

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI

Przegląd Legislacyjny

1 (127)/2024 Rok XXXI



RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI

Przegląd Legislacyjny

1 (127)/2024 Rok XXXI



WYDAWCA

REDAKTOR NACZELNY
I PRZEWODNICZĄCY
KOMITETU REDAKCYJNEGO

ZASTĘPCA
REDAKTORA NACZELNEGO
I WICEPRZEWODNICZĄCY
KOMITETU REDAKCYJNEGO

KOMITET REDAKCYJNY

SEKRETARZ REDAKCJI

REDAKTOR JĘZYKOWY
I KOREKTA

ADRES REDAKCJI

Rządowe Centrum Legislacji

Adam Krzywoń

Wojciech Brzozowski

Maciej Berek
Mateusz Chrzanowski
(sekretarz naukowy i redaktor tematyczny)
Adam Dyrda
Piotr Kędziora
Marzena Laskowska
Dawid Sześciło

Anna Kowalczyk

Marta Kordys-Tomaszewska

Rządowe Centrum Legislacji
Departament Prawny i Kształcenia
00-522 Warszawa
ul. Krucza 36/Wspólna 6, pok. 508
tel. 22 694 69 77, tel. 734 115 655
e-mail: AKowalczyk@rci.gov.pl

© Rządowe Centrum Legislacji, 2024

ISSN 1426-6989
eISSN 2956-4026

Wersją podstawową (referencyjną)
czasopisma jest wersja elektroniczna.
Czasopismo posiada wskaźnik
ICV (Index Copernicus Value)
w wysokości **57.03 pkt.**
Czasopismo posiada **40 pkt** w wykazie
czasopism naukowych i recenzowanych
materiałów z konferencji międzynarodowych
sporządzonym przez Ministra Nauki.

Spis treści

Od Redakcji 5

ARTYKUŁY

Robert Orłowski (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)
O definicji legalnej zrównoważonego rozwoju 9

Bogusław Przywora, Jarosław Dolny (Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie)
Problem realizacji konstytucyjnych zasad decentralizacji i dwuinstancyjności
w unormowaniach dotyczących Państwowego Gospodarstwa Wodnego
Wody Polskie 69

Jan Kluza (Sąd Rejonowy w Kielcach)
Przestępstwo znieważenia funkcjonariusza publicznego a rozszerzenie
ochrony prawnej na podstawie art. 231a k.k. 97

Jarosław Szymanek (Kancelaria Sejmu)
Optymalizacja działania administracji rządowej w sytuacjach kryzysowych 115

Oskar Kubacki (Szczyńska Izba Adwokacka)
O potrzebie nowelizacji art. 65a § 1 Kodeksu karnego wykonawczego 157

MATERIAŁY

Michał Ziółkowski (Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie)
Urzędowe ogłaszanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego
wydanych w składach niezgodnych z prawem (opinia prawna) 183

Agata Oklej (Rządowe Centrum Legislacji)
Opinia prawna z 15 maja 2024 r. o dostępie do zapisu posiedzenia
Stałego Komitetu Rady Ministrów w świetle zasady podziału i równowagi władz
oraz zasady jawności i przejrzystości działania władz publicznych 219

Lista recenzentów artykułów zgłoszonych do publikacji
w „Przeglądzie Legislacyjnym” w 2023 r. 237

Table of contents

From the Editors 5

ARTICLES

Robert Orłowski (Maria Curie-Skłodowska University in Lublin)
On the legal definition of sustainable development 9

Bogusław Przywora, Jarosław Dolny (Jan Długosz University in Częstochowa)
The problem of implementation of the constitutional principles
of decentralisation and two-instance proceedings in the regulations
concerning the State Water Management Company Polish Waters 69

Jan Kluza (District Court in Kielce)
The offence of insulting a public official and extension of legal protection
under Article 231a of the Criminal Code 97

Jarosław Szymanek (Chancellery of the Sejm)
Optimisation of the operation of government administration in crisis situations 115

Oskar Kubacki (Szczecin Bar Association)
On the need to amend Article 65a § 1 of the Executive Penal Code 157

MATERIALS

Michał Ziółkowski (Leon Kozminski Academy in Warsaw)
Official publication of Constitutional Tribunal judgments
delivered in irregular panels (legal opinion) 183

Agata Oklej (Government Legislation Centre)
Legal opinion of 15 May 2024 on access to the recording of the meeting
of the Standing Committee of the Council of Ministers in the light
of the principle of the division and balance of powers and the principle
of openness and transparency of the activity of public authorities 219

List of reviewers of articles submitted for publication
in "Przegląd Legislacyjny" in 2023 237

Od Redakcji

Z wielką przyjemnością oddajemy w Państwa ręce pierwszy numer zmienionego „Przeglądu Legislacyjnego”. Jako nowy Komitet Redakcyjny chcielibyśmy serdecznie powitać naszych Czytelników, Autorów oraz wszystkie osoby zaangażowane w powstawanie czasopisma. Z entuzjazmem rozpoczynamy ten etap w historii „Przeglądu Legislacyjnego”, wiodącego forum wymiany myśli w zakresie legislacji oraz zasad tworzenia aktów prawnych.

„Przegląd Legislacyjny” od lat cieszy się uznaniem jako przestrzeń dla analiz naukowych i badań nad legislacją, a naszym priorytetem jest utrzymanie tej pozycji. Chcemy, aby czasopismo było miejscem otwartej i intensywnej dyskusji nad współczesnymi wyzwaniem dotyczącymi tworzenia prawa, zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Nasze czasopismo od pewnego czasu działa w formule otwartego dostępu, co oznacza, że wszystkie artykuły są dostępne bezpłatnie, a taka forma publikacji przyczynia się do szerokiego upowszechniania wiedzy.

Jako nowy Komitet Redakcyjny planujemy połączyć kontynuację tego, co najlepsze w dziedzictwie czasopisma, z otwarciem na nowe kierunki rozwoju. Pragniemy, by „Przegląd Legislacyjny” był jeszcze bardziej wyspecjalizowany w problematyce legislacyjnej i skupiał się na analizie procesu tworzenia prawa, uwzględniając nie tylko polskie, ale również międzynarodowe i europejskie aspekty tego zagadnienia. Ponadto „Przegląd Legislacyjny” staje się półrocznikiem. Aby jednak nie opóźnić dostępu do najnowszych badań, wprowadzamy także formułę publikacji przed drukiem

(*online first*). Po uzyskaniu pozytywnych recenzji każdy artykuł będzie od razu publikowany na naszej stronie internetowej, co zapewni jego szybkie udostępnienie szerszemu gronu odbiorców jeszcze przed oficjalnym wydaniem pełnego numeru.

Planujemy też wprowadzenie numerów tematycznych, które będą poświęcone szczególnie istotnym zagadnieniom związanym z legislacją i procesem prawodawczym. Te wydania będą skoncentrowane na konkretnych problemach, przed którymi staje współczesna nauka o legislacji. Ponadto nowym elementem czasopisma będzie dział „Materiały”, poświęcony publikacjom źródłowym – dokumentom, raportom i analizom, przez co mamy nadzieję, że stanie się cennym źródłem wiedzy dla badaczy i praktyków prawa.

W numerze, który oddajemy w Państwa ręce, znajdują się teksty nadesłane i zaakceptowane do druku jeszcze przed objęciem przez nas funkcji w Komitecie Redakcyjnym. Przeszły pełny proces recenzyjny, dlatego zdecydowaliśmy się na ich publikację, szanując decyzje poprzedniego Komitetu Redakcyjnego i dobre obyczaje akademickie.

Serdecznie zachęcamy do nadsyłania artykułów dotyczących szeroko pojętej problematyki legislacyjnej. Interesują nas zarówno teoretyczne, jak i praktyczne aspekty tworzenia prawa, analizy aktów prawnych oraz opracowania porównawcze. Wierzymy, że dzięki Państwa tekstom „Przegląd Legislacyjny” stanie się jeszcze bardziej wartościową platformą wymiany myśli i doświadczeń, a także miejscem, które inspiruje do refleksji nad współczesnymi wyzwaniem i z legislacją. Zachęcamy również do odwiedzenia naszej strony internetowej (przegladlegislacyjny.gov.pl), gdzie znajdą Państwo szczegółowe informacje dla Autorów oraz wytyczne dotyczące nadsyłania prac.

Przegląd Legislacyjny 1/2024

ARTYKUŁY



Robert Orłowski

doktorant, asystent w Katedrze Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, adwokat specjalizujący się w prawie cywilnym i administracyjnym; autor publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego i administracyjnego.
ORCID: 0000-0001-8692-8739

O definicji legalnej zrównoważonego rozwoju

1. Wprowadzenie

Postulaty zrównoważonego rozwoju znajdują coraz szersze odzwierciedlenie w procesie stanowienia prawa. W związku z tym należy przyjrzeć się technicznej (legislacyjnej) stronie tego procesu. Na realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju składa się wiele norm prawnych o charakterze norm zwykłych, zasad prawa, klauzul generalnych oraz norm celowościowych. Istotny jest również sposób, w jaki przepisy prawa definiują tak ogólne i złożone pojęcie jak zrównoważony rozwój. Celem artykułu jest zatem ukazanie definicji legalnej zrównoważonego rozwoju w kontekście teorii prawa, zasad techniki prawodawczej oraz międzynarodowych dokumentów dotyczących koncepcji zrównoważonego rozwoju. Opracowanie ma przynieść odpowiedź na następujące pytania szczegółowe:

Czy było obiektywnie możliwe precyzyjne zdefiniowanie pojęcia zrównoważonego rozwoju?

Czy obowiązująca w polskim systemie prawa definicja zrównoważonego rozwoju odpowiada koncepcji zrównoważonego rozwoju ujętej w dokumentach międzynarodowych?

Czy definicja legalna zrównoważonego rozwoju jest przykładem prawidłowego zastosowania zasad techniki prawodawczej?

Czy zasadne było w ogóle ustawowe definiowanie pojęcia zrównoważonego rozwoju?

W trakcie przygotowywania niniejszego tekstu zastosowano typowe dla nauk prawnych metody badawcze, w szczególności analizę aktów prawnych prawa krajowego i międzynarodowego, a także orzecznictwa sądowego. Dokonano przeglądu literatury przedmiotu z zakresu nauk prawnych oraz – w niezbędnych zakresie – również z innych dziedzin wiedzy.

2. Definicja legalna jako przepis prawny

Definicje legalne są jednym z typowych środków techniki prawodawczej. Za ich pomocą prawodawca określa w sposób prawnie wiążący rozumienie danego wyrażenia, którym posługuje się w akcie normatywnym¹. Definicje legalne stanowią zatem efekt działalności prawodawczej. Ujmuje się je w formie przepisów prawnych. Są szczególnym przejawem języka prawnego². Odgrywają dużą rolę w procesie wykładni prawa, a więc przy interpretacji tekstu prawnego. Celem wykładni prawa jest rekonstrukcja obowiązującej normy prawnej, co czyni ją centralnym zagadnieniem prawoznawstwa.

1 Zob. A. Breczko, A. Jamróz (red.), S. Oliwniak, *Wstęp do nauk prawnych*, Białystok 1997, s. 153.

2 Zob. J. Kostrubiec, *Podstawy teorii prawa w legislacji administracyjnej* [w:] M. Karpik, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Choraży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013, s. 14.

Tomasz Gizbert-Studnicki i Andrzej Grabowski zwracają uwagę, że: „[...] norma postępowania to wypowiedź, która wedle reguł danego języka nadaje się do tego, by za jej pomocą nakazać jakimś podmiotom podjęcie w określonych okolicznościach jakiegoś zachowania lub powstrzymanie się od jakiegoś zachowania. Norma postępowania musi zatem zawierać określenie adresata, okoliczności, w których znajduje zastosowanie (zakres zastosowania), oraz klasy czynów przez nią zakazywanych lub nakazywanych”³. Możemy mówić o prawie jako zjawisku językowym: „Prawo dociera bowiem do adresatów w postaci odpowiednio ustanowionych i ogłoszonych przepisów prawnych [...] [przybierających – przyp. R.O.] postać sformalizowanego tekstu (aktu normatywnego) [...]. Tekst prawny można określić jako usystematyzowany kompleks (ciąg, agregat) wypowiedzi, wytworzony w przewidzianej prawem formie przez podmiot mający do tego kompetencję i odpowiednio opublikowany”⁴.

Przepis prawny jest jednostką redakcyjną aktu normatywnego. Na ogół rozumie się przez niego wypowiedź zdaniokształtną wydrukowaną w dzienniku publikacyjnym, najmniejszy fragment tekstu ustawy. Nie jest przy tym ustalone, czy przez przepis należy rozumieć jako jedno zdanie w sensie gramatycznym, od kropki do kropki, czy też jednostką przepisu jest najniższa jednostka systematyzacyjna w tekście danej ustawy, a więc ustęp czy paragraf, które nieraz składają się z kilku zdań w sensie gramatycznym⁵. Normy prawne są treścią przepisów prawnych⁶: „Elementy po-

3 T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997, s. 96.

4 T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2021, s. 77–78.

5 Zob. Z. Ziemiński, *Przepis prawny a norma prawna*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1960, 22 (1), s. 105.

6 Zob. *ibidem*.

trzebne dla wyrażenia takiej normy mogą być rozsiane po bardzo wielu przepisach ustawy czy ustaw, i odwrotnie, że jeden przepis może (ewentualnie w związku z odpowiednimi innymi przepisami) być podstawą wysnucia zeń wielu różnych norm⁷.

Warto zauważyć, że prawodawca nie posługuje się pojęciem „norma prawna”. Jest to termin należący do języka prawniczego, a nie prawnego. Posługuje się natomiast pojęciem „przepis”⁸. Również przepisy prawne, a nie normy prawne, są wskazywane w praktyce stosowania prawa jako podstawa prawna konkretnego rozstrzygnięcia – wyroku sądowego, postanowienia czy decyzji administracyjnej⁹. W praktyce argumentacja prawna także odwołuje się częściej do rozumienia poszczególnych przepisów prawnych¹⁰, w uproszczeniu traktowanych jako odwołanie do ważnej w danym kontekście części normy prawnej. Warto zaznaczyć, że tego podziału treściowego na mniejsze części dokonał sam ustawodawca

7 *Ibidem*.

8 Zob. J. Nowacki [w:] J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2020, s. 78. Przykładem odesłania jest np. art. 126 k.p.a.: „Do postanowień stosuje się odpowiednio przepisy art. 105, art. 107 § 2–5 oraz art. 109–113, a do postanowień, od których przysługuje zażalenie, oraz do postanowień określonych w art. 134 – również art. 145–152 oraz art. 156–159, z tym że zamiast decyzji, o której mowa w art. 151 § 1 i art. 158 § 1, wydaje się postanowienie”. Zasady stosowania techniki legislacyjnej odesłania formułuje § 156 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Załącznik został zatytułowany „Zasady techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zob. w szczególności: G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 789–798; wyr. TK z dnia 29 czerwca 2006 r. (sygn. P 30/05); wyr. TK z dnia 27 listopada 2006 r. (K 47/04); wyr. TK z dnia 11 stycznia 200 r. (K 7/99).

9 Zob. J. Nowacki, *op. cit.*, s. 79.

10 Przykładowo, aby zrekonstruować pełną normę prawną dotyczącą odpowiedzialności za dokonanie tzw. zabójstwa eutanatycznego (zob. art. 150 § 1 i 2 k.k.), w zakresie hipotezy normy prawnej należałoby zawrzeć prawie całą regulację prawną znajdującą w części ogólnej Kodeksu karnego oraz dorobek doktryny i orzecznictwa odnoszący się do rozumienia poszczególnych znamion, ze wszystkimi możliwymi niuansami.

poprzez odpowiednie ukształtowanie jednostek redakcyjnych aktu normatywnego¹¹.

Współcześnie można wyróżnić kilka niezależnych teorii wykładni¹². Przyjmuje się też różne klasyfikacje dyrektyw wykładni. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na klasyczny już podział zaproponowany przez Jerzego Wróblewskiego. Wyróżnił on wykładnię językową, systemową oraz funkcjonalną. Punktem wyjścia jest tu założenie, że „znaczenie przepisu zależy nie tylko od jego językowego sformułowania (kontekst językowy), ale także od treści innych przepisów (kontekst systemowy) oraz całego szeregu wyznaczników pozajęzykowych takich na przykład jak cele, funkcje regulacji prawnej, przekonania moralne, sytuacja społeczna czy różne czynniki kulturowe (kontekst funkcjonalny)”¹³. Powszechnie przyjmuje się pewną chronologię stosowania dyrektyw wykładni, należy bowiem przechodzić od dyrektyw językowych, poprzez systemowe i funkcjonalne. Wykładnię trzeba zakończyć po zrealizowaniu wszystkich jej etapów¹⁴.

