowiem należy, że zgodnie z Konstytucją RP stan wyjątkowy może zostać wprowadzony w sytuacji „szczególnego zagrożenia” (art. 228 ust. 1), gdy „zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające” (art. 228 ust. 1) i z tego powodu nie ma możliwości zagwarantowania „normalnego funkcjonowania państwa” (art. 228 ust. 5), a jednocześnie istnieje zagrożenie dla bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego (art. 230).

Prezydent uzasadnił konieczność wprowadzenia stanu wyjątkowego zaistnieniem przypadku „szczególnego zagrożenia bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego, związanego z obecną sytuacją na granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi”. Z kolei Rada Ministrów swój wniosek o wprowadzenie stanu wyjątkowego uzasadniła działaniami służb białoruskich, które „przybierają postać «wojny hybrydowej», zmierzając do wywołania kryzysu migracyjnego”. O ile te powody mogą zostać uznane za przypadek szczególnego zagrożenia dla bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, o tyle nie wynika z nich, że do przeciwdziałania temu zagrożeniu i przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa nie byłyby wystarczające zwykle

533 Dz.U. z 2023 r., poz. 1612.

534 <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=01A2025A0432CC76C1258744004D80AD>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

535 Dz.U. poz. 1788.

536 Dz.U. poz. 1787.

środki konstytucyjne. Rada Ministrów we wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego wskazała, że:

zaistniałe zagrożenie związane z sytuacją na granicy polsko-białoruskiej nie może być usunięte przez użycie zwykłych środków, bez wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Skuteczność realizowanych przez służby państwowe czynności operacyjnych związanych z ochroną granicy państwowej doznaje bowiem ograniczeń na skutek działań podejmowanych przez osoby przebywające w rejonie granicy polsko-białoruskiej zgodnie z prawem. Osoby te realizują swoje konstytucyjne prawa i wolności, takie jak prawo do swobodnego przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej czy wolność zgromadzeń. Utrzymująca się obecność osób postronnych utrudnia realizację zadań służbowych przez funkcjonariuszy i żołnierzy rozmieszczonych w tym rejonie. Ponadto zainteresowanie, jakie wśród osób postronnych wywołuje zaistniała sytuacja, sprzyja incydentom wymagającym interwencji funkcjonariuszy, którzy przez to nie mogą w należyty sposób realizować swoich zadań, związanych z ochroną granicy państwowej w warunkach kryzysu migracyjnego. Zatem dla zapewnienia pełnej skuteczności działań podejmowanych obecnie przez polskie służby w celu ochrony granicy państwowej z Republiką Białorusi, niezbędne jest stworzenie rozmieszczonym na granicy funkcjonariuszom i żołnierzom możliwości spowodowania, aby osoby postronne, których obecność nie jest pożądana z punktu widzenia celu realizowanych działań operacyjnych, niezwłocznie opuściły teren, na którym działania te są prowadzone.

Analiza powodów podanych przez Prezydenta i Radę Ministrów prowadzi do wniosku, że stan wyjątkowy ogłoszono po to, aby uniemożliwić obywatelom polskim udzielanie pomocy migrantom przekraczającym lub usiłującym przekroczyć granicę z Białorusią, którym władze polskie uniemożliwiały przedostanie się na terytorium Polski, stosując tzw. push-backi⁵³⁷. Faktycznym powodem wprowadzenia stanu wyjątkowego nie była zatem niewystarczalność zwykłych środków konstytucyjnych do zniesienia zagrożenia ze strony władz białoruskich i przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa polskiego, lecz zamiar przyznania funkcjonariuszom straży granicznej i wojska nadzwyczajnych kompetencji pozwalających na uniemożliwienie obywatelom korzystania z gwarantowanych im praw i wolności, a tym samym zapewnienia tym funkcjonariuszom swobody działania poza kontrolą społeczną. Można mieć poważne wątpliwości co do tego, czy została spełniona ogólna przesłanka wprowadzenia stanu wyjątkowego, o której

537 https://hfhhr.pl/upload/2022/12/raport_gdzie_prawo_nie_siega-hfpc-30062022_1.pdf, dostęp: 21 listopada 2023 r.

mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji, czyli niewystarczalność zwykłych środków konstytucyjnych. Jej niespełnienie oznaczałoby, że stan wyjątkowy został wprowadzony z naruszeniem Konstytucji.

W czasie stanu wyjątkowego daleko idące ograniczenia praw i wolności jednostki wprowadziło rozporządzenie Rady Ministrów⁵³⁸ wydane na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym⁵³⁹. Rozwiązane to było sprzeczne z Konstytucją, która upoważnia Radę Ministrów jedynie do uruchomienia procedury wprowadzenia stanu wyjątkowego. Rząd nie może ograniczać praw i wolności jednostki w czasie tego stanu. Co prawda zgodnie z art. 228 ust. 3 Konstytucji zasady działania organów władzy publicznej, w tym Rady Ministrów, w stanie wyjątkowym, ma określać ustawa, ale nie oznacza to, że ustawa może modyfikować regulację konstytucyjną. Tymczasem rozporządzenie Rady Ministrów, formalnie wykonując upoważnienie zawarte w art. 22 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym, wprowadziło dalej idące ograniczenia praw i wolności jednostki niż te wynikające z rozporządzenia Prezydenta o wprowadzeniu stanu wyjątkowego. Przykładowo, o ile z rozporządzenia Prezydenta wynikał zakaz przebywania w określonych miejscach w ustalonym czasie, o tyle rozporządzenie rządowe wskazało, że zakaz ten obowiązuje „całą dobę” i „na całym obszarze objętym stanem wyjątkowym”. Ewidentnie zatem rząd rozszerzył zakres temporalny i terytorialny obowiązywania wspomnianego zakazu.

Niektóre z tych ograniczeń praw i wolności jednostki utrzymano po formalnym uchyleniu stanu wyjątkowego, a stało się to za sprawą nowelizacji ustawy o ochronie granicy państwowej⁵⁴⁰. Takim utrzymanym ograniczeniem stał się np. czasowy zakaz przebywania na obszarze w strefie przyległej do granicy państwowej za wyjątkiem przypadków analogicznych do tych, które znalazły się w rozporządzeniu rządowym precyzującym rozporządzenie Prezydenta o wprowadzeniu stanu wyjątkowego.

538 Rozporządzenie Rady Ministrów z 2.09.2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego (Dz.U. poz. 1613).

539 Zob. S. Trociuk, Stan wyjątkowy przy granicy z Białorusią – konsekwencje prawne, LEX/el. 2021; <https://assets.contenthub.wolterskluwer.com/api/public/content/be1b6cc1a6dc40a4a7f60e61c14068a2?v=fff67a22>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

540 <https://konstytucyjny.pl/piotr-tuleja-czasowy-zakazu-przebywania-w-strefie-nadgraniczne-a-kryzys-humanitarny/>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

3. Odszkodowania za straty w czasie stanu wyjątkowego

Wprowadzenie stanu wyjątkowego na granicy wschodniej powinno otwierać obywatelom możliwość skorzystania z mechanizmu kompensacyjnego uregulowanego w **ustawie** z 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela⁵⁴¹. Ustawa ta przewiduje m.in. szybszy sposób uzyskiwania odszkodowania za szkody faktycznie poniesione przez obywateli w związku z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego. Obywatele nie muszą bowiem występować o to odszkodowanie do sądu, narażając się na wieloletnie postępowanie sądowe, ale odszkodowanie mogą uzyskać na podstawie decyzji wojewody wydawanej w terminie trzech miesięcy od złożenia wniosku, a decyzja ta z chwilą jej wydania jest ostateczna i przyznane odszkodowanie musi zostać wypłacone w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia decyzji poszkodowanemu. Poszkodowany niezadowolony z przyznanego odszkodowania w terminie 30 dni od dnia doręczenia mu decyzji może wnieść powództwo do sądu powszechnego, co nie wstrzymuje wykonania decyzji i wypłaty mu przyznanego odszkodowania. Są to zatem rozwiązania niezwykle korzystane dla obywateli, którzy w sytuacji utraty całego swojego majątku na skutek działań państwa podjętych w związku z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego mogą liczyć na szybką rekompensatę od Skarbu Państwa.