11 Zob. L. Leszczyński, *Wykładnia prawa – model ogólny* [w:] A. Kalisz, L. Leszczyński, B. Liżewski, *Wykładnia prawa. Model ogólny a perspektywa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i prawa Unii Europejskiej*, Lublin 2011, s. 15–16.

12 Zostały one zwięźle scharakteryzowane przez M. Zielińskiego, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2006, s. 62–88; Zob. też: M. Zieliński, O. Bogucki, A. Choduń, S. Czepita, B. Kanarek, A. Munczewski, *Zintegrowanie polskich koncepcji wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, nr 71 (4), s. 23–39; M. Zieliński, M. Zirk-Sadowski, *Klaryfikacyjność i derywacyjność w integrowaniu polskich teorii wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, nr 73 (2), s. 99–111; K. Pleszka, T. Gizbert-Studnicki, *Dwa ujęcia wykładni. Próba konfrontacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Nauk Politycznych” 1984, nr 20, s. 17–27.

13 L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 62–63, cyt. za: J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 128; zob. też: J. Wróblewski, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław–Łódź 1990, s. 66 i n.; K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 244.

14 Zob. M. Zieliński, M. Zirk-Sadowski, *op. cit.*, s. 108.

Definicje legalne kojarzone są głównie z wykładnią językową. Definiowane pojęcie może jednak zostać użyte w przepisach prawnych, które dają podstawę do wyinterpretowania norm prawnych o charakterze zasad prawa, norm celowościowych czy też klauzul generalnych. W takim przypadku następuje generalne przesunięcie punktu ciężkości w stronę aspektów systemowych, aksjologicznych oraz pragmatycznych (funkcjonalnych)¹⁵. Ostatecznie to rodzaj interpretowanej normy prawnej, która wykorzystuje definiowane wyrażenie, przesądza o rodzaju dyrektyw wykładni, które mają decydujący wpływ na jej ostateczny rezultat¹⁶. Z uwagi na wąsko określony zakres tematyczny artykułu dalsze rozważania będą dotyczyły przede wszystkim reguł wykładni językowej związanej z definicjami legalnymi.

15 Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, „Zasady prawa” w perspektywie teorii prawa oraz szczegółowych nauk prawnych, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, nr 36 (2), s. 1–14; L. Leszczyński, G. Maroń, *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia” 2013, sek. G, t. LX, nr 1, s. 81–91; M. Korycka, *Teoria zasad prawa Roberta Alexy’ego*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2010, nr 1, s. 48–63; T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 3, s. 16 i n.; S. Obuchowski, *Pojęcie zasad prawa w świetle idei pojęć co do istoty kwestionowanych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 4, s. 44–55; M. Zieliński [w:] *Zasady Naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27–29 maja 2010 r.)*, Szczecin 2011, s. 21–40; M. Granat [w:] *Zasady Naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27–29 maja 2010 r.)*, red. A. Bałaban, P. Mijała, Szczecin 2011, s. 133–166; L. Leszczyński, *Generalne klauzule odsyłające – ujęcie teoretycznoprawne*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia” 2016, sek. G, t. LXIII, nr 2, s. 11–26; A. Choduń [w:] A. Choduń, A. Gomułowicz, A. Skoczylas, *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze*, Warszawa 2013, s. 15–42; T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *op. cit.*; B. Banaszak, *Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji [w:] Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997, s. 114–124.

16 Ten aspekt podkreśla w szczególności koncepcja walidacyjno-derywacyjna Leszka Leszczyńskiego.

Definicja legalna nie może posłużyć do wyinterpretowania samodzielnej normy prawnej, rozumianej jako norma prawna o klasycznej, trójczłonowej budowie, nie dostarcza bowiem wystarczającej podstawy do rekonstrukcji hipotezy, dyspozycji czy sankcji. Jest przepisem prawnym, który powinien być interpretowany wspólnie z innymi przepisami prawnymi posługującymi się definiowanym pojęciem. W efekcie zostanie wyinterpretowana norma prawna adresowana do określonego kręgu odbiorców. W tym wypadku chodzi o pierwotnych adresatów normy, a więc o te podmioty, które mają dostosować swoje zachowanie do treści normy prawnej.

Można jednak zastanawiać się, czy nie ma adresatów wtórnych, będących organami państwa lub samorządu terytorialnego, które zostały powołane do stosowania prawa i rozstrzygania spraw indywidualnych. Adresaci wtórni są obowiązani nie tyle postępować zgodnie z treścią danej normy¹⁷, ile mają za zadanie przypisać, w sposób prawnie wiążący, skutki prawne w realiach określonego stanu faktycznego. Być może uprawnia to do stwierdzenia, że definicja legalna formułuje normę nakazującą rozumienie definiowanego pojęcia w określony sposób, na potrzeby procesu stosowania prawa. Oczywiście przy założeniu, że dane pojęcie pojawi się w podstawie prawnej rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie indywidualnej. Taką normę można byłoby traktować jako normę sankcjonowaną, częściowo nawiązując do koncepcji norm sprzężonych funkcjonalnie. Normy sankcjonującej należałoby wtedy poszukiwać w normach proceduralnych i dyscyplinarnych, odnoszących się do organu państwa rozstrzygającego sprawę oraz osób wykonujących funkcje orzecznicze¹⁸.

17 Oczywiście chodzi w tym wypadku o tę normę prawną, co do której występują jako adresaci wtórni.

18 Odnośnie do norm sprzężonych zob. J. Lande, *Nauka o normie prawnej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia” 1956, sek. G, t. III, nr 1,

Nie zgadzam się zatem z twierdzeniem, że definicje legalne stanowią przykład *lex imperfecta*, a więc norm prawnych pozbawionych sankcji¹⁹. Nie mogą stanowić *lex imperfecta*, gdyż nie są w ogóle normami prawnymi, a jedynie jednym z argumentów branych pod uwagę przy rekonstrukcji normy prawnej. Moim zdaniem nie istnieją abstrakcyjnie rozumiane, oderwane od konkretnego procesu stosowania prawa, normy prawne, które nakazywałyby rozumieć określone pojęcia w ściśle określony sposób. Przedmiot takiej normy nie odnosiłby się do obiektywnie rozumianej rzeczywistości, a więc działania czy zaniechania podmiotów prawa – i to niezależnie od tego, czy chodziłoby o adresatów pierwotnych, czy wtórnych. Przedmiot ten dotyczyłby w istocie sfery myśli, która jest prawnie irrelevantna. Prawnie istotne jest zachowanie się podmiotów prawa będących adresatami pierwotnymi oraz rozstrzygnięcia wydawane przez podmioty stosujące prawo (ewentualnie ich bezczynność). Abstrakcyjny nakaz określonego rozumienia definiowanego zwrotu jest nie tyle normą prawną, ile jedną z dyrektyw wykładni prawa. Przypisywanie definicji legalnej znamion normy prawnej może być poczytywane za negowanie powszechnie uznanego w doktrynie nauk prawnych rozróżnienia między normą prawną a przepisem prawnym.

Mimo to można znaleźć wypowiedzi doktryny, które uznają istnienie norm prawnych wyinterpretowanych z definicji legalnych. W myśl tych koncepcji „z definicji legalnych wynikają normy szcze-

s. 7–12; Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1973, s. 29; M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2017, s. 31–33. W największym uproszczeniu elementy składające się na klasyczną normę prawną – hipoteza, dyspozycja i sankcja – podzielone są na dwie osobne normy. Norma sankcjonowana wyraża hipotezę i dyspozycję, natomiast sankcja wyrażona jest w normie sankcjonującej. Obie normy są ze sobą powiązane funkcjonalnie.

19 W taki sposób ujmuje problem np. E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 15–24.

gólnego rodzaju, które nakazują takie zachowanie komunikacyjne, by przy odtwarzaniu norm z przepisów wskazane w nich zwroty zawarte zastąpić (choćby tylko w umyśle) zwrotami definiującymi zawartymi w definiensie tej definicji”²⁰. W mojej opinii przedmiotem normy prawnej powinny jednak być zachowania, które dają się obiektywnie zaobserwować, a nie jedynie przeżycia psychiczne.

3. Definicja legalna jako środek techniki prawodawczej

Formułowanie definicji legalnych ma na celu wiążące ustalenie treści danego zwrotu. Z tego względu należy je zakwalifikować do kategorii definicji projektujących. Definicje te bywają też nazywane definicjami syntetycznymi lub arbitralnymi²¹: „W zdecydowanej większości wprowadzane są definicje projektujące, które służą do określenia nieostrego lub wieloznacznego terminu języka ogólnego (definicje regulujące) lub chodzi wręcz o wprowadzenie nowego znaczenia istniejącego wyrazu lub terminu o nowym znaczeniu i nowym brzmieniu (definicje konstrukcyjne)”²². W najszerszym ujęciu za definicję legalną należy uznać „każdy zbiór wyrażenń określających dane pojęcie występujące w systemie prawa”²³. Nawet w wypadku braku definicji legalnej znaczenie poszczególnych wyrazów bywa pośrednio precyzowane przez kontekst, w którym zostały użyte.

20 M. Bartoszewicz, *Definicje legalne w świetle zasady określoności prawa* [w:] *Dookoła Wojtek. Księga pamiątkowa poświęcona doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 363, za: M. Zieliński, *Wykładnia prawa...* (2006), s. 214–215.

21 Zob. T. Kotarbiński, *Kurs logiki dla prawników*, Warszawa 1963, s. 28.

22 M. Bartoszewicz, *op. cit.*, s. 356.

23 K. Kosińska, *Definicje cząstkowe w prawie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 4, s. 110.

Analizując budowę samych definicji, powinniśmy zwrócić uwagę na definicje równoważnościowe oraz nierównoważnościowe. Spośród definicji równoważnościowych najbardziej użyteczne dla zapewnienia precyzji tekstu prawnego są definicje klasyczne: „Definicja klasyczna podaje treść danej nazwy [...] tak sformułowaną, że wymieniony jest w jej definiensie zwrot zakresowo nadrzędny dla definiowanej nazwy oraz cechy, które wyróżniają spośród tego rodzaju desygnaty danej nazwy jako gatunek”²⁴. Definicje nierównoważnościowe to definicje zakresowe. Konstruowanie takiej definicji polega na wskazaniu nazw, których zakresy wchodzą w zakres nazwy definiowanej. Wśród definicji legalnych zakresowych wyróżnia się pełne albo niepełne²⁵. „Jeżeli natomiast zwrot definiujący (wyjaśniający znaczenie definiowanego słowa zawartego w definiendum) podaje warunek wystarczający bycia przedmiotem należącym do zakresu definiowanej nazwy, to taki zwrot definiujący jest jedynie definicją cząstkową”²⁶.

Techniczne (legislacyjne) aspekty konstruowania definicji legalnych są sformułowane w zasadach techniki prawodawczej. Najogólniej rzecz ujmując, zasady techniki prawodawczej to reguły, zasady i wytyczne co do konstruowania aktów normatywnych. Niekiedy same są ujęte w formie aktu normatywnego²⁷. Niezależnie od formy, którą przyjmują, adresowane są do prawodawcy. Jeżeli mają moc wiążącą, mogą dotyczyć albo wszystkich, albo tylko wybranych organów o kompetencjach prawotwórczych. Organy państwa działają jednak przy udziale pracowników oraz swoich organów pomocniczych. Zasadami techniki prawodawczej

24 M. Zieliński, *Wykładnia prawa...* (2017), s. 183.

25 Zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa...* (2017), s. 184–185.

26 *Ibidem*, s. 184–186.

27 Zob. K. Stępnia, *Zasady techniki prawodawczej w Polsce i Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2016, nr 3725, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. CV, s. 193.

najbardziej zainteresowani są legislatorzy, a więc osoby zawodowo zajmujące się formułowaniem projektów aktów normatywnych.

„W XX w. zasady techniki prawodawczej ulegały stopniowemu rozbudowaniu i pojawiły się pierwsze zbiory tych zasad. W większości państw naszej części Europy zbiory te mają charakter formalnie niewiążących poradników i zbiorów dobrych praktyk”²⁸. Tradycją w Polsce jest wydawanie zbiorów techniki prawodawczej w formie załączników do aktów normatywnych²⁹. Obecnie zasady techniki prawodawczej stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”³⁰. Przepisy zostały wydane na podstawie art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów³¹.

Rozporządzenie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego, co powinno skłaniać do przyjęcia szerokiego kręgu podmiotów, dla których stosowanie zasad techniki prawodawczej jest obowiązkowe. Nie brakuje jednak poglądów odmiennych, należy bowiem wskazać na zakres regulacji ustawy o Radzie Ministrów. Przedmiot regulacji tej ustawy nie został wskazany w osobnym przepisie prawnym, co zresztą jest sprzeczne z zasadami techniki prawodawczej³². Nie ulega jednak wątpliwości, że ustawa reguluje organizację i funkcjonowanie Rady Ministrów. Wskazują na to zarówno tytuł ustawy, jak i analiza poszczególnych jej przepisów. Zasadne jest zatem pytanie, czy rozporządzenie może mieć szerszy zakres oddziaływania niż ustawa, która zawiera upoważnienie do jego wydania. W związku z powyższym kwestionuje

28 G. Wierczyński, *op. cit.*, s. 23.

29 Zob. *ibidem*.

30 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283); dalej: z.t.p.

31 T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1050, 1473.

32 Zob. § 21 ust. 1 pkt 1 z.t.p.

się obowiązywanie zasad techniki prawodawczej w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego. Należy jednak mieć na uwadze, że § 143 z.t.p. odnosi się bezpośrednio do aktów prawa miejscowego. Nie czyni przy tym zastrzeżenia, że chodzi jedynie o akty prawa miejscowego wydawane przez terenowe organy administracji rządowej.

Od dawna podkreśla się powiązanie między zasadami techniki prawodawczej a zasadami interpretowania prawa, a więc regułami wykładni³³. Moim zdaniem relacja ta nie musi być ściśle związana z zakresem obowiązywania zasad ujętych w ramach załącznika do rozporządzenia. Decydujące jest następujące rozumowanie: zasady techniki prawodawczej są powszechnie akceptowanym i wysoko ocenianym narzędziem do poprawnego konstruowania przepisów prawnych. Wiele ze szczegółowych zasad proponuje określoną budowę przepisów, w sytuacji gdy prawodawca zamierza osiągnąć określony cel, a więc jeżeli chce nadać przepisom prawnym określony sens. W związku z tym skoro prawodawca posłużył się określoną konstrukcją, należy zakładać, że zrobił to świadomie. Można zatem odczytywać wolę prawodawcy, patrząc na budowę konkretnego przepisu lub grupy przepisów oraz poddając analizie miejsce ich usytuowania w obrębie aktu normatywnego.

Bardzo silne jest też powiązanie zasad techniki prawodawczej z regułami wykładni językowej. W mojej opinii związek ten wynika z faktu, że z punktu widzenia logiki oraz gramatyki języka powszechnego reguły sformułowane w zasadach techniki prawodawczej są najlepszym sposobem na wyrażenie określonego

33 Zob. w szczególności: R. Piszko, *Zasady techniki prawodawczej w praktyce wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, z. 4, s. 23–40. Autor przedstawia bardzo bogate zestawienie literatury przedmiotu, rozpoczynając od pierwszego opracowania: S. Wronkowska, M. Zieliński, *O korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego*, „Studia Prawnicze” 1985, z. 3–4, s. 301–327.

znaczenia. Z tej perspektywy często proponują jedyne poprawne rozwiązanie albo wskazują wszystkie możliwe poprawne rozwiązania. Pełnią zatem funkcję czegoś w rodzaju urzędowego podręcznika do gramatyki. Nie dziwi więc fakt, iż poprawnie zbudowane zdania są następnie prawidłowo interpretowane przy zastosowaniu metod wykładni językowej, a przez to w dostateczny sposób oddają wolę prawodawcy. Według mnie w tych kategoriach należy rozpatrywać reguły dotyczące definicji legalnych.