Ustawa ta, mimo że powinna obowiązywać w czasie stanu wyjątkowego, nie znalazła w praktyce zastosowania, bowiem parlament już po wprowadzeniu tego stanu uchwalił 29 września 2021 r. specjalną **ustawę o rekompensacie** w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województw podlaskiego i lubelskiego w 2021 r.⁵⁴². Ustawa ustaliła odmienne zasady uzyskiwania rekompensaty przez podmioty działające w branży turystycznej i gastronomicznej na obszarze objętym stanem wyjątkowym, a jej art. 5 pozbawił obywateli, którym wypłacono rekompensatę, roszczenia o odszkodowanie od Skarbu Państwa za stratę majątkową poniesioną na skutek stanu wyjątkowego oraz za utracone korzyści, które wnioskodawca mógłby osiągnąć, gdyby

541 Dz.U. Nr 233, poz. 1955.

542 Dz.U. poz. 425.

strata ta nie powstała. Rozwiązania tej ustawy mogą naruszać art. 228 ust. 4 Konstytucji.

4. Pandemia COVID-19 a stan epidemii

Władze polskie nie ogłosiły stanu nadzwyczajnego z powodu pandemii COVID-19, choć ta nadzwyczajna sytuacja uzasadniała wprowadzenie stanu klęski żywiołowej lub stanu wyjątkowego. Pandemia jest bowiem katastrofą naturalną w rozumieniu art. 232 Konstytucji, co potwierdza wykonujący go art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁵⁴³, który definiuje katastrofę naturalną jako „zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności (...) chorób zakaźnych ludzi”. Pandemia jest również klęską żywiołową w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, bowiem jej skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. Dodatkowo pandemia jest oczywistym zagrożeniem dla bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli, co uzasadniałoby również wprowadzenie z jej powodu stanu wyjątkowego, który – zgodnie z art. 231 Konstytucji – może być ogłoszony „w razie zagrożenia (...) bezpieczeństwa obywateli”.

Rząd zamiast stanu nadzwyczajnego wprowadził w związku z pandemią COVID-19 najpierw stan zagrożenia epidemicznego, następnie stan epidemii, a później ponownie stan zagrożenia epidemicznego, ostatecznie zniesiony w sierpniu 2023 r. Nie były to stany nadzwyczajne w rozumieniu Konstytucji, a zatem nie mogły one rodzić analogicznych skutków prawnych ani w sferze działania organów państwa, ani w sferze ograniczania praw i wolności jednostki. W literaturze tę sytuację określano jako stan nadzwyczajny *de facto*, choć nie *de iure*, albo jako stan nadzwyczajny materialny, choć nie formalny⁵⁴⁴, czy nawet jako stan hybrydowy⁵⁴⁵. Stan epidemii, podobnie jak stan zagrożenia epi-

543 Dz.U. z 2017 r., poz. 1897.

544 <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/6-2020/arttykul/konstytucyjne-podstawy-rozstrzygnięcia-kolizji-obowiązków-i-konfliktów-dobrych-w-czasie-epidemii>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

545 <https://konstytucyjny.pl/marcin-krzeminski-hybrydowy-stan-nadzwyczajny/>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

demicznego, nie są niekonstytucyjne tylko dlatego, że nie wspomina o nich Konstytucja. Ich prawne umocowanie stanowi art. 68 ust. 4 Konstytucji, który zobowiązuje władze publiczne do zwalczania chorób epidemicznych. Skoro wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii służyło realizacji tego celu, to nie można uznać, że było niekonstytucyjne. Niektórzy przedstawiciele nauki prawa prezentowali odmienne stanowisko, nawiązujące do wyroku TK z 21 kwietnia 2009 r., K 50/07, w którym stwierdzono, że: „Ustawa zasadnicza zawiera zamknięty katalog stanów nadzwyczajnych, ustanawiając tym samym zakaz wprowadzania na drodze ustawowej innych stanów nadzwyczajnych”. Zakaz uchwalania ustaw określających inne stany nadzwyczajne można byłoby wówczas wywodzić *a contrario* z przepisów art. 228–232 Konstytucji, które upoważniają ustawodawcę do uregulowania tylko trzech stanów nadzwyczajnych⁵⁴⁶. Warto jednak zauważyć, że ustawy są uchwalane na podstawie ogólnego upoważnienia konstytucyjnego, stąd Konstytucja nie musi wskazywać ustaw, które mogą być uchwalone przez parlament⁵⁴⁷.

Pozakonstytucyjne stany nadzwyczajne nie mogą mieć tych takich samych skutków prawnych jakie Konstytucja przewiduje dla stanów nadzwyczajnych w niej uregulowanych, tj. stanu wojennego, stanu wyjątkowego oraz stanu klęski żywiołowej⁵⁴⁸. Ustawodawca nie może nadawać pozakonstytucyjnym stanom nadzwyczajnym statusu konstytucyjnego ani zastępować nimi stanów nadzwyczajnych uregulowanych w Konstytucji⁵⁴⁹. Pozakonstytucyjne stany nadzwyczajne mają natomiast subsydiarny charakter, co oznacza, że ogłoszenie stanu wojennego, wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej uzasadnione jest tylko wówczas, gdy wprowadzenie stanu pozakonstytucyjnego nie jest możliwe lub celowe⁵⁵⁰. Pozakonstytucyjne stany nadzwyczajne to „zwykłe środki konstytucyjne”, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji, które są dopuszczalne, jeśli służą realizacji norm konstytucyjnych.

546 <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/9-2020/artukul/pandemia-covid-19-a-konstytucyjne-stany-nadzwyczajne>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

547 <https://assets.contenthub.wolterskluwer.com/api/public/content/be1b6cc1a6dc40a4a7f60e61c14068a2?v=fff67a22>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

548 <https://assets.contenthub.wolterskluwer.com/api/public/content/be1b6cc1a6dc40a4a7f60e61c14068a2?v=fff67a22>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

549 <https://konstytucyjny.pl/za-glupstwa-krolow-placa-ich-narody-indemnizacja-w-czasie-zarazy-cz-i/>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

550 Zob. postanowienie SN z 28.07.2020 r., I NSW 2849/20.

Wprowadzenie pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego nie może jednak zmierzać do obejścia Konstytucji⁵⁵¹. Tymczasem wydaje się, że wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii, zamiast jednego z konstytucyjnie uregulowanych stanów nadzwyczajnych, miało na celu uniknięcie stosowania przepisów konstytucyjnych ograniczających swobodę działania organów władzy publicznej. Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego uruchamiałoby bowiem konstytucyjne zakazy dokonywania zmian prawa wyborczego (art. 228 ust. 6) oraz przeprowadzenia wyborów na urząd Prezydenta RP (art. 228 ust. 7), a także wymusiłoby na organach państwa stosowanie konstytucyjnych zasad ograniczania praw jednostki obowiązujących w czasie stanu nadzwyczajnego (art. 228 ust. 5 i art. 233). W konsekwencji dzięki wprowadzeniu stanu epidemii zamiast konstytucyjnego stanu nadzwyczajnego w czasie pandemii COVID-19 nie tylko kilkakrotnie zmieniono prawo wyborcze i przeprowadzono wybory prezydenckie, ale również wprowadzono ograniczenia praw i wolności dalej idące niż te, które byłyby dopuszczalne w świetle art. 233 Konstytucji.

Nieogłoszenie stanu nadzwyczajnego z powodu pandemii COVID-19 ma kluczowe znaczenie dla oceny konstytucyjności ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z pandemią COVID-19. Ograniczenia te mogą być bowiem oceniane jedynie z punktu widzenia zasad obowiązujących w czasie normalnego funkcjonowania państwa, a zatem na warunkach opisanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. To oznacza, że ograniczenia te nie powinny być nadmierne oraz nie mogą naruszać istoty konstytucyjnych praw i wolności, w tym również nie mogą pozbawiać jednostki możliwości korzystania z tychże praw i wolności. Tymczasem mimo braku stanu nadzwyczajnego wprowadzono szereg nadzwyczajnych ograniczeń analogicznych do tych, które zostały wprowadzone w państwach, w których stan nadzwyczajny został ogłoszony. Wspomnieć choćby można o zakazie przemieszczania się, który obowiązywał w Polsce w okresie od 25 marca 2020 r. do 19 kwietnia 2020 r.⁵⁵² czy zakazie organizowania zgromadzeń publicznych obowiązującym od

551 <https://assets.contenthub.wolterskluwer.com/api/public/content/be1b6cc1a6dc40a4a7f60e61c14068a2?v=fff67a22>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

552 Wyrok WSA w Krakowie z 26.01.2021 r., III SA/Kr 924/20, LEX nr 3124234.

14 marca 2020 r. do 28 maja 2020 r.⁵⁵³ Ten ostatni zakaz został wprowadzony, mimo że nawet w czasie ogłoszenia stanu klęski żywiołowej jego wprowadzenie byłoby niedopuszczalne. Artykuł 233 ust. 3 Konstytucji nie wymienia bowiem wolności zgromadzeń wśród praw i wolności podlegających możliwości zawieszenia na czas obowiązywania stanu klęski żywiołowej.