Oczywiście zasady techniki prawodawczej nie ograniczają się jedynie do kwestii poprawnej gramatyki. Wiele reguł ma np. charakter porządkujący i techniczno-redakcyjny. Do tej grupy można przyporządkować reguły formułowania tytułu ustawy³⁴, kolejności zamieszczania poszczególnych przepisów³⁵ czy też sposoby zapisu odesłań do innych aktów normatywnych³⁶. Tylko niewiele z nich to reguły o szczególnym charakterze, które stanowią odbicie cech systemu prawnego. Tego rodzaju zaleceniem jest m.in. § 149 z.t.p.: „W akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej”. Jest to nawiązanie do hierarchicznej budowy katalogu źródeł prawa. Dodatkowo chodzi o odwzorowanie wymogów stawianych aktowi normatywnemu przez Trybunał Konstytucyjny. Zostały poczynione na kanwie analizy zasady demokratycznego państwa prawnego.

Szczególny charakter mają reguły zamieszczone w § 150 z.t.p., nakazują bowiem rozszerzyć treść definicji legalnej o taką, która nie została w niej wprost wyrażona. Należy ją jednak odczytywać

34 Zob. § 16–19 z.t.p.

35 Np. § 15 z.t.p.

36 Zob. § 158 z.t.p.

z systematyki aktu normatywnego. Ta dodatkowa treść dotyczy zakresu zastosowania definicji legalnej. Umieszczenie przepisu prawnego spełnia więc funkcję równoważną do stwierdzeń typu: „w rozumieniu niniejszego rozdziału określenie... oznacza...”. Przydatność stosowania tych reguł, również w procesie wykładni prawa, wynika z założenia, że prawodawca znał i prawidłowo stosował zasady techniki prawodawczej. Trudno byłoby wyprowadzić tę regułę samodzielnie z zasad języka powszechnego czy też zasad logiki.

Zgodnie z § 150 ust. 1 z.t.p. „jeżeli dane określenie ma być używane w jednym znaczeniu w obrębie całej ustawy lub innego aktu normatywnego albo całej jednostki systematyzacyjnej danego aktu, jego definicję zamieszcza się odpowiednio w przepisach ogólnych tego aktu albo w przepisach ogólnych danej jednostki systematyzacyjnej”. „Jeżeli dane określenie ma być używane w ustalonym znaczeniu tylko w obrębie zespołu przepisów, jego definicję zamieszcza się w bezpośrednim sąsiedztwie tych przepisów” (§ 150 ust. 2 z.t.p.). „Jeżeli ustawa zawiera wiele wielokrotnie powtarzających się określeń wymagających zdefiniowania, ich definicje można zamieścić w wydzielonym fragmencie przepisów ogólnych ustawy, oznaczając ten fragment nazwą «Objaśnienia określeń ustawowych»” (§ 150 ust. 3 z.t.p.). Sądzę, że z cytowanych reguł nie wynika, że definicję legalną odnoszącą się do zespołu przepisów należałoby koniecznie umieszczać przed przepisami, które się nią posługują, gdyż w przeciwnym razie nie będzie miała zastosowania do tych przepisów³⁷. Jeżeli dane określenie ma być używane tylko w obrębie zespołu przepisów, decydujące są jedynie bliskie sąsiedztwo przepisów oraz umieszczenie ich w tej samej jednostce systematycznej aktu normatywnego.

37 Inaczej, moim zdaniem błędnie: G. Wierczyński, *op. cit.*, s. 767.

Zasady techniki prawodawczej określają sytuacje, w których prawodawca winien posłużyć się konstrukcją definicji legalnej. Musi to nastąpić, gdy: „1) dane określenie jest wieloznaczne; 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości; 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe; 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia”³⁸. Rozumując *a contrario*, nie jest prawidłowe ustanawianie definicji legalnych w innych wypadkach.

Korzystna jest sytuacja, w której istnieje jednolite rozumienie danego pojęcia w odniesieniu do całego systemu prawnego lub chociażby całej gałęzi prawa. Ważne pojęcia powinny być zatem definiowane w aktach normatywnych, które mają zasadnicze znaczenie dla danej gałęzi prawa: „Jeżeli w ustawie zachodzi wyjątkowo potrzeba odstąpienia od znaczenia danego określenia ustalonego w ustawie określonej jako «kodeks» lub «prawo» lub innej ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, wyraźnie podaje się inne znaczenie tego określenia i zakres jego odniesienia, używając zwrotu: «w rozumieniu niniejszej ustawy określenie... oznacza...» albo zwrotu: «ilekroć w niniejszej ustawie jest mowa o... należy przez to rozumieć...»”³⁹.

Zasadniczo definicje należy formułować w następujący sposób: „Określenie «a» oznacza «b»” albo „Określenie «a» znaczy tyle, co wyrażenie «b»”. Jeżeli względy stylistyczne przemawiają za inną formą definicji, używa się zwrotu łączącego „jest to” (§ 151 z.t.p.). Są to więc definicje o klasycznej budowie. „Definicję zakresową (wyliczającą elementy składowe zakresu) formułuje się w jednym przepisie prawnym i obejmuje się nią cały zakres definiowanego pojęcia” (§ 153 ust. 1 z.t.p.). Jeżeli wyliczenie wszystkich elementów

38 § 146 ust. 1 z.t.p.

39 § 148 ust. 1 z.t.p.

nie jest możliwe, można skorzystać z formuły: „... i inne wskazane w przepisach...” lub użyć zwrotu „w szczególności” (§ 153 ust. 2–3 z.t.p.).

Z analizy zasad techniki prawodawczej wynika, że prawodawca powinien preferować w pierwszej kolejności definicje klasyczne, a w drugiej – definicje zakresowe, które uwzględniają pełne znaczenie definiowanego pojęcia. Nie jest jednak wykluczone stosowanie innych rodzajów definicji. Podstawowe wymagania to ich zrozumiałość oraz jednoznaczność⁴⁰. Stosowanie definicji cząstkowych nie musi być błędem. Należy zwrócić uwagę, że definicja legalna może zostać sformułowana tylko po to, aby „ograniczyć nieostrości”, a nie „wylimitować nieostrości”. Wskazuje na to wyraźnie treść § 146 ust. 1 pkt 2 z.t.p. Skrajnym przypadkiem „ograniczenia nieostrości” jest jej całkowite wyeliminowanie⁴¹. Trzeba jednak zaznaczyć, że zbyt duże zwiększenie ostrości wyrażen ustawowych może powodować również negatywne konsekwencje dla czytelności tekstu prawnego oraz zbyt mocno ograniczać jego elastyczność: „Abstrakcyjny i generalny charakter normy prawnej co do zasady przemawia przeciw bardzo szczegółowym regulacjom”⁴².

„Błędem w definiowaniu niemożliwym do zaakceptowania z punktu widzenia określoności prawa jest błąd typu *ignotum per ignotum*, tj. tłumaczenie w części definiującej niezrozumiałego przez podobnie niezrozumiałe lub wieloznaczne określenia [...]. Szczególnym przykładem błędu *ignotum per ignotum* jest posługiwanie się w definiensie terminami nieostrymi, a w dodatku słabo związanymi z przedmiotem regulacji”⁴³. Charakterystyczny jest także błąd typu *idem per idem*. W takiej sytuacji wyraz definiowany

40 Zob. K. Kosińska, *op. cit.*, s. 114.

41 Zob. *ibidem*, s. 113.

42 M. Bartoszewicz, *op. cit.*, s. 361.

43 *Ibidem*.

pojawia się też w części stanowiącej definiens. Ponadto można wskazać wiele innych błędów w definiowaniu, które wiążą się z niewłaściwym określeniem zakresu znaczeniowego definiowanego pojęcia w stosunku do zamierzenia ustawodawcy⁴⁴. Częściej niż błędy logiczne zdarzają się błędy językowe wpływające na niezrozumiałość definicji legalnej⁴⁵.

Ocena prawidłowości definicji legalnej powinna zatem składać się z kilku etapów. Należy zbadać: 1) czy istniała rzeczywista potrzeba definiowania danego pojęcia; 2) czy definicja legalna jest zrozumiała; 3) czy został zrealizowany cel ustanowienia definicji legalnej, a w szczególności, czy osiągnięto ograniczenie nieostrości wyrażenia; 4) czy zakres definiowanego pojęcia odpowiada woli prawodawcy oraz potrzebom praktyki stosowania prawa.

Na koniec trzeba zwrócić uwagę na szczególne reguły wykładni dotyczące definicji legalnych. Mają one charakter zewnętrzny względem zasad techniki prawodawczej, gdyż nie znajdują tam swoich odpowiedników. Zostały sformułowane przez teoretyków prawa. Wyróżnia się dwa zasadnicze stanowiska – o słabszej i silniejszej wyróżnionej roli definicji legalnych. „Słabsza teza o wyróżnionej roli definicji legalnych głosi, że interpretator w pierwszej kolejności szuka definicji legalnych w tekście prawnym i bierze pod uwagę ich treść, a dopiero w dalszych krokach interpretacyjnych poszerza pole analizy o inne aspekty interpretowanego tekstu prawnego”⁴⁶. „Silna teza formalizmu w interpretacji definicji legalnych głosi, że uzyskanie w drodze wykładni językowo jednoznacznego znaczenia definicji legalnej jest niekiedy możliwe i w takim przypadku jest to zawsze w pełni adekwatne znaczenie

44 Zob. Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 2007, s. 52–54.

45 Zob. M. Bartoszewicz, *op. cit.*, s. 361.

46 M. Zajęcki, *Spór o granice wykładni definicji legalnych: podejścia formalistyczne i holistyczne*, „Horyzonty Polityki” 2021, t. 12, nr 41, s. 67–68.

zdefiniowanego wyrażenia⁴⁷. Oznacza to, że nie można przełamać wyraźnego językowego znaczenia pojęcia definiowanego w ramach definicji legalnej. Nie znajduje jednak potwierdzenia w praktyce stosowania prawa. „Wielokrotnie mamy [...] do czynienia z przełamaniem «językowego znaczenia» definicji legalnej [...]. W konsekwencji sąd opiera rozstrzygnięcia na argumentacji płynącej z wykładni systemowej i celowościowej⁴⁸. Wobec tego błędy legislacyjne związane z formułowaniem definicji legalnych bywają naprawiane w procesie stosowania prawa.

4. Koncepcja zrównoważonego rozwoju

Pojęcie „zrównoważony rozwój” jest tłumaczeniem angielskiego terminu *sustainable development*. Zrównoważony rozwój powstał pierwotnie jako koncepcja polityczna i dopiero z czasem zaczął być przenoszony na grunt prawa⁴⁹. W dużym uproszczeniu koncepcja zrównoważonego rozwoju jest próbą zdefiniowania i skonkretyzowania ram postępu gospodarczego rozumianego jako wzrost gospodarczy lub rozwój gospodarczy, który jest oceniany pozytywnie moralnie. Wzrost i rozwój nie mogą być automatycznie uznawane za postęp, gdyż nawet wzrost dochodu *per capita* nie mówi nic o podziale tego dochodu⁵⁰. Należy również wspomnieć, że wskaźnik ten nie jest miarą jakości życia ludności czy też stanu środowiska naturalnego, nie uwzględnia zatem wartości powszechnie uznawanych za ważne przez współczesne społeczności.

47 *Ibidem*, s. 69.

48 *Ibidem*, cyt. za: A. Bielska-Brodziak, *Kłopoty z definicjami legalnymi [w:] System prawa a porządek prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Szczecin 2008, s. 71.

49 Zob. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 55.

50 Zob. R. Cameron, *Historia gospodarcza świata. Od paleolitu do czasów najnowszych*, Warszawa 1996, s. 13.

W pierwszej kolejności należy przyrzeć się obecnemu modelowi gospodarczemu i społecznemu. Niewątpliwie został ukształtowany w procesie historycznym. Aktualnie najważniejszymi czynnikami powodującymi zmiany społeczne i gospodarcze są postępujący proces globalizacji oraz bardzo szybki postęp technologiczny. Globalizacja jest możliwa dzięki nowym technologiom, w szczególności w zakresie komunikacji i transportu.

„Globalizacja” należy do pojęć bardzo często używanych, zarówno w języku potocznym, jak i pracach naukowych. Nie oznacza to jednak, że udało się wypracować jedną definicję, co do której wszyscy badacze byłiby zgodni. Najprościej globalizację można określić jako intensyfikację ogólnoświatowych relacji społecznych, które wiążą odległe miejsca w taki sposób, że lokalne zdarzenia są kształtowane przez to, co dzieje się wiele kilometrów od nich, i *vice versa*⁵¹. „Wśród ekonomistów najczęściej podkreśla się, że jest ona procesem scalania gospodarek narodowych, przejawiającym się w dynamicznym wzroście międzynarodowych obrotów handlowych, przepływów kapitału i usług oraz efektem tendencji do traktowania całego świata przez coraz większą liczbę przedsiębiorstw jako rynku zbytu”⁵². Wskazuje się również krócej, że globalizacja to integracja światowej gospodarki⁵³. Proces globalizacji postępował od momentu powstania ludzkiej cywilizacji, jednak początkowo dokonywał się bardzo powoli. Znaczące przyspiesze-

51 Zob. P. Sztompka, *Socjologia. Wykłady o społeczeństwie*, Kraków 2021, s. 773, cyt. za: A. Giddens, *The Consequences of Modernity*, Cambridge 1990, s. 64.

52 P. Deszczyński, *Konceptualizacja pojęcia globalizacji* [w:] *Globalizacja. Szanse. Zagrożenia. Perspektywy*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2009, nr 23, red. P. Deszczyński, s. 21, cyt. za: A. Budnikowski, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze wobec wyzwań globalizacji* [w:] *Globalizacja od A do Z*, red. E. Czarny, Warszawa 2004, s. 18; J. Bremond, J.-F. Couet, M.-M. Salort, *Kompendium wiedzy ekonomii*, Warszawa 2005, s. 224–227.

53 Zob. P. Deszczyński, *op. cit.*, s. 21, cyt. za: R. Gilpin, *Global Political Economy; Understanding the International Economic Order*, Princeton 2001, s. 364.

nie nastąpiło dopiero w latach 1860–1914. Na przełomie XX i XXI w. globalizacja nabrała już bardzo szybkiego tempa⁵⁴.

Pierwotnie w globalizacji pokładano duże nadzieje. Miała usprawnić gospodarowanie, a przez to zwiększyć poziom zaspokojenia potrzeb społecznych. Wskazywano na poprawę efektywności wykorzystania zasobów naturalnych oraz obniżenie kosztów produkcji. Zauważano, że szybko zmniejszają się ograniczenia w przemieszczaniu się i komunikowaniu ludzi⁵⁵. Oszłamiający postęp cywilizacyjny ludzkości, który dokonał się w XIX i XX w., od kilkudziesięciu lat coraz wyraźniej wykazuje negatywne skutki. Niektóre mają charakter zasadniczy i przekładają się na perspektywę dla istnienia i rozwoju gatunku ludzkiego. Przywołuje się następujące problemy i zagrożenia: ewentualna wojna termojądrowa, zanieczyszczenie środowiska naturalnego, przeludnienie, problem wyżywienia, kończące się surowce naturalne, dystans między Południem a Północą, terroryzm, choroby cywilizacyjne i strukturalne bezrobocie⁵⁶.

Z globalizacją związane są pewne zagrożenia, które wynikają z samego mechanizmu, którym rządzi się ten proces. Należą do nich: sprzeczność między decyzjami podejmowanymi przez korporacje transnarodowe a interesem poszczególnych państw, ujemny wpływ globalizacji na gospodarki krajów biedniejszych, wzrost międzynarodowej współzależności, ujemny wpływ globalizacji na środowisko naturalne⁵⁷. „Cechami współczesnej globalizacji

54 Zob. P. Deszczyński, *op. cit.*, s. 43–44.

55 Zob. M. Łuszczak, *Społeczno-ekonomiczne skutki procesów globalizacyjnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Współczesne Problemy Ekonomiczne. Globalizacja. Liberalizacja. Etyka” 2013, nr 7, s. 31.

56 Zob. L. Gawor, *Antyglobalizm, alterglobalizm i filozofia zrównoważonego rozwoju jako globalizacyjne alternatywy*, „Problemy Ekorozwoju” 2006, t. 1, nr 1, s. 41.