5. Konkluzje

Podsumowując, stwierdzić należy, że praktyka stosowania konstytucyjnych przepisów o stanach nadzwyczajnych z lat 2019-2023 zasługuje na krytykę. Wątpliwości budzi zarówno zasadność i legalność wprowadzenia stanu wyjątkowego na granicy wschodniej, jak również stanu epidemii w czasie pandemii COVID-19 zamiast jednego z uregulowanych w Konstytucji stanów nadzwyczajnych. Ograniczenia praw i wolności jednostki w czasie stanu wyjątkowego na granicy wschodniej zostały wprowadzone z naruszeniem Konstytucji. Standardów konstytucyjnych nie spełniają również w dużym stopniu ograniczenia praw i wolności jednostki wprowadzone w związku z pandemią COVID-19, bowiem te muszą być oceniane w świetle warunków opisanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ten ostatni przepis nie zezwala natomiast na całkowite zawieszenie możliwości korzystania z konstytucyjnych praw i wolności nawet wówczas, gdy zawieszenie to ma charakter czasowy.

553 Zob. M. Wróblewski, Wolność zgromadzeń w czasie epidemii, LEX/el. 2020; wyrok SN z 1.07.2021 r., IV KK 238/21, LEX nr 3194268.

Zmiana Konstytucji

prof. dr hab. Marek Zubik

- Art. 235. 1. Projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej.
2. Zmiana Konstytucji następuje w drodze ustawy uchwalonej w jednakowym brzmieniu przez Sejm i następnie w terminie nie dłuższym niż 60 dni przez Senat.
3. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż trzydziestego dnia od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy.
4. Ustawę o zmianie Konstytucji uchwała Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.
5. Uchwalenie przez Sejm ustawy zmieniającej przepisy rozdziałów I, II lub XII Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż sześćdziesiątego dnia po pierwszym czytaniu projektu tej ustawy.
6. Jeżeli ustawa o zmianie Konstytucji dotyczy przepisów rozdziału I, II lub XII, podmioty określone w ust. 1 mogą zażądać, w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat, przeprowadzenia referendum zatwierdzającego. Z wnioskiem w tej sprawie podmioty te zwracają się do Marszałka Sejmu, który zarządza niezwłocznie przeprowadzenie referendum w ciągu 60 dni od dnia złożenia wniosku. Zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli za tą zmianą opowiedziało się większość głosujących.
7. Po zakończeniu postępowania określonego w ust. 4 i 6 Marszałek Sejmu przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej uchwaloną ustawę do podpisu. Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

1. W IX kadencji zgłoszono cztery projekty ustaw o zmianie Konstytucji. Trzykrotnie z prawa inicjatywy ustawodawczej skorzystały tu grupy posłów, zawsze sygnowane przez parlamentarzystów stanowiących członków klubów tworzących większość rządową, a raz prezydent.

Zostały one zawarte w drukach o numerach: 337⁵⁵⁴ (z 6.04.2020 r.), 2263⁵⁵⁵ (z 7.04.2022 r.), 2797⁵⁵⁶ (z 9.11.2022 r.) oraz 456⁵⁵⁷ (z 6.07.2020 r.). Wszystkie projekty, z wyłączeniem zawartego w druku nr 2263 nie wyszły poza ramy pierwszego czytania projektu ustawy. Nie odbyła się w stosunku do nich jednak nawet debata na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Natomiast prace nad projektem z druku nr 2263 toczyły się zarówno w ramach I czytania (pos. 26.05.2022 r. – zob. sprawozdanie stenograficzne z 55 posiedzenia Sejmu⁵⁵⁸) oraz również w ramach II czytania (pos. 25.05.2023 r. – zob. sprawozdanie stenograficzne z 76 posiedzenia Sejmu⁵⁵⁹). W związku z zakończeniem kadencji prace nad wszystkimi projektami nie doszły do skutku w związku z zasadą dyskontynuacji prac parlamentu.