57 Zob. J. Zieziula, *Wybrane aspekty procesów globalizacji*, „Współczesne Problemy Ekonomiczne” 2016, nr 13, s. 45, cyt. za: A. Budnikowski, *op. cit.*, s. 64.

są: niespotykany dotąd dynamizm zachodzących zmian, wysoki poziom zaangażowanych zasobów, nasilenie zależności gospodarczych, politycznych, kulturowych między różnymi grupami społecznymi i narodami oraz konsekwentne dążenie do pomnażania kapitału finansowego prowadzące do instrumentalnego traktowania człowieka⁵⁸.

„Globalizacja przyniosła negatywne skutki Afryce, pogorszyła sytuację ludzi biednych i o niskich kwalifikacjach, ludzi pozbawionych zasobów lub niezdolnych do dostosowania się do nowych wymagań itd. Walka konkurencyjna o rynki i miejsca pracy zmusiła rządy do obniżki podatków, a co za tym idzie – do cięcia wydatków i tym samym do pogorszenia ochrony socjalnej warstw najuboższych. Globalizacja zmusiła także rządy i firmy do takiego «uelastycznienia» i «restrukturyzacji» produkcji, aby maksymalnie obniżyć koszty płacowe⁵⁹. „Globalizacja nie ograniczyła skali ubóstwa, a wręcz ją powiększyła. Nie zwiększyła też stabilności w świecie. Rośnie bezrobocie. Kryzysy nękają prawie wszystkie państwa świata [...]. Coraz więcej ludzi w krajach rozwijających się żyje w skrajnej nędzy⁶⁰. Zdaniem Josepha E. Stiglitz: „[...] globalizacja nie służy dziś potrzebom licznych biednych na tym świecie, nie służy też poprawie środowiska naturalnego. Nie służy zapewnieniu stabilności gospodarki światowej⁶¹.”

Wcześniej globalizacja budziła sprzeciw w społeczeństwach państw biedniejszych, które zgodnie uznawane są za poszkodowane w tym procesie. Nowością są jednakże narastające pro-

58 M. Łuszczuk, *op. cit.*, s. 31.

59 R. Piasecki, *Globalizacja procesów gospodarczych [w:] Podstawy ekonomii*, red. R. Milewski, E. Kwiatkowski, Warszawa 2018, s. 648.

60 J. Zieziula, *op. cit.*, s. 48.

61 A. Grzybowska, *Globalizacja – szanse i zagrożenia*, „Studia Ekonomiczne/Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” 2013, nr 139, s. 18, cyt. za: J.E. Stiglitz, *Globalizacja*, Warszawa 2004, s. 192.

testy przeciwko globalizacji w krajach rozwiniętych. Generalnie u podstaw protestów leży przeświadczenie, że globalizacja nie przynosi ludziom obiecanych im korzyści⁶². Jako przykłady można wskazać: ruch Okupuj Wall Street (ang. Occupy Wall Street) w Stanach Zjednoczonych, Ruch Oburzonych (hiszp. Indignados lub Movimiento 15-M) w Hiszpanii czy ruch żółtych kamizelek (fr. Le mouvement des Gilets jaunes) we Francji. Kryzys finansowy z początku XXI w. boleśnie uzewnętrznił niedostatki współczesnej gospodarki światowej, w tym procesu globalizacji. Ukazał potrzebę podjęcia określonych działań zapobiegawczych i naprawczych – i w mechanizmach realnych, i regulacyjnych. Kryzys przyspieszył także oczekiwania na takie działania⁶³.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju obejmuje zarówno kwestie wzrostu gospodarczego, jak i zachowania środowiska naturalnego oraz jakości życia ludzi. Można więc powiedzieć, że jest to wizja racjonalnego i moralnie akceptowanego gospodarowania. Stanowi odpowiedź na negatywne skutki przyjętego modelu rozwoju społeczno-gospodarczego. Została sformułowana w dokumentach przygotowanych przez organizacje międzynarodowe, w których zawarto również konkretne cele, do realizacji których powinny dążyć poszczególne państwa.

Warto skupić się na nierównościach majątkowych ujawniających się nie tylko między poszczególnymi państwami i społeczeństwami, lecz także wewnątrz społeczeństw. Te negatywne procesy społeczne nie omijają również państw rozwiniętych, należących do kręgu kultury zachodniej. Trzeba wspomnieć, że właśnie te państwa są wskazywane zazwyczaj jako beneficjenci globalizacji oraz liberalizacji gospodarczej na świecie. Nierówności między

62 Zob. J. Zieziula, *op. cit.*, s. 48.

63 Zob. S. Kowalczyk, *Globalizacja i kryzys*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” 2009, nr 2, s. 27.

średnim dochodem w różnych państwach spadają, wzrastają jednak globalne rozpiętości między jednostkami ludzkimi. Zjawiska bezwzględnych spadków dochodów występują przy tym pomimo wzrastającej wydajności pracy i wzrostu rozmiarów produkcji⁶⁴.

Koresponduje to z narastaniem zjawiska biednych pracujących oraz poszerzaniem się grona współczesnych prekariuszy. W bardzo dużym uproszczeniu – biedni pracujący to ludzie, którzy wykonują pracę zarobkową w pełnym wymiarze czasu pracy, ale w dalszym ciągu pozostają biedni lub nie są w stanie samodzielnie się utrzymać (usamodzielić). Prekariusze to osoby biedne, zatrudnione na umowach cywilnoprawnych, w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz przez agencje pracy tymczasowej. Oprócz biedy doświadczają niepewności zarówno zatrudnienia, jak i ogólnej sytuacji materialnej⁶⁵. Zdaniem Guya Standinga „choć nie da się przytoczyć żadnych dokładnych liczb, możemy zgadywać, że obecnie w wielu krajach przynajmniej 1/4 dorosłej populacji żyje w prekariacie”⁶⁶. „W Polsce, tak jak wszędzie na świecie, w takiej sytuacji znajdują się miliony. Młodych i wykształconych dotyka ona w największym stopniu, nie jest to jednak tylko «problem młodzieżowy». Polacy zajmują poczesne miejsce w szeregach prekariatu migrującego po całej Unii Europejskiej”⁶⁷.

Ewa Polak zwraca uwagę, że „istnienie biednych pracujących powoduje zmniejszenie liczby bezrobotnych i poprawia sytuację

64 Zob. M. Cyrek, *Strukturalne uwarunkowania nierówności w gospodarce światowej*, „Współczesne Problemy Ekonomiczne” 2013, nr 7, cyt. za: G.W. Kołodko, *Dokąd zmierza świat? Ekonomia polityczna przyszłości*, Warszawa 2013, s. 274–275.

65 Występują trudności w jednoznacznym zdefiniowaniu pojęć biednych pracujących i współczesnego prekariatu. W szczególności nieprecyzyjne jest pojęcie biedy, która wiąże się z oboma zjawiskami społecznymi. Na potrzeby niniejszej pracy wystarczające będzie pozostanie przy dość ogólnym, intuicyjnym znaczeniu tych pojęć.

66 G. Standing, *Prekariat. Nowa niebezpieczna klasa*, Warszawa 2014, s. 73.

67 *Ibidem*, s. 21.

ekonomiczną firm, ale generuje nowe problemy związane m.in. z: rosnącą liczbą osób biernych zawodowo, niestabilnością sytuacji zawodowej oraz dochodowej, wzrastającym ruchem zatrudnionych, brakiem poczucia bezpieczeństwa, deprivacją ekonomiczną i pozaekonomiczną części zatrudnionych, niezadowoleniem społecznym, dezintegracją społeczną i ukrytym bezrobociem⁶⁸. „Upowszechniana zasada, że każdy powinien indywidualnie zarządzać swoim życiem, spowodowała, że problem niskich dochodów został sprywatyzowany i potraktowany nie jako sytuacja przymusowa, ale jako efekt wolnego wyboru jednostki i wartości nadanej jej przez rynek⁶⁹. „Zjawisko ubóstwa wśród aktywnych zawodowo podważa pogląd, zgodnie z którym zatrudnienie zapobiega ubóstwu. Narusza także podstawy, na których budowany jest europejski model polityki społecznej, tj. przekonanie, że polityka pełnego zatrudnienia jest najlepszym sposobem radzenia sobie z biedą i wykluczeniem społecznym⁷⁰. Wskazuje się, że lekarstwem na poprawę losu biednych pracujących jest „zwiększenie kontroli ze strony państwa nad relacjami pracownik–pracodawca oraz wzrost wydatków na edukację i publiczne inwestycje w poprawę jakości życia (służba zdrowia, nauka, budownictwo mieszkaniowe, kultura, kształcenie ustawiczne, rekreacja). Jednak strategię taką wybiera zdecydowana mniejszość państw świata⁷¹.

Obecnie w procesie globalizacji dominują aspekty gospodarcze. Wywierają jednak zasadniczy wpływ na życie społeczne. Wydaje się, że największą wagę przykłada się do rozmiarów produkcji,

68 E. Polak, *Biedni pracujący w XXI wieku*, „Ekonomia. Rynek, Gospodarka, Społeczeństwo” 2011, nr 27, s. 31.

69 *Ibidem*, s. 22–23.

70 M. Wójcik-Żołądek, *Bieda pracujących. Zjawisko working poor w Polsce*, „Studia BAS” 2013, nr 4 (36), s. 175–176.

71 E. Polak, *op. cit.*, s. 32.

a człowiek i jego potrzeby schodzą na dalszy plan, co musi budzić uzasadnione kontrowersje⁷². Zamiast reguł etyczno-moralnych, opartych na umiarkowanym antropocentrycznym systemie wartości, społeczeństwom oferowany jest pozbawiony humanitarnych wartości porządek gospodarczy przynoszący największe korzyści międzynarodowym korporacjom⁷³. „Globalizacja we współczesnym kształcie jest w rzeczywistości paradoksem: przynosząc wielkie korzyści nielicznym, prowadzi do pogłębienia dysproporcji społecznych i powoduje wykluczenie dwóch trzecich ludności świata”⁷⁴. Wolny rynek ma tendencję do zwiększania istniejących nierówności majątkowych. Nie jest to więc efektywny mechanizm, który miałby przezwyciężyć narastające problemy społeczne⁷⁵.

O ile antyglobalizm i alterglobalizm są ruchami jedynie kontestującymi globalizację, o tyle najpoważniejszą teoretycznie alternatywą dla globalizacji i jej neoliberalnej ideologii jest formułowana od końca lat 80. XX w. idea zrównoważonego rozwoju. Opiera się na eksperckich krytycznych raportach o stanie współczesnej cywilizacji, przygotowanych w ramach ONZ. Do najbardziej znanych należą raporty Klubu Rzymskiego: *Granice wzrostu* (1972), *Ludność w punkcie zwrotnym* (1974), *O nowy ład międzynarodowy* (1976), *Mikroelektronika a społeczeństwo* (1982), *Świat w obliczu kryzysu zadłużeniowego* (1988), *Drogi do przyszłości* (1989), *Pierwsza rewolucja globalna* (1991), *Przekraczanie granic* (1992)⁷⁶.

72 Zob. M. Łuszczczyk, *op. cit.*, s. 34, cyt. za: J.K. Galbraith, *The Affluent Society*, Boston–Nowy Jork 1998, s. 98.

73 Zob. M. Łuszczczyk, *op. cit.*, s. 34–35, cyt. za: G.W. Kołodko, *op. cit.*, s. 236.

74 M. Łuszczczyk, *op. cit.*, s. 36, cyt. za: Z. Bauman, *Globalizacja*, Warszawa 2000, s. 86, cyt. za: G. Balls, M. Jenkins, *Too Much for Them, Not Enough for Us*, „Independent on Sunday”, 21 lipca 1996 r.

75 Zob. M. Łuszczczyk, *op. cit.*, cyt. za: Z. Sadowski, *Transformacja i rozwój. Wybór prac*, Warszawa 2005, s. 348, 448.

76 Zob. L. Gawor, *op. cit.*, s. 44.

Na tej podstawie można pokusić się o zdefiniowanie istoty zrównoważonego rozwoju. Najogólniej rzecz ujmując, zrównoważony rozwój to taki typ społeczno-ekonomicznego rozwoju, który, zaspakajając potrzeby teraźniejszego pokolenia, nie powoduje zagrożeń w zaspakajaniu potrzeb przyszłych pokoleń⁷⁷. W literaturze przedmiotu panuje jednak chaos terminologiczny. Pojęciem zrównoważonego rozwoju posługuje się wiele dyscyplin naukowych; można wskazać nawet kilkaset różnych definicji tego terminu⁷⁸.

W mojej ocenie nie należy mnożyć kolejnych definicji zrównoważonego rozwoju. Trzeba poprzestać na przedstawionej wyżej, ogólnej definicji, godząc się z tym, że jest nieprecyzyjna. Koncepcja zrównoważonego rozwoju sprowadza się bowiem do wyznaczenia ogólnego celu, którym jest określenie prawidłowych ram rozwoju społeczno-gospodarczego. Czym innym jest sam cel, a czym innym środki, które do niego prowadzą. Obok ogólnej definicji zrównoważonego rozwoju należy jednocześnie formułować jego bardzo konkretne cele (postulaty, zasady). Te ostatnie mogą być zmienne w czasie, gdyż powinny być dostosowane do aktualnej sytuacji. Dodatkowo poszczególne postulaty mogą okazać się sporne. W tym wypadku problematyczne byłoby konstruowanie definicji, która mieszałaby ze sobą obie sfery, czyli cel i metody jego realizacji. Rozdzielenie celu od środków do jego osiągnięcia może ułatwić dyskusję naukową na temat zrównoważonego rozwoju. Nierzadko dzieje się tak, że krytyka poszczególnych postulatów zrównoważonego rozwoju staje się niesłusznie krytyką samego celu, a więc negacją potrzeby (konieczności) doprowadzenia ludzkości do modelu zrównoważonego rozwoju.

77 Zob. *ibidem*.

78 Por. M. Stanny, A. Czarnecki, *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Zielonych Płuc Polski. Próba analizy empirycznej*, Warszawa 2011, s. 21–26.

Aktualna, dojrzała i dostatecznie konkretna forma idei zrównoważonego rozwoju została sformułowana w tzw. Agendzie 2030. We wrześniu 2015 r. przyjęto w Nowym Jorku Agendę na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju i Cele Zrównoważonego Rozwoju (Agenda 2030 Sustainable Development Goals). Odbyło się to na specjalnym szczycie Organizacji Narodów Zjednoczonych. „Agenda 2030 zawiera 17 celów tego rozwoju (CZR) oraz wynikających z nich 169 zadań szczegółowych. Jest ona kontynuacją Agendy 21, zawierającej 21 tzw. milenijnych celów rozwoju (MCR), sformułowanych na konferencji ONZ w Rio de Janeiro w 1992 roku, a następnie zawartych w Deklaracji Milenijnej ONZ z 2000 roku”⁷⁹.

Dokument rozpoczyna się od preambuły, która wyjaśnia motywy działania społeczności międzynarodowej. Agenda ma być: „[...] planem działania na rzecz ludzi, naszej planety i dobrobytu. Celem agendy jest również wzmocnienie powszechnego pokoju w warunkach większej wolności”. Społeczność międzynarodowa wyraziła determinację, aby uwolnić ludzkość od plagi ubóstwa oraz zabezpieczyć planetę. Wskazano potrzebę skierowania świata na ścieżkę zrównoważonego i trwałego wzrostu. „[...] założeniem Celów Zrównoważonego Rozwoju [...] jest przestrzeganie praw człowieka w odniesieniu do wszystkich ludzi oraz osiągnięcie równości płci i wzmocnienie pozycji wszystkich kobiet i dziewcząt. Cele Zrównoważonego Rozwoju i powiązane z nimi zadania są współzależne i niepodzielne oraz zapewniają równowagę pomiędzy trzema aspektami zrównoważonego rozwoju: gospodarczym, społecznym i środowiskowym”⁸⁰. Widać zatem wyraźnie, że cele

79 M. Gruchelski, J. Niemczyk, *Agenda Narodów Zjednoczonych na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 i cele zrównoważonego rozwoju – szanse realizacji celów*, „Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego” 2016, t. I, s. 122.

80 Rezolucja ONZ – Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, https://www.unic.un.org.pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf (dostęp: 30 czerwca 2023 r.), s. 1.

określone w agendzie koncentrują się na człowieku i zaspokojeniu jego potrzeb (obecnych oraz przyszłych), przy zachowaniu środowiska naturalnego. Nie można ich sprowadzić jedynie do kwestii związanych z ochroną środowiska, jak ma to często miejsce potocznie czy nawet w dyskursie publicznym.