2. Projekty ustaw o zmianie Konstytucji odnosiły się do różnych propozycji:

2.1. Projekt z druku nr 337 przewidywał wprowadzenie jednorazowej, siedmioletniej kadencji Prezydenta RP. Modyfikować miał treść art. 127 Konstytucji. Był propozycją zgłoszoną na kanwie prób wyjścia z sytuacji upływu pięcioletniej kadencji urzędującego prezydenta (5.06.2020 r.) w trakcie pandemii koronawirusa. Projekt zdezaktualizował się w związku z podjętymi decyzjami politycznymi i ustawodawczymi oraz przeprowadzonymi głosowaniami powszechnymi w dniach 28.06.2020 r. oraz 12.07.2020 r. (→ zob. też rozdział V Konstytucji). Sama jednak dyskusja o zmianach co do wyboru prezydenta mogłaby być prowadzona

554 <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/4CDC0FEDFAEA22ACC125854B002FAA9C/%24File/337.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

555 <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/341E28959467AD4CC12588440069E3C4/%24File/2263.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

556 <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/D3B345306C4DEF4BC12588FE005211D6/%24File/2797.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

557 <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/76090A38C0788C87C125859F00306DE0/%24File/456.pdf>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

558 https://orka2.sejm.gov.pl/Stenolnter9.nsf/0/AAC48FDD0F632AA9C125884F0002442B/%24File/55_b_ksiazka_bis.pdf, dostęp: 21 listopada 2023 r.

559 https://orka2.sejm.gov.pl/Stenolnter9.nsf/0/33D4D4057336B349C12589BB000012AB/%24File/76_b_ksiazka_bis.pdf, dostęp: 21 listopada 2023 r.

w debacie publicznej i nie jest nieracjonalna. Co warte natomiast podkreślenia, projekt wydłużał kadencję osoby urzędującej, choć w wyborach powszechnych wyborcy udzielili jej legitymacji politycznej na pięć lat. Tym samym starano się normą prawną, choć rangi konstytucyjnej, zastąpić znaczenie głosowania powszechnego (→ zob. samorząd terytorialny i wydłużenie kadencji organów jst).

2.2. Projekt z druku nr 456 dodawać miał kwestię możliwości przysposobienia dziecka wyłącznie przez małżonków. Tym samym eliminować miał – choć to byłoby skutkiem ubocznym projektu – przysposobienie przez samotną osobę dorosłą jak i – co było głównym celem projektu – wprowadzał zakaz przysposobienia dziecka przez osobę będącą w wspólnym pożyciu z osobą o tej samej płci. W sposób uboczny – mimo odmiennej deklaracji wyrażonej w uzasadnieniu do projektu – zmiana wprowadzałaby do tekstu Konstytucji regulację o faktycznych związkach osób tej samej płci.

2.3. Projekt z druku nr 2263 przewidywał dwie zmiany. Po pierwsze, korygować miał dotychczasowe rygory zadłużania państwa (art. 216 ust. 5) w kontekście finansowania potrzeb obronnych państwa. Wpisywał się w trend zmian legislacyjnych w Europie po agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę w lutym 2022 r. Jednocześnie racjonalizował dotychczasowe przepisy konstytucyjne o finansach publicznych, które – z niezbyt jasnego powodu – nie przewidują wyraźnych przepisów odstępujących od ogólnych rozwiązań dotyczących zadłużania państwa nawet w czasie lub stanie wojny, jak i w stanie wojennym. Rozwiązanie to mogło być zatem widziane jako zdroworozsądkowa korekta usterki twórców Konstytucji z 1997 r.⁵⁶⁰ Natomiast drugie rozwiązanie wprowadzać miało dodatkowy rozdział o zagrożeniu bezpieczeństwa państwa. Skupiał się na zmianie reżimu krajowego porządku prawnego w sytuacji agresji innego państwa na państwo trzecie. Dawać miał możliwość zaboru mienia (bez odszkodowania) przez państwo polskie podmiotowi, które podejrzewa się o wspieranie

560 Odmienne i chyba przesadnie krytycznie w tym zakresie: Fundacja Batorego, *Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej*, Warszawa 26 kwietnia 2022 r., <https://www.batory.org.pl/oswiadczenie/stanowisko-zespołu-ekspertów-prawnych-fundacji-im-stefana-batorego-dotyczące-poselskiego-projektu-ustawy-o-zmianie-konstytucji-rzeczypospolitej/>, dostęp: 21 listopada 2023 r.