W ramach preambuły wskazano również pięć podstawowych zagadnień, których dotyczy agenda. Są nimi: ludzie, planeta, dobrobyt, pokój, partnerstwo. Wskazano więc najważniejsze deklaracje odnoszące się do poszczególnych dziedzin. Warto przytoczyć je w całości, gdyż dają obraz istoty zrównoważonego rozwoju: „Jesteśmy zdecydowani wyeliminować ubóstwo i głód, we wszystkich ich formach i wymiarach, a także zapewnić, by wszyscy ludzie mogli wykorzystywać swój potencjał w godności i poczuciu wartości, żyjąc w zdrowym środowisku [...]. Jesteśmy zdecydowani chronić naszą planetę przed degradacją, między innymi poprzez zrównoważoną konsumpcję i produkcję, zrównoważone gospodarowanie jej zasobami naturalnymi oraz podejmowanie pilnych działań w zakresie zmian klimatu, tak aby mogła ona służyć potrzebom obecnych i przyszłych pokoleń [...]. Jesteśmy zdecydowani zapewnić wszystkim ludziom możliwość korzystania z dobrodziejstw dostatniego i satysfakcjonującego ich życia oraz by postęp gospodarczy, społeczny i technologiczny odbywał się w zgodzie z naturą [...]. Jesteśmy zdecydowani wspierać pokojowe, sprawiedliwe i inkluzywne społeczeństwa, wolne od lęku i przemocy. Osiągnięcie zrównoważonego rozwoju nie jest możliwe bez pokoju, a pokój nie jest możliwy bez zapewnienia zrównoważonego rozwoju [...]. Jesteśmy zdecydowani mobilizować środki konieczne do wdrożenia niniejszej Agendy poprzez ożywione globalne partnerstwo na rzecz zrównoważonego rozwoju, w duchu wzmocnionej globalnej solidarności, koncentrujące się zwłaszcza na potrzebach osób najuboższych

i najsłabszych, przy udziale wszystkich krajów, wszystkich interesariuszy i wszystkich ludzi⁸¹.

W ujęciu agendy zrównoważony rozwój powinien być urzeczywistniony poprzez realizację celów. Z kolei cele są realizowane przez zadania. We wspomnianym wyżej dokumencie sformułowano 17 celów zrównoważonego rozwoju oraz powiązane z nim zadania. Wskazano następujące cele: 1) wyeliminować ubóstwo we wszystkich jego formach na całym świecie; 2) wyeliminować głód, osiągnąć bezpieczeństwo żywnościowe i lepsze odżywianie oraz promować zrównoważone rolnictwo; 3) zapewnić wszystkim ludziom w każdym wieku zdrowe życie oraz promować dobrobyt; 4) zapewnić wszystkim edukację wysokiej jakości oraz promować uczenie się przez całe życie; 5) osiągnąć równość płci oraz wzmocnić pozycję kobiet i dziewcząt; 6) zapewnić wszystkim ludziom dostęp do wody i warunków sanitarnych poprzez zrównoważoną gospodarkę zasobami wodnymi; 7) zapewnić wszystkim dostęp do stabilnej, zrównoważonej i nowoczesnej energii po przystępnej cenie; 8) promować stabilny, zrównoważony i inkluzywny wzrost gospodarczy, pełne i produktywne zatrudnienie oraz godną pracę dla wszystkich ludzi; 9) budować stabilną infrastrukturę, promować zrównoważone uprzemysłowienie oraz wspierać innowacyjność; 10) zmniejszyć nierówności w krajach i między krajami; 11) uczynić miasta i osiedla ludzkie bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu; 12) zapewnić wzorce zrównoważonej konsumpcji i produkcji; 13) podjąć pilne działania w celu przeciwdziałania zmianom klimatu i ich skutkom; 14) chronić oceany, morza i zasoby morskie oraz wykorzystywać je w sposób zrównoważony; 15) chronić, przywrócić oraz promować zrównoważone użytkowanie ekosystemów lądowych, zrównowa-

81 *Ibidem*, s. 2.

żone gospodarowanie lasami, zwalczając pustynnienie, powstrzymać i odwracać proces degradacji gleby oraz powstrzymać utratę różnorodności biologicznej; 16) promować pokojowe i inkluzywne społeczeństwa, zapewnić wszystkim ludziom dostęp do wymiaru sprawiedliwości oraz budować na wszystkich szczeblach skuteczne i odpowiedzialne instytucje, sprzyjające włączeniu społecznemu; 17) wzmocnić środki wdrażania i ożywić globalne partnerstwo na rzecz zrównoważonego rozwoju⁸².

Cele zrównoważonego rozwoju, określone w Agendzie 2030, miały zostać zrealizowane do końca 2030 r.⁸³. Przyjmuje się jednak, że pełna realizacja nawet tak podstawowych celów, jak likwidacja ubóstwa i głodu w skali światowej, nie jest możliwa w krótkim okresie najbliższych kilkunastu lat⁸⁴. Niektórzy twierdzą nawet, że nie tylko nie zrealizowaliśmy stawianych celów zrównoważonego rozwoju, lecz cały czas się od nich oddalamy⁸⁵.

Nasuują się również poważne wątpliwości, czy w ogóle możliwe jest skuteczne zrealizowanie zakładanych postulatów, występuje bowiem znaczące zróżnicowanie interesów gospodarczo-politycznych różnych grup społecznych, państw i ugrupowań państw. Dodatkowo wskazuje się na oligarchizację niektórych gospodarek, w tym postsocjalistycznych, oraz słabnącą rolę państw narodowych wobec międzynarodowych korporacji. Są to czynniki,

82 Zob. Rezolucja ONZ – Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, s. 16–17.

83 Zob. M. Gruchelski, J. Niemczyk, *op. cit.*, cyt. za: Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej (OIDE), *Agenda rozwojowa UE po 2015 roku (według stanu na dzień 28.09.2015)*, wersja internetowa, luty 2016 r.

84 M. Gruchelski, J. Niemczyk, *op. cit.*, s. 124.

85 Zob. A. Poczta-Wajda, A. Sapa, *Paradygmat rozwoju zrównoważonego – ujęcie krytyczne*, „Progress in Economic Science” 2017, nr 4, s. 136, cyt. za: C. Koroneos, D. Rokos, *Sustainable and Integrated Development – A Critical Analysis*, „Sustainability” 2012, nr 4, s. 141–153.

które niewątpliwie stanowią przeszkody w realizacji celów zrównoważonego rozwoju⁸⁶.

Agnieszka Poczta-Wajda oraz Agnieszka Sapa przywołują bardzo wymowny cytat z pracy Wiesława Sztumskiego: „I wreszcie, idea zrównoważonego rozwoju, która powstała, można rzec, spontanicznie jako pozytywna reakcja na negatywne zjawiska ekonomiczne i społeczne, przekształciła się w instrument celowej manipulacji społecznej w rękach elit władzy światowej. Jako swoiste «opium dla ludu» służy on do uspokajania rewolucyjnych nastrojów społecznych i mamienia ludzi kolejnym rajem na Ziemi. Z tej racji uważam, że idea rozwoju zrównoważonego jest zwykłym oszustwem”⁸⁷. Nie zgadzam się z poglądem, że idea zrównoważonego rozwoju jest oszustwem. Oszustwem jest jednak podejście różnych podmiotów politycznych i gospodarczych deklarujących przywiązanie do wartości, którą jest zrównoważony rozwój, a tymczasem w dalszym ciągu postępujących tak samo jak dotychczas. Bywa też tak, że wykorzystują koncepcję zrównoważonego rozwoju instrumentalnie, wybierając tylko te postulaty, których realizacja przynosi im zysk.

Moim zdaniem cele zrównoważonego rozwoju są możliwe do zrealizowania, gdyż nie przekraczają obecnego potencjału cywilizacji ludzkiej. Jednakże nie jest to realne przy utrzymaniu obecnej formy wolnego rynku i globalizacji. W. Sztumski pisze: „Liczba ich [tj. ludzi żyjących w nędzy] będzie powiększać się w sposób nieunikniony, bo wzrastająca pauperyzacja mas jest logiczną konsekwencją gospodarki wolnorynkowej prowadzonej w imię nieograniczonej i szaleńczej pogoni za zyskiem. Próba wprowadzenia

86 Zob. M. Gruchelski, J. Niemczyk, *op. cit.*, s. 123.

87 A. Poczta-Wajda, *op. cit.*, s. 137, cyt. za: W. Sztumski, *Refleksje na temat rozwoju zrównoważonego. (Czy rozwój zrównoważony jest fikcją, utopią, iluzją czy oszustwem?)*, „Problemy Ekorozwoju” 2008, t. 3, nr 2, s. 139.

ograniczeń wynikających ze zrównoważonego rozwoju bez zmiany sposobu myślenia ekonomicznego i zmiany ustroju społecznego wydaje się skazana z góry na niepowodzenie”⁸⁸.

Aby zrealizować cele zrównoważonego rozwoju, konieczne są współpraca międzynarodowa na skalę światową oraz wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych, które w sposób konkretny i wiążący określą nowe zasady rozwoju społeczno-gospodarczego. W pewnym stopniu możliwa jest realizacja celów zrównoważonego rozwoju w zakresie jurysdykcji poszczególnych państw. Należy jednak mieć pełną świadomość, że nie wystarczą zmiany kosmetyczne czy jedynie przeznaczenie większych funduszy publicznych na określone cele.

5. Zrównoważony rozwój w przepisach prawa

Najogólniej rzecz ujmując, koncepcję zrównoważonego rozwoju można utożsamiać z dążeniem do postępu gospodarczego, przy jednoczesnym zachowaniu środowiska naturalnego. Realizacją tej koncepcji może być wiele norm prawnych dotyczących systemu społeczno-gospodarczego państwa. Mogą one zaliczać się do każdej gałęzi prawa. Z rozwojem gospodarczym wiążą się chociażby zasady dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej, interwencji państwa w gospodarkę, planowania gospodarczego podmiotów publicznych. Z dobrostanem człowieka łączą się m.in. regulacje dotyczące prawa pracy, ubezpieczeń społecznych, edukacji, pomocy socjalnej, kultury. Jeżeli chodzi o zachowanie środowiska naturalnego, decydujące będą regulacje administracyjne i karne dotyczące ochrony środowiska, przyrody,

88 W. Sztumski, *Idea zrównoważonego rozwoju a możliwości jej urzeczywistnienia*, „Problemy Ekorozwoju” 2006, t. 1, nr 2, s. 75.

krajobrazu czy też związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym.

To jedynie przykładowe wyliczenie, które ma ukazać złożoność zagadnienia. Żeby całościowo przeanalizować realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju w normach prawnych, należałoby poddać ocenie cały system prawny – zarówno regulacje prawa polskiego, jak i na poziomie UE oraz powszechnego prawa międzynarodowego. Mimo że tak postawione zadanie nie jest łatwe, w literaturze przedmiotu można znaleźć wartościowe publikacje poświęcone temu zagadnieniu. Należy wspomnieć o monografii Zbigniewa Bukowskiego *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*⁸⁹ oraz książce *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie Unii Europejskiej*⁹⁰ napisanej przez Joannę Kielin-Maziarz. Pierwsza z wymienionych publikacji zaskakuje szerokością ujęcia tematu. Opisano w niej nie tylko perspektywę polską i prawnomiędzynarodową, lecz także regulacje konstytucyjne wybranych państw świata. Pomimo monumentalnego charakteru tego dzieła można przypuszczać, że temat realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju w systemie prawa jest jeszcze daleki od wyczerpania.

„Zrównoważony rozwój jest pojęciem legalnym występującym w aktach prawnych powszechnie obowiązujących, a więc w języku prawnym”⁹¹. Pojęcie to może zostać użyte w sposób ogólny lub szczegółowy, gdy jego treść normatywna zostanie wiążąco ustalona w formie definicji legalnej⁹². Problemem pojawiającym się w Polsce jest niejednolite tłumaczenie angielskiego pojęcia „sustainable development”. W naukach prawnych powinno być

89 Zob. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój...*

90 Zob. J. Kielin-Maziarz, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie Unii Europejskiej*, Lublin 2013.

91 Zob. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój...*, s. 41.

92 Zob. *ibidem*.

tłumaczone na język polski jako „zrównoważony rozwój”. Należy przyjąć, że takie tłumaczenia jak „rozwój trwały, stały, ciągły, suspensywny, zrównoważony”, nawet jeżeli znalazły się w treści aktów prawnych, mają zawsze to samo znaczenie. Nie obowiązuje więc znana zasada wykładni, w myśl której dwa różne wyrażenia w tym samym akcie normatywnym powinny mieć inne znaczenia. Jedynym wyjątkiem jest „ekorozwój” będący terminem odrębnym, w którym nacisk położony jest na podejście biocentryczne⁹³.

Z. Bukowski słusznie zastanawia się, czy istnieje różnica między odwołaniem się przez prawodawcę do „zasady zrównoważonego rozwoju” a odwołaniem się do „zasad zrównoważonego rozwoju”, tj. ujętych w liczbie mnogiej. Dochodzi przy tym do wniosku, że użycie liczby mnogiej może oznaczać odniesienie do najważniejszych postulatów koncepcji zrównoważonego rozwoju, które zostały ujęte w dokumentach międzynarodowych jako zasady⁹⁴.

W mojej opinii wspomniane wyżej zasady zrównoważonego rozwoju są w istocie jednostkami redakcyjnymi tych dokumentów. Spełniają funkcję właściwą dla artykułów lub paragrafów. Odwołanie się do nich poprzez użycie liczby mnogiej mogłoby oznaczać jeszcze bardziej dobitne odwołanie się do tych dokumentów przy rekonstrukcji danej normy prawnej. W przypadku gdy dokumenty międzynarodowe nie stanowią obowiązującego i wiążącego źródła prawa międzynarodowego, przenikanie tych zasad (postulatów) zrównoważonego rozwoju do systemu prawnego jest związane z odwołaniem się do nich przez polskiego prawodawcę. Oczywiście nie następuje to bezpośrednio ani w pełnym zakresie. Zasady (postulaty) zrównoważonego rozwoju nie stają się więc obowiązującymi normami prawnymi w pełnym tego

93 Zob. *ibidem*, s. 58.

94 Zob. *ibidem*, s. 43–51.

słowa znaczeniu, stanowią jednak ważny składnik rekonstrukcji obowiązującej normy prawnej prawa polskiego.

Uważam, że do dokumentów międzynarodowych należy odwołać się także w wypadku posłużenia się przez prawodawcę zwrotem w liczbie pojedynczej („zasada zrównoważonego rozwoju” lub po prostu „zrównoważony rozwój”). Pojęcie to ma bowiem ugruntowane znaczenie oraz określony kontekst, który wynika właśnie z dokumentów międzynarodowych. Jego rodowód jest zresztą ściśle związany z działaniem organizacji międzynarodowych. W związku z tym trudno sobie wyobrazić, aby ustawodawca odwoływał się do innego rodzaju zrównoważonego rozwoju. Nie należy zatem utożsamiać zrównoważonego rozwoju z jakimkolwiek racjonalnym podejściem do procesu gospodarowania, ale z takim, który został ukształtowany w dokumentach międzynarodowych współcześnie oraz na przełomie XX i XXI w.

Niestety, uwzględnienie zasad (postulatów) zrównoważonego rozwoju nie rozwiązuje w pełni problemów interpretacyjnych, ponieważ zasady ujęte w dokumentach międzynarodowych mają też bardzo duży stopień ogólności. Uszczegółowieniem zasad zrównoważonego rozwoju są zadania lub cele zrównoważonego rozwoju, które również stanowią treść ustaleń na poziomie międzynarodowym. Wypełnienie takich zadań lub celów może być precyzyjnie mierzone, gdyż są sformułowane bardziej konkretnie i odwołują się do określonych parametrów rzeczywistości. Cele i zadania są środkami do realizacji zasad (postulatów) zrównoważonego rozwoju.

Przywołanie przepisów prawa polskiego, które wprost odnoszą się do koncepcji zrównoważonego rozwoju, należy rozpocząć od regulacji rangi konstytucyjnej. Zgodnie z treścią art. 5 Konstytucji⁹⁵

95 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 48, poz. 483 z późn. zm.); dalej: Konstytucja.

„Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Pojęcie zrównoważonego rozwoju nie zostało zdefiniowane na gruncie ustawy zasadniczej.

Następnie „zrównoważony rozwój” znalazł się w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, która określa „zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju”⁹⁶. Sformułowano też definicję legalną zrównoważonego rozwoju. Wskazano, że przez zrównoważony rozwój rozumie się „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”⁹⁷. Definicja ta ma zastosowanie dla wykładni przepisów ustawy. W pozostałym zakresie może stanowić jedynie niewiążącą wskazówkę interpretacyjną, chyba że inny akt prawny wyraźnie się do niej odwoła.

Taka sytuacja ma miejsce na gruncie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹⁸. Ustawa określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania tere-

96 Art. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 54, 834, 1089, 1222).

97 Art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.

98 T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130.

nów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Przyjmuje przy tym ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań⁹⁹. Jednocześnie wskazano, że zrównoważony rozwój to „rozwój, o którym mowa w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska”¹⁰⁰.

Wypada także zwrócić uwagę na ustawę z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹⁰¹, bowiem zamieszczono w niej obszerną preambułę: „Kierując się konstytucyjną zasadą wolności działalności gospodarczej, a także innymi zasadami konstytucyjnymi mającymi znaczenie dla przedsiębiorców i wykonywanej przez nich działalności gospodarczej, w tym zasadami praworządności, pewności prawa, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju, uznając, że ochrona i wspieranie wolności działalności gospodarczej przyczyniają się do rozwoju gospodarki oraz do wzrostu dobrobytu społecznego, dążąc do zagwarantowania praw przedsiębiorców oraz uwzględniając potrzebę zapewnienia ciągłego rozwoju działalności gospodarczej w warunkach wolnej konkurencji, uchwała się, co następuje”. Wspomniana ustawa nie posługuje się w dalszej części pojęciem zrównoważonego rozwoju, ani go nie definiuje. Kwestie zrównoważonego rozwoju mogą więc co najwyżej posłużyć jako wskazówka interpretacyjna dla wykładni poszczególnych przepisów tej ustawy. Funkcja ta związana jest z zastosowaniem reguł preferencji. Przy wyborze ostatecznego wyniku wykładni, spośród kilku dopuszczalnych z uwagi na zastosowanie ogólnie przyjętych reguł, należy wybrać takie, które pozostaje w zgodzie z zasadą prawa.

99 Zob. art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

100 Art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

101 T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 236, 1222.

Skoro kilka aktów normatywnych powołuje się na zrównoważony rozwój, należy zadać sobie istotne pytanie, czy prawodawca w każdym wypadku odwołuje się do tego samego pozanormatywnego systemu wartości, czy też do różnych, lub wprawdzie do tego samego, ale w różnym zakresie. Za przyjęciem założenia, że chodzi o ten sam system wartości, postrzegany w jego pełnym zakresie, przemawia fakt jednolitego i utrwalonego kształtu zasad i celów zrównoważonego rozwoju w kolejnych dokumentach międzynarodowych. Jednolitemu rozumieniu pojęcia zrównoważonego rozwoju miało również służyć zastosowanie tej samej definicji legalnej na gruncie dwóch ważnych ustaw.

6. Podsumowanie

Można się zastanawiać, czy ustawodawca przy okazji formułowania definicji legalnej zrównoważonego rozwoju odwołuje się do pełnej koncepcji zrównoważonego rozwoju, czy też ogranicza zakres tego odesłania jedynie do kwestii ochrony środowiska. Za takim ujęciem mogłyby przemawiać zamieszczenie definicji legalnej w prawie ochrony środowiska oraz niektóre elementy konstrukcyjne samej definicji. Moim zdaniem mimo wszystko pojęcie prawne zrównoważonego rozwoju na gruncie prawa polskiego odwołuje się do pełnej koncepcji zrównoważonego rozwoju, decydujące jest bowiem nawiązanie do wszystkich podstawowych elementów tejże koncepcji.

Przede wszystkim chodzi o aktywną postawę, a więc opartą na działaniu. To działanie ma odbywać się w trzech sferach – politycznej, gospodarczej i społecznej. Celem działania jest zagwarantowanie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb zarówno teraźniejszemu, jak i przyszłemu pokoleniu. Przy okazji należy chronić środowisko. Polega to na zachowaniu rów-

nowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych.

Cytowana wyżej definicja jest zakresowa i niepełna. Dalsza analiza językowa definicji zrównoważonego rozwoju nie ma większego sensu, jej treść można bowiem ująć w następującym zdaniu: „[...] ilekroć prawodawca posługuje się pojęciem zrównoważonego rozwoju, rozumie przez to taki rozwój społeczno-gospodarczy, który realizuje koncepcję zrównoważonego rozwoju ujętą w dokumentach międzynarodowych”. W przypadku tego pojęcia prawnego jego rzeczywista treść ujawnia się dopiero poprzez odwołanie do międzynarodowych dokumentów traktujących o koncepcji zrównoważonego rozwoju. Przypomina to konstrukcję klauzul generalnych, które odsyłają do pozaprawnego systemu normatywnego. Właśnie tego rodzaju systemem wartości jest koncepcja zrównoważonego rozwoju. W związku z takim ujęciem definicyjnym każdy przepis, który używa pojęcia „zrównoważony rozwój”, jednocześnie staje się klauzulą generalną.

Uważam, iż nie było konieczności definiowania pojęcia zrównoważonego rozwoju. Również bez tego przepisu można byłoby dojść do przekonania, że prawodawca nawiązuje do koncepcji zrównoważonego rozwoju. Przyjęcie definicji legalnej zrównoważonego rozwoju nie było jednak błędem. Została sformułowana w sposób prawidłowy. Jednak w pełni nie wyeliminowała nieostrości definiowanego pojęcia. W zasadzie wskazała jedynie w sposób bezsporny właściwy punkt odniesienia, a więc koncepcję zrównoważonego rozwoju. Z uwagi na istotę tej koncepcji nie dało się zdefiniować zrównoważonego rozwoju w ramach definicji klasycznej, obejmującej pełny zakres tego pojęcia. Wątpliwości budzi jednakże miejsce, w którym umieszczono tę definicję legalną. Po pierwsze, znajduje się w ustawie, a pojęciem zrównoważonego rozwoju posługuje się też ustawa zasadnicza. Po drugie, jest to

prawo ochrony środowiska, a więc podstawowy akt normatywny dla prawa ochrony środowiska. Może to skłaniać do ograniczania zrównoważonego rozwoju jedynie do kwestii środowiskowych, co niewątpliwie byłoby błędem.

W tym miejscu warto odnieść się do relacji między definicją legalną zrównoważonego rozwoju a konstytucyjnym odesłaniem do zrównoważonego rozwoju. Należy opowiedzieć się za autonomicznym znaczeniem sformułowania „zrównoważony rozwój” na gruncie regulacji konstytucyjnej. Szerokie rozumienie tego pojęcia znalazło zresztą swoje umocowanie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który wyraźnie stwierdził, że w ramach zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody, lecz także należyta troska o rozwój cywilizacyjny i społeczny. W związku z tym istnieje potrzeba uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych oraz ich właściwego wyważenia. Zrównoważony rozwój był też definiowany jako „rozwój społeczno-gospodarczy, w którym działania polityczne, gospodarcze i społeczne są zintegrowane”¹⁰². „Trybunał Konstytucyjny był skłonny traktować konstytucyjną zasadę zrównoważonego rozwoju jako samodzielną, autonomiczną zasadę ustrojową, władną w szczególności, by w obrocie prawnym funkcjonować bez żadnego związku z zasadą ochrony środowiska (a nawet bez związku z żadną inną zasadą, wyrażoną przez ustrojodawcę w treści art. 5 Konstytucji RP) [...]”¹⁰³. Mimo przywołanych wyżej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego prawny

102 J.G. Wyrembak, *Istota i status konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju (według orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 5 (63), s. 266; zob. też wyr. TK z dnia 6 czerwca 2006 r., (K 23/05); wyr. TK z dnia 28 listopada 2013 r., (K 17/12); wyr. TK z dnia 28 września 2015 r., (K 20/14).

103 Zdaniem J.G. Wyrembaka takie stwierdzenie Trybunału Konstytucyjnego jest sprzeczne z analizą formalnoprawną treści art. 5 Konstytucji. Według mnie jest zupełnie odwrotnie. Uważam, że Trybunał Konstytucyjny dokonał prawidłowej wykładni przepisu, por. J.G. Wyrembak, *op. cit.*, s. 270.

charakter zasady zrównoważonego rozwoju wciąż jednak bywa kwestionowany w literaturze¹⁰⁴.

Błędne jest zatem patrzeć na konstytucyjną zasadę zrównoważonego rozwoju przez pryzmat definicji ustawowej, która została zamieszczona w ustawie – Prawo ochrony środowiska¹⁰⁵. Należy jednak stwierdzić, że nawet odwołanie się do tego rodzaju definicji nie byłoby żadnym ograniczeniem zrównoważonego rozwoju do kwestii ochrony środowiska. Jej elementy konstrukcyjne, odnoszące się do ochrony środowiska, są jedynie narzędziem do częściowego doprecyzowania pojęcia. Nie nadają mu więc wyczerpującej treści, a w szczególności nie wykluczają spraw gospodarczych, społecznych czy kulturowych. Stosowanie definicji ustawowej do wyjaśniania konstytucyjnego pojęcia zrównoważonego rozwoju byłoby również niewłaściwe, z uwagi na niższą moc prawną norm wynikających z ustawy. Gdyby odwoływać się zawsze do ustawowej definicji legalnej, mogłoby się okazać, że zmiana tej definicji, a więc zmiana ustawy, prowadziłaby do zmiany treści normy rangi konstytucyjnej. Jest to nie do zaakceptowania z punktu widzenia hierarchii źródeł prawa.

Już samo zagadnienie zasad prawa jest wielce kontrowersyjne. Sporna jest także kwalifikacja konstytucyjnego odesłania do zrównoważonego rozwoju jako zasady prawa. Kwestie te na pewno zasługują na osobne omówienie. W tym miejscu skupię się

104 Przegląd stanowisk literatury w tym zakresie został dokonany przez Elżbietę Olejarczyk. Zob. E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 2, s. 128–129; A. Haładyj, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska na tle konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju* [w:] *Zrównoważony rozwój w teorii ekonomii i w praktyce*, red. A. Graczyk, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Iskara Langego we Wrocławiu” 2007, nr 1190, s. 136 i n.; P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 207 i n.

105 Podobnie E. Olejarczyk, *op. cit.*, s. 133–134.

na pobieżnym przedstawieniu jedynie najważniejszych aspektów związanych z interpretacją art. 5 Konstytucji.

W moim przekonaniu przepis ten jest podstawą do rekonstrukcji zasady prawnej zrównoważonego rozwoju, zarówno w myśl kryteriów polskiej doktryny prawniczej, jak i zagranicznej, która utożsamia zasady prawa z nakazami optymalizacyjnymi. Wyinterpretowana norma prawna może być też zakwalifikowana jako klauzula generalna oraz norma programowa.

Nie mam wątpliwości, że normę wyinterpretowaną z art. 5 należy traktować jako zasadę konstytucyjną. Spełnia bowiem kryteria wskazywane w teorii prawa, tj.: 1) kryterium hierarchicznej nadrzędności w strukturze systemu; 2) kryterium nadrzędności treściowej danej normy w stosunku do innych norm danego systemu (wedle którego norma jest zasadą prawa, jeśli stanowi „rację” dla całej grupy norm systemu); 3) kryterium szczególnej funkcji spełnianej przez daną normę w ramach konstrukcji pewnej instytucji prawnej (pojmowanej jako zespół norm); 4) kryterium doniosłości społecznej¹⁰⁶.

W omawianym przypadku decydujące znaczenie dla przyjętej kwalifikacji ma merytoryczna treść wypowiedzi normatywnej. Przepis formułuje obowiązek władzy publicznej strzeżenia niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnienia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwa obywateli, strzeżenia dziedzictwa narodowego oraz zapewnienia ochrony środowiska. Adresatami normy są zarówno organy państwa, jak i samorządu terytorialnego. Wskazuje na to posłużenie się zbiorczym określeniem „Rzeczpospolita Polska”. Sądzę, iż sformułowanie „kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”

106 Zob. M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa [w:] Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997, s. 63.

jest klauzulą generalną o charakterze optymalizacyjnym. Odnosi się do wszystkich z wymienionych wymogów i określa zakres ich obowiązkowej realizacji w kontekście faktycznych wyzwań i możliwości.

Odwołując się do zasad języka powszechnego, zwrot „kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju” można odnosić albo do wszystkich obowiązków władzy publicznej, albo tylko do ostatniego z nich, a więc obowiązku ochrony środowiska. Ustawodawca nie dał jasnej wskazówki, by zakres zastosowania zasady zrównoważonego rozwoju miał być zawężony. Nie znajduję też argumentów funkcjonalnych czy celowościowych, żeby dokonać takiego zawężenia w drodze pozajęzykowych dyrektyw wykładni. Uznaję więc, że odwołanie do zrównoważonego rozwoju odnosi się do wszystkich wymienionych sfer. Utożsamianie zrównoważonego rozwoju jedynie z kwestią ochrony środowiska jest niezasadne, również z punktu widzenia postulatów zrównoważonego rozwoju sformułowanych w dokumentach międzynarodowych. Odnoszą się one bowiem, w dużej mierze, do kwestii społecznych. Pozajęzykowe dyrektywy wykładni potwierdzają więc tezę o szerokim zastosowaniu zasady zrównoważonego rozwoju.

Powyżej przedstawiłem swoje stanowisko w przedmiotowej kwestii. W literaturze przedmiotu wyrażono chyba wszystkie teoretycznie możliwe ujęcia relacji między zrównoważonym rozwojem a innymi, wyraźnie określonymi w art. 5 Konstytucji, celami państwa. Wskazywano bowiem, że sformułowanie to odnosi się jedynie do obowiązku ochrony środowiska¹⁰⁷, do kilku z wymie-

107 Zwolennikami wąskiego ujęcia są m.in. Monika Florczak-Wątor oraz Piotr Tuleja. Zob. M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 5 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP*, t. I: *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safian, L. Bosek; P. Tuleja [w:] P. Tuleja (red.), P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2021, art. 5.

nionych celów państwa, albo też do wszystkich zadań¹⁰⁸. Niektórzy twierdzą, że zasada zrównoważonego rozwoju ma zastosowanie do jeszcze innych aspektów niż tylko tych, które zostały wyrażone wprost w art. 5¹⁰⁹. Uważam, że trafny jest ostatni z przedstawionych poglądów. Moim zdaniem decydujący jest kontekst postulatów zrównoważonego rozwoju nakreślonych w dokumentach międzynarodowych. Posługując się sformułowaniem „zasada zrównoważonego rozwoju”, prawodawca niewątpliwie nawiązał do tego dorobku. Cele zrównoważonego rozwoju są bardziej precyzyjne i mają znaczenie szerszy zakres niż obowiązki państwa, które zostały ujęte w art. 5 Konstytucji.

W mojej opinii wszystkie z wymienionych w art. 5 zadań państwa mają charakter stopniowalny i mogą być relatywizowane z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Granice państwa mogą pozostawać bezpieczne przy różnym nakładzie sił i środków. Inne będą potrzeby w zakresie uzbrojenia armii w czasach powszechnego pokoju, a inne, gdy niedaleko toczy się otwarty konflikt zbrojny. Stopniowalność jest więc ewidentna. Nigdy też nie można spodziewać się bezpieczeństwa (wewnętrznego czy zewnętrznego) o charakterze absolutnym. Nie jest bowiem możliwe ustrzeżenie się od wszystkich teoretycznie możliwych zagrożeń. Można jednakże być na nie lepiej lub gorzej przygotowanym.

108 Zwolennikami najszerszego ujęcia są m.in.: Magdalena Bar i Jerzy Jendrośka oraz Z. Bukowski. Zob. B. Rakoczy, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 5, cyt. za: M. Bar, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 526 i n.; Z. Bukowski, *Podstawy prawa ochrony środowiska dla administracji*, Włocławek 2005, s. 34.

109 Zwolennikiem takiego poglądu jest chociażby Bartosz Rakoczy. Zob. B. Rakoczy, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 5.

Zrealizowanie wymagań stawianych wprost przez art. 5 jest konieczne dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju. Zaniebdanie któregokolwiek z nich powoduje, że nie mamy do czynienia z rozwojem, a z upadkiem państwa, społeczeństwa oraz jego gospodarki. Agresja zewnętrzna lub niepokoje wewnętrzne uniemożliwiłyby zrównoważony rozwój. Istnieje więc funkcjonalne powiązanie między zasadą zrównoważonego rozwoju a wszystkimi wymienionymi w przepisie zadaniami państwa.

Według mnie sformułowanie „kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju” oznacza wyrażenie obowiązku prawnego podejmowania takich działań, aby w rzeczywistości zaistniał stan zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego¹¹⁰. Stan ten można stwierdzić wówczas, gdy realizowane są postulaty zrównoważonego rozwoju, które zostały ujęte w opisywanych już wcześniej dokumentach międzynarodowych.

Należy jednak zaznaczyć, że konstytucyjna zasada prawna zrównoważonego rozwoju nie może stanowić samodzielnego źródła kompetencji organów władzy publicznej ani obowiązków dla jednostek¹¹¹. Dzieje się tak z dwóch powodów. Po pierwsze, wynika to z samego zakresu zastosowania normy prawnej. Po drugie, chodzi o normatywny kontekst konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju. W szczególności dotyczy to zasady legalizmu, która stanowi najistotniejsze ograniczenie zasady zrównoważonego rozwoju. Cytowany wyżej przepis rangi konstytucyjnej należy więc interpretować w kontekście kompetencji wyraźnie

110 Podobne głosy były już wyrażane w literaturze przedmiotu. Zob. E. Olejarczyk, *op. cit.*, s. 129; M. Stoczkiewicz, *Zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada prawa*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 1, s. 2; A. Haładyj, *op. cit.*, s. 139.

111 Zob. m.in. P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 5; P. Tuleja [w:] P. Tuleja (red.), P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, *op. cit.*, art. 5.

przyznanych danemu organowi. Zadania publiczne nie mogą być bowiem realizowane bez wyraźnej podstawy prawnej. Wskazany przepis nie stanowi także samoistnej podstawy do nakładania obowiązków na podmioty prawa, których realizacja miałaby wypełnić cele zrównoważonego rozwoju.

Zdaniem Piotra Tulei „z art. 5 Konstytucji nie wynikają adresowane do organów władzy publicznej jednoznaczne nakazy lub zakazy postępowania. Ma on jednak znaczenie normatywne zarówno w procesie stanowienia, jak i stosowania prawa”¹¹². Marek Zubik podkreśla, że wyznaczony cel normatywny ma być realizowany przez organy władzy publicznej za pomocą wszystkich posiadanych przez nie kompetencji¹¹³. Organy władzy publicznej powinny więc zapewnić sobie sprawne narzędzia działania, również poprzez wykorzystanie funkcji prawodawczej. Regulacja prawna winna odpowiadać nie tylko wymaganiom prawnym, zarówno w ujęciu materialnym, jak i proceduralnym, lecz także prakseologicznym. Chodzi więc również o stworzenie regulacji prawnej adekwatnej do aktualnych wyzwań.

Zasada prawa może być jednocześnie normą programową. Normy programowe „to takie normy, które nakazują realizację (lub dążenie do osiągnięcia) pewnego celu. Chodzi tu zatem o cel normodawcy, a nie adresata normy. Norma programowa nie wskazuje zatem, jak należy się zachować po to, aby zrealizować pewien cel, lecz przepisuje, jaki cel winien być zrealizowany”¹¹⁴. Udzielenie odpowiedzi na pytanie, jakiego rodzaju zachowań normy te zakazują (lub jakie zachowania nakazują), wymaga do-

112 P. Tuleja [w:] P. Tuleja (red.), P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziewicz, *op. cit.*

113 Zob. P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 5.

114 T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *op. cit.*, s. 97.

konania złożonych operacji argumentacyjnych. Przesłanki takich operacji argumentacyjnych sięgają poza tekst prawny, a zwłaszcza do wiedzy empirycznej¹¹⁵. Punktem wyjścia tej argumentacji jest reguła inferencyjna, którą można sformułować następująco: „Jeżeli nakazane jest zrealizowanie (lub dążenie do osiągnięcia) celu C, to nakazane jest podjęcie takich działań D, które są środkami do realizacji celu C”. Ta reguła wnioskowania nie ma bezpośredniego uzasadnienia logicznego, a w szczególności nie jest regułą dedukcyjną. Jej uzasadnienie musi odwołać się do założenia instrumentalnej racjonalności prawodawcy¹¹⁶.

Z poczynionych ustaleń wynika wiele ważnych wniosków. Po pierwsze, „niemożliwe jest ustalenie, jakie zachowania się są nakazane lub zakazane przez wypowiedzi stanowiące zrąb norm programowych bez odwołania się do elementów wykraczających poza tekst prawny, a w szczególności bez odwołania się do wiedzy o relacjach przyczynowych”¹¹⁷. Po drugie, trudności z określeniem precyzyjnej treści norm programowych wiążą się z ogólnikowym określeniem celu, który zazwyczaj sprowadza się do osiągnięcia jakiegoś stanu rzeczywistości społeczno-gospodarczej. W tej sferze poglądy naukowe bywają notorycznie sprzeczne, nie ma więc bezspornej wiedzy empirycznej, na której można byłoby się oprzeć przy rekonstrukcji treści normy prawnej¹¹⁸. Należy zauważyć, że ten sam cel można niekiedy uzyskać poprzez zastosowanie różnych środków (stosowanych oddzielnie lub razem). Pojawia się więc zagadnienie wyboru odpowiedniego środka oraz zastosowania go w odpowiednim czasie. Uwzględniając powyższe właściwości,

115 *Ibidem*, s. 99.

116 Zob. T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *op. cit.*, s. 98; Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 250.

117 T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *op. cit.*, s. 99.

118 Zob. *ibidem*, s. 99–100.

nie sposób bezspornie (i jednoznacznie) ustalić, jakie zachowania są nakazane lub zakazane przez normy programowe¹¹⁹.

Normy programowe należy uznać za normy prawne. Oceny tej nie zmienia fakt, że rekonstrukcja tych norm będzie oparta na często niepewnej wiedzy empirycznej, oraz że dyspozycje tych norm zazwyczaj będą miały formę alternatywy (gdyż zachowań stanowiących środki do realizacji danego celu z reguły będzie więcej niż jedno)¹²⁰. Normy programowe zostały ujęte jako normy-zasady, a nie reguły – są nakazami optymalizacyjnymi, a więc nakazują podjęcie działań prowadzących do realizacji przypisanego celu w stopniu wyznaczonym przez faktyczne i prawne możliwości. Niezrealizowanie celu wskazanego przez odpowiedni przepis nie przesądza zatem, że stosowna norma programowa została naruszona¹²¹.

Stopień i sposób związania normami programowymi poszczególnych podmiotów określonych w konstytucji jest przedmiotem sporów w doktrynie prawa konstytucyjnego¹²². Zdecydowanie opowiadam się za normatywnym charakterem norm programowych. Należy bowiem przyjąć domniemanie normatywnego charakteru przepisów ustawy zasadniczej. Każdy z jej przepisów został umieszczony celowo, w odpowiednim trybie, stanowi więc jej integralną część. Przy zastosowaniu właściwych metod wykładni może okazać się, że jest możliwe wskazanie konkretnych obowiązków lub przynajmniej kierunku działalności prawodawczej, które muszą być wzięte pod uwagę przez organy władzy publicznej¹²³.

119 Zob. *ibidem*, s. 100.

120 Zob. *ibidem*, s. 105.

121 Zob. *ibidem*, s. 108.

122 Zob. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 120.

123 Zob. *ibidem*, s. 120–121, cyt. za: B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993, s. 46.

W moim przekonaniu, jeżeli normy programowe określają cel, do którego mają dążyć wszystkie organy państwa oraz samorządu terytorialnego, środkiem do realizacji tego celu jest również skorzystanie z kompetencji prawotwórczych. Chodzi o zapewnienie obowiązywania takich regulacji prawnych, które prowadzą do realizacji określonego celu, wyznaczonego zazwyczaj przez normy rangi konstytucyjnej. Przyjmując szeroki zakres przedmiotowy regulacji ustawowej, należy zakładać także szeroki zakres sprawstwa organów państwa w realizacji stawianych sobie celów. Nie można zatem zadowalać się stwierdzeniem braku automatycznego przypisania naruszenia normy programowej w sytuacji niezrealizowania danego celu w rzeczywistości społecznej. O takim automatycznym przypisaniu naruszenia nie może być zresztą mowy. Obmyślane lub nawet wdrażane środki mogą bowiem być skuteczne w odpowiednim horyzoncie czasowym, a moment wystąpienia tych pozytywnych skutków mógł jeszcze nie nadejść. Należy mieć też na uwadze, że normy programowe mają charakter zasad prawa w rozumieniu przyjętym w zagranicznej doktrynie prawa, a co za tym idzie – mogą być wypełnione w różnym stopniu¹²⁴.

Można jednak w sposób pewny zarzucić naruszenie normy programowej. Pomocne są tu następujące kryteria: 1) rzeczywistość społeczna znacząco odbiega od zakładanego celu; 2) sytuacja ulega dalszemu pogorszeniu, a więc cel jest realizowany w coraz mniejszym stopniu; 3) brakuje realnych, adekwatnych działań, które mogłyby doprowadzić do zrealizowania celu; 4) w praktyce działania organów państwa brakuje rzeczowej i merytorycznie poprawnej diagnozy rzeczywistości społecznej oraz nie formułuje się możliwych i właściwych działań prowadzących do jej zmiany. Moim zdaniem, w sytuacji wystąpienia wszystkich wymienionych

124 Zob. T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *op. cit.*, s. 102.

przesłanek, należy zdecydowanie stwierdzić naruszenie normy programowej. Z kolei wystąpienie przesłanki pierwszej i drugiej może wskazywać na duże prawdopodobieństwo naruszenia. Przyjęcie powyższego zapatrywania powinno zakończyć postrzeganie norm programowych jako przejawu myślenia życzeniowego prawodawcy. Organy państwa i samorządu terytorialnego winny realnie dążyć do realizacji normatywnie wyznaczonych celów państwa.

Odwołując się do zaproponowanych kryteriów, wypada na koniec zadać sobie istotne pytanie – czy w obecnych realiach społeczno-gospodarczych konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju jest rzeczywiście realizowana przez władze publiczne? Wiele wskazuje na to, że nie. Brakuje rzetelnej refleksji i stosownych działań. Dotyczy to szczególnie sfery społecznej i gospodarczej. Paradoksalnie ochrona przyrody wychodzi coraz lepiej. Przy okazji nieracjonalnej walki w obronie klimatu potrzeby człowieka często pozostają niedostrzeżone.

Streszczenia

O definicji legalnej zrównoważonego rozwoju

Pojęcie prawne zrównoważonego rozwoju na gruncie prawa polskiego odwołuje się do pełnej koncepcji zrównoważonego rozwoju, decydujące jest bowiem nawiązanie do wszystkich podstawowych elementów tej koncepcji. Głęboka analiza językowa definicji zrównoważonego rozwoju nie ma większego sensu, jej znaczenie można bowiem ująć w następującym zdaniu: „[...] ilekroć prawodawca posługuje się pojęciem zrównoważonego rozwoju, rozumie przez to taki rozwój społeczno-gospodarczy, który realizuje koncepcję zrównoważonego rozwoju ujętą w dokumentach międzynarodowych”. W przypadku tego pojęcia prawnego jego

rzeczywista treść ujawnia się dopiero poprzez odwołanie do międzynarodowych dokumentów traktujących o koncepcji zrównoważonego rozwoju. Przypomina to konstrukcję klauzul generalnych, które odsyłają do pozaprawnego systemu normatywnego. Właśnie tego rodzaju systemem wartości jest koncepcja zrównoważonego rozwoju. W związku z takim ujęciem definicyjnym każdy przepis, który używa pojęcia „zrównoważony rozwój”, jednocześnie staje się klauzulą generalną. Przyjęcie definicji legalnej zrównoważonego rozwoju nie było jednak błędem. Została sformułowana w sposób prawidłowy. Nie wyeliminowała w pełni nieostrości definiowanego pojęcia, nie było to jednak obiektywnie możliwe, co wynika z istoty koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Słowa kluczowe: legislacja, definicja legalna, wykładnia prawa, zrównoważony rozwój

On the legal definition of sustainable development

The legal concept of sustainable development under Polish law refers to the full concept of sustainable development because it is decisive to refer to all the basic elements of this concept. A deep linguistic analysis of the definition of sustainable development does not make much sense, as its meaning can be summarized in the following sentence: “Whenever the legislator uses the term of sustainable development, it means social and economic development that implements the concept of sustainable development included in international documents”. In the case of this legal term, its actual content is revealed only by referring to international documents dealing with the concept of sustainable development. This resembles the structure of general clauses that refer to the extralegal normative system. This is exactly the value system of the idea of sustainable development. Due to this definitional approach, each provision that uses the

term “sustainable development” simultaneously becomes a general clause. However, adopting the legal definition of sustainable development was not a mistake. It was formulated correctly. It did not fully eliminate the vagueness of the defined term; objectively, it was not possible because of the essence of the concept of sustainable development.

Keywords: legislation, legal definition, interpretation of law, sustainable development

Literatura

Balls G., Jenkins M., *Too Much for Them, Not Enough for Us*, „Independent on Sunday”, 21 lipca 1996 r.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

Banaszak B., *Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997.

Bartoszewicz M., *Definicje legalne w świetle zasady określoności prawa* [w:] *Dookoła Wojtek. księga pamiątkowa poświęcona doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.

Bauman Z., *Globalizacja*, Warszawa 2000.

Bielska-Brodziak A., *Kłopoty z definicjami legalnymi* [w:] *System prawa a porządek prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Szczecin 2008.

Bosek L., Wild M., *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych*, Warszawa 2014.

Breczko A., Jamróz A. (red.), Oliwniak S., *Wstęp do nauk prawnych*, Białystok 1997.

- Bremond J., Couet J.-F., Salort M.-M., *Kompendium wiedzy ekonomii*, Warszawa 2005.
- Budnikowki A., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze wobec wyzwań globalizacji* [w:] *Globalizacja od A do Z*, red. E. Czarny, Warszawa 2004.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
- Cameron R., *Historia gospodarcza świata. Od paleolitu do czasów najnowszych*, Warszawa 1996.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2021.
- Choduń A. [w:] A. Choduń, A. Gomułowicz, A. Skoczylas, *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze*, Warszawa 2013.
- Cyrek M., *Strukturalne uwarunkowania nierówności w gospodarce światowej*, „Współczesne Problemy Ekonomiczne” 2013, nr 7.
- Deszczyński P., *Konceptualizacja pojęcia globalizacji* [w:] *Globalizacja. Szanse. Zagrożenia. Perspektywy*, red. P. Deszczyński, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2009, nr 23, cyt. za: A. Budnikowski, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze wobec wyzwań globalizacji* [w:] *Globalizacja od A do Z*, red. E. Czarny, Warszawa 2004.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 5 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP*, t. I: *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safian, L. Bosek.
- Galbraith J.K., *The Affluent Society*, Boston–Nowy Jork 1998.
- Gawor L., *Antyglobalizm, alterglobalizm i filozofia zrównoważonego rozwoju jako globalizacyjne alternatywy*, „Problemy Ekorozwoju” 2006, t. 1, nr 1.
- Giddens A., *The Consequences of Mordernity*, Cambridge 1990.

- Gilpin R., *Global Political Economy; Understanding the International Economic Order*, Princeton 2001.
- Gizbert-Studnicki T., *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 3.
- Gizbert-Studnicki T., Grabowki A., *Normy programowe w konstytucji [w:] Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997.
- Granat M. [w:] *Zasady Naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27–29 maja 2010 r.)*, red. A. Bałaban, P. Mijała, Szczecin 2011.
- Gruchelski M., Niemczyk J., *Agenda Narodów Zjednoczonych na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 i cele zrównoważonego rozwoju – szanse realizacji celów*, „Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego” 2016, t. I.
- Grzybowska A., *Globalizacja – szanse i zagrożenia*, „Studia Ekonomiczne/Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” 2013, nr 139.
- Haładyj A., *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska na tle konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju [w:] Zrównoważony rozwój w teorii ekonomii i w praktyce*, red. A. Graczyk, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Iskara Langego we Wrocławiu” 2007, nr 1190.
- Kielin-Maziarz J., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie Unii Europejskiej*, Lublin 2013.
- Kołodko G.W., *Dokąd zmierza świat? Ekonomia polityczna przyszłości*, Warszawa 2013.
- Koroneos C., Rokos D., *Sustainable and Integrated Development – A Critical Analysis*, „Sustainability” 2012, nr 4.
- Korycka M., *Teoria zasad prawa Roberta Alexy’ego*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2010, nr 1.
- Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010.