owej agresji. Mienie to miało być przeznaczane na wsparcie enigmatycznie określonej grupy osób dotkniętych skutkami owej napaści. Ten aspekt projektu wzbudził poważne zastrzeżenia⁵⁶¹. Krytycy mniej skupili się na innej negatywnej konsekwencji. Projekt przełamował zakaz tworzenia przez ustawodawcę stanów pośrednich między stanami nadzwyczajnymi w państwie (→ zob. stany nadzwyczajne) a ogólnymi zasadami funkcjonowania organów władzy publicznej i ochrony praw człowieka w tym własności (→ zob. prawa człowieka). Warto nadmienić, że w ramach procedowania zgłoszono poprawki luźno związane z podstawowym projektem ustawy o zmianie Konstytucji. Dotyczyć miały m.in.: prawa do płatności gotówkowych czy zakazu przekazywania organizacji międzynarodowej kompetencji do nakładania podatków.

2.4. Wreszcie projekt z druku nr 2797 odnosi się do zawężenia zakresu immunitetu parlamentarnego poprzez rezygnację z immunitetu formalnego (zakazu pociągania deputowanego do odpowiedzialności karnej bez zgody izby) oraz ochrony wynikającej z przywileju nietykalności. Zmiana dotyczyć miałaby też sędziów, sędziów TK i członków TS. Rzecz ciekawa, projekt nie odnosił się do analogicznych konstrukcji konstytucyjnych chroniących RPO czy Prezesa NIK. Nowelizacja, choć pochodząca od grupy posłów, miałaby nie mieć zastosowania do nich samych, a wejść w życie dopiero od kadencji następnej po tej, w której projekt doszedłby do skutku. W obecnych warunkach społecznych i prawnych rezygnacja z ochrony immunitetu formalnego wobec deputowanych mogłaby być uznana za racjonalną, szczególnie wobec praktyki niewyrażania przez Sejm zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej deputowanego należącego do większości rządowej, a większej łatwości wobec deputowanych z ugrupowań mniejszości. To jednak w warunkach systemowego podważania niezawisłości sędziowskiej, co było już wielokrotnie przedmiotem orzeczeń sądowych organów międzynarodowych, wydaje się być elementem szykan wobec osób sprawujących władzę sądenia w państwie. Nadmienić warto, że już w pierwszej kadencji Sejmu, w której weszła w życie Konstytucja, również zgłoszono projekt jej zmiany co

561 Zob. tamże.

do uchylecia ochrony immunitetu parlamentarnego (zob. druk nr 72/III Kadencja⁵⁶²).

3. Sięganie po nowelizację Konstytucji w każdym demokratycznym kraju jest zawsze kwestią doniosłą ustrojowo. Czterokrotne próby dokonania takich zamian w IX kadencji Sejmu nie można byłoby uznać – same w sobie – za nadmierne. Bardziej niepokojące są jednak dwie inne tendencje. Po pierwsze, niekiedy tam, gdzie uruchomiono procedurę zmierzającą do zmiany Konstytucji, można uznać ją za przejaw instrumentalizacji prawa (tak np. z projektem z druku nr 337), związany z chęcią uzyskania jednorazowego efektu, bez głębszej refleksji na temat skutków takiego działania. Po drugie, co groźniejsze, faktyczne zmiany w treści norm konstytucyjnych odbywają się w drodze orzecznictwa sądowego, głównie SN czy TK w oderwaniu od pierwotnych założeń Konstytucji RP oraz faktycznego działania organów władzy publicznej. Dochodzi zatem do coraz głębszego rozejścia się tekstu Konstytucji z 1997 r. z praktyką ustrojową.

562 [https://orka.sejm.gov.pl/Rejestrdr.nsf/0/7DEC19AA6E428534C12565940042F3DE/\\$file/72.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Rejestrdr.nsf/0/7DEC19AA6E428534C12565940042F3DE/$file/72.pdf), dostęp: 21 listopada 2023 r.

Cytowanie: *Stan przestrzegania Konstytucji RP w okresie IX kadencji Sejmu RP (2019–2023). Raport*, Polskie Towarzystwo Prawa Konstytucyjnego, Kraków 2023

Opracowanie i skład: Krakowski Instytut Prawa Karnego Fundacja