- Kosińska K., *Definicje cząstkowe w prawie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 4.
- Kostrubiec J., *Podstawy teorii prawa w legislacji administracyjnej* [w:] M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Choraży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013.
- Kotarbiński T., *Kurs logiki dla prawników*, Warszawa 1963.
- Kowalczyk S., *Globalizacja i kryzys*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” 2009, nr 2.
- Kruk E., *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013.
- Lande J., *Nauka o normie prawnej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia” 1956, sek. G, t. III, nr 1.
- Leszczyński L., *Generalne klauzule odsyłające – ujęcie teoretyczno-prawne*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia” 2016, sek. G, t. LXIII, nr 2.
- Leszczyński L., *Wykładnia prawa – model ogólny* [w:] A. Kalisz, L. Leszczyński, B. Liżewski, *Wykładnia prawa. Model ogólny a perspektywa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i prawa Unii Europejskiej*, Lublin 2011.
- Leszczyński L., Maroń G., *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia” 2013, sek. G, t. LX, nr 1.
- Łuszczak M., *Społeczno-ekonomiczne skutki procesów globalizacyjnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Współczesne Problemy Ekonomiczne. Globalizacja. Liberalizacja. Etyka” 2013, nr 7.
- Mączyński A., Podkowiak J. [w:] *Konstytucja RP*, t. II: *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006.
- Nowacki J. [w:] J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2020.

- Obuchowski S., *Pojęcie zasad prawa w świetle idei pojęć co do istoty kwestionowanych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 4.
- Olejarczyk E., *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 2.
- Opalek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.
- Piasecki R., *Globalizacja procesów gospodarczych [w:] Podstawy ekonomii*, red. R. Milewski, E. Kwiatkowski, Warszawa 2018.
- Piszko R., *Zasady techniki prawodawczej w praktyce wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, z. 4.
- Płeszka K., Gizbert-Studnicki T., *Dwa ujęcia wykładni. Próba konfrontacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Nauk Politycznych” 1984, nr 20.
- Poczta-Wajda A., Sapa A., *Paradygmat rozwoju zrównoważonego – ujęcie krytyczne*, „Progress in Economic Science” 2017, nr 4.
- Polak E., *Biedni pracujący w XXI wieku*, „Ekonomia. Rynek, Gospodarka, Społeczeństwo” 2011, nr 27.
- Sadowki Z., *Transformacja i rozwój. Wybór prac*, Warszawa 2005.
- Sarnecki P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Standing G., *Prekariat. Nowa niebezpieczna klasa*, Warszawa 2014.
- Stanny M., Czarnecki A., *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Zielonych Płuc Polski. Próba analizy empirycznej*, Warszawa 2011.
- Stępnia K., *Zasady techniki prawodawczej w Polsce i Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2016, nr 3725, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. CV.
- Stiglitz J.E., *Globalizacja*, Warszawa 2004.
- Stoczkiewicz M., *Zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada prawa*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 1.
- Sztompka P., *Socjologia wykłady o społeczeństwie*, Kraków 2021.

- Sztumski W., *Idea zrównoważonego rozwoju a możliwości jej urzeczywistnienia*, „Problemy Ekorozwoju” 2006, t. 1, nr 2.
- Sztumski W., *Refleksje na temat rozwoju zrównoważonego. (Czy rozwój zrównoważony jest fikcją, utopią, iluzją czy oszustwem?)*, „Problemy Ekorozwoju” 2008, t. 3, nr 2.
- Tuleja P. [w:] P. Tuleja (red.), P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radzewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2021.
- Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Wójcik-Żołądek M., *Bieda pracujących. Zjawisko working poor w Polsce*, „Studia BAS” 2013, nr 4 (36).
- Wronkowska S. [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *„Zasady prawa” w perspektywie teorii prawa oraz szczegółowych nauk prawnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, nr 36 (2).
- Wronkowska S., Zieliński M., *O korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego*, „Studia Prawnicze” 1985, z. 3–4.
- Wróblewski J., *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław–Łódź 1990.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.
- Wyrembak J.G., *Istota i status konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju (według orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 5 (63).
- Zajęcki M., *Spór o granice wykładni definicji legalnych: podejścia formalistyczne i holistyczne*, „Horyzonty Polityki” 2021, t. 12, nr 41.
- Zieliński M., *Konstytucyjne zasady prawa* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2006.

- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2017.
- Zieliński M. [w:] *Zasady Naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27–29 maja 2010 r.)*, Szczecin 2011.
- Zieliński M., Bogucki O., Choduń A., Czepita S., Kanarek B., Murniczewski A., *Zintegrowanie polskich koncepcji wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, nr 71 (4).
- Zieliński M., Zirk-Sadowski M., *Klaryfikacyjność i derywacyjność w integrowaniu polskich teorii wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, 73 (2).
- Ziemiński Z., *Logika praktyczna*, Warszawa 2007.
- Ziemiński Z., *Przepis prawny a norma prawna*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1960, 22 (1).
- Ziemiński Z., *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1973.
- Zieziula J., *Wybrane aspekty procesów globalizacji*, „Współczesne Problemy Ekonomiczne” 2016, nr 13.

Bogusław Przywora

dr hab. nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne,
prof. Uniwersytetu Jana Długosza w Częstochowie,
dyrektor Centrum Praw Obcych i kierownik
Katedry Prawa Ustrojowego i Porównawczego,
radca prawny; autor publikacji i ekspertyz z zakresu
prawa konstytucyjnego, ustrojowego porównawczego
i administracyjnego.

ORCID: 0000-0002-8809-3971

Jarosław Dolny

dr nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne,
wykładowca Wyższej Szkoły Kształcenia Zawodowego
we Wrocławiu, radca prawny, wieloletni pracownik
administracji publicznej (samorządowej i rządowej),
w tym struktur gospodarki wodnej (RZGW w Krakowie,
Wody Polskie).

ORCID: 0000-0001-6477-8186

Problem realizacji konstytucyjnych zasad decentralizacji i dwuinstancyjności w unormowaniach dotyczących Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie¹

1. Wstęp

W artykule dokonano analizy unormowań dotyczących struktury i kompetencji PGW WP² (zawartych w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne³) w zakresie realizacji zasad decentralizacji i dwuinstancyjności wynikających z Konstytucji⁴.

1 Autorzy wnieśli równy wkład w powstanie niniejszego artykułu.

2 Artykuł stanowi rozwinięcie opracowania: J. Dolny, *Realizacja zasady dwuinstancyjności w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie*, „Gospodarka Wodna” 2020, nr 8, s. 27-29; J. Dolny, *Wody Polskie a Lasy Państwowe – podobieństwa i różnice*, „Gospodarka Wodna” 2021, nr 1, s. 30–33.

3 Dz. U. z 2021 r., poz. 2233; dalej: prawo wodne z 2017 r.

4 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: Konstytucja.

Należy odnotować, że utworzenie – na mocy prawa wodnego z 2017 r. – PGW WP, jako państwowej osoby prawnej z siedzibą w Warszawie, istotnie przemodelowało dotychczasową strukturę organów gospodarki wodnej. Ustawodawca zwykły przewidział cztery organy Wód Polskich, które są właściwe w sprawach gospodarowania wodami. Pomiedzy nimi zachodzi relacja nadrzędności administracyjnej, gdyż odwołanie od decyzji danego organu przysługuje do organu uplasowanego wyżej w hierarchii. Jednocześnie organy te usytuowane są w ramach jednej osoby prawnej. Takie rozwiązanie prawne wydaje się osobliwe i tym samym wartę analizy w kontekście zasady decentralizacji i dwuinstancyjności.

2. O podstawach prawnych działania podmiotu Wody Polskie

Z dniem 1 stycznia 2018 r. powołano do życia PGW WP⁵ jako państwową osobę prawną z siedzibą w Warszawie⁶. W skład Wód Polskich wchodzi cztery jednostki organizacyjne:

- 1) Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej z siedzibą w Warszawie (KZGW);
- 2) regionalne zarządy gospodarki wodnej (r.z.g.w.) z siedzibami w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu;
- 3) zarządy zlewni;
- 4) nadzory wodne⁷.

5 Zob. art. 574 prawa wodnego z 2017 r.

6 Zob. art. 239 ust. 1 i 2 prawa wodnego z 2017 r.

7 Zob. art. 239 ust. 3 prawa wodnego z 2017 r.

PGW WP przejęło dotychczasowe należności, zobowiązania, prawa i obowiązki KZGW oraz r.z.g.w., które również funkcjonowały na gruncie prawa wodnego z 2001 r.⁸. Z uzasadnienia do projektu ustawy – Prawo wodne z 2017 r. wynika, że utworzenie PGW WP miało służyć osiągnięciu fundamentalnego celu Ramowej Dyrektywy Wodnej – pełnej realizacji zlewniowej polityki gospodarowania wodami polegającej na wprowadzeniu zarządzania na każdym poziomie zlewni, regionu wodnego i dorzecza poprzez jeden podmiot⁹. Celem powołania Wód Polskich była centralizacja większości kompetencji związanych z gospodarką wodną w naszym kraju¹⁰. W art. 240 prawa wodnego z 2017 r. przewidziano zadania tego podmiotu, z rozróżnieniem na poszczególne jednostki organizacyjne. Przykładowo, do kompetencji KZGW należy przygotowywanie projektów aktualizacji planów zarządzania ryzykiem powodziowym (art. 173 ust. 1 i 22 Prawa wodnego)¹¹, natomiast w zakresie zadań r.z.g.w. mieści się wykonywanie praw właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do śródlądowych wód płynących oraz gruntów pokrytych tymi wodami¹².

Zgodnie z art. 241 ww. ustawy organem PGW WP jest Prezes Wód Polskich, który kieruje działalnością tej osoby prawnej i reprezentuje ją na zewnątrz¹³. Prezes PGW WP dokonuje wszelkich

8 Zob. także K. Miaskowska-Daszkiwicz, B. Przywora, *Zatwierdzanie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków przez organ regulacyjny a konstytucyjne rozumienie nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2021, nr 3 (71), s. 41.

9 Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy – Prawo wodne, druk nr 1529, s. 4.

10 Zob. P. Michalski, *Komentarz do Prawa wodnego (art. 239)*, Kościelniak 2019, nb. 1.2.

11 Zob. art. 240 ust. 2 pkt 7 prawa wodnego z 2017 r.

12 Zob. art. 240 ust. 3 pkt 9 prawa wodnego z 2017 r.

13 Zob. art. 241 ust. 1 i 2 prawa wodnego z 2017 r.

czynności prawnych w zakresie praw i obowiązków majątkowych wskazanej osoby prawnej, przy czym wykonuje swoje zadania przy pomocy zastępców Prezesa oraz kierowników jednostek organizacyjnych Wód Polskich¹⁴.

Mimo powyższego ustawodawca w art. 14 ust. 1 pkt. 3–6 omawianej ustawy wymienił cztery organy właściwe w sprawach gospodarowania wodami, tj.: Prezesa Wód Polskich, dyrektora r.z.g.w. Wód Polskich, dyrektora zarządu zlewni Wód Polskich i kierownika nadzoru wodnego Wód Polskich. Prawodawca, na mocy art. 14 ust. 2 powyższej ustawy, uznał, że do postępowania przed tymi organami stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵. Wobec tego mamy do czynienia ze swoistym dualizmem organów Wód Polskich. Z jednej strony organem PGW WP – jako państwowej osoby prawnej – jest Prezes Wód Polskich, z drugiej zaś kierownicy jednostek organizacyjnych Wód Polskich uzyskali status organów administracji publicznej o określonych kompetencjach¹⁶. Pomiedzy tymi organami, jak wspomniano powyżej, zachodzi relacja nadrzędności administracyjnej. Prezes Wód Polskich pełni funkcję organu wyższego stopnia w stosunku do dyrektorów r.z.g.w., dyrektor r.z.g.w. pełni taką funkcję względem dyrektorów zarządu zlewni, a dyrektor zarządu zlewni – w stosunku do kierowników nadzoru wodnego¹⁷. Warto odnotować, że w pierwotnej wersji projektu ustawy – Prawo wodne¹⁸

14 Zob. art. 241 ust. 4 i 5 prawa wodnego z 2017 r.

15 T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.; dalej: k.p.a.

16 Przykładowo dyrektor r.z.g.w. jest właściwy w sprawach ustalenia szczegółowych zakresów i terminów wykonywania utrzymywania urządzeń melioracji wodnych (art. 206 w zw. z art. 14 ust. 6 pkt 1 prawa wodnego z 2017 r.).

17 Zob. art. 14 ust. 3–5 prawa wodnego z 2017 r.

18 Zob. projekt ustawy – Prawo wodne procedowany zgodnie z Wykazem Prac Legislacyjnych Rady Ministrów, numer UC1, <https://legislacja.gov.pl/projekt/12284651/katalog/12349263#12349263> (dostęp: 11 sierpnia 2023 r.).

za organ właściwy w sprawach gospodarowania wodami uznano PGW WP, a w sprawach należących do zakresu działania tej osoby prawnej organem właściwym w rozumieniu k.p.a. był Prezes Wód Polskich. Wobec tego od decyzji wydanych przez Wody Polskie nie przysługiwałoby odwołanie, a strona niezadowolona z decyzji mogła wystąpić z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy¹⁹. Zatem Prezes PGW WP traktowany byłby jako organ – minister w rozumieniu przepisów k.p.a.²⁰.

Wody Polskie są podmiotem skupiającym zarówno funkcje *dominium* (wykonują prawa właścicielskie w stosunku do śródlądowych wód płynących oraz wód podziemnych – zob. art. 212 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo wodne), jak i *imperium* (m.in. wydają zgody wodnoprawne – zob. art. 397 ust. 1 i 3 ww. ustawy). W poprzednim reżimie prawnym (tj. na mocy prawa wodnego z 2001 r.²¹) kompetencje te zostały rozproszone pomiędzy różne podmioty. Prawa właścicielskie Skarbu Państwa – w stosunku do wód publicznych (z wyjątkiem wód morza terytorialnego oraz morskich wód wewnętrznych wraz z wodami Zatoki Gdańskiej) – były wykonywane przez trzy podmioty: Prezesa KZGW, dyrektora parku narodowego i marszałka województwa, realizującego zadanie z zakresu administracji rządowej²². Natomiast wśród organów właściwych do wydawania pozwoleń wodnoprawnych należy wymienić: starostę, wykonującego to zadanie jako zadanie z zakresu administracji rządowej, marszałka województwa i dyrektora r.z.g.w.²³. Organem wyższego stopnia w tych sprawach w stosunku do marszałków

19 Zob. *ibidem*.

20 Zob. art. 5 § 2 pkt 4 i art. 127 § 3 k.p.a.

21 Ustawa została uchylona z dniem 1 stycznia 2018 r. na mocy art. 573 prawa wodnego z 2017 r.

22 Zob. art. 11 ust. 1 pkt. 2–4 prawa wodnego z 2001 r.

23 Zob. art. 140 prawa wodnego z 2001 r.

województw i dyrektorów r.z.g.w. był Prezes KZGW²⁴, a w stosunku do starostów – dyrektor r.z.g.w.²⁵.

Zgodnie z § 3 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego Wód Polskich²⁶ Prezes Wód Polskich jest przełożonym wszystkich pracowników Wód Polskich, a § 5 ust. 1 tego aktu przewiduje wydawanie, m.in. przez Prezesa Wód Polskich, poleceń kierownikom i zastępcom kierowników jednostek i komórek organizacyjnych. Jednakże w § 5 ust. 4 ww. regulaminu wskazano, że polecenia nie mogą naruszać właściwości rzeczowej i miejscowej oraz zasady dwuinstancyjności w indywidualnych sprawach załatwianych w drodze decyzji albo milcząco. W myśl § 61 ust. 16 powyższego regulaminu Zespół Obsługi Prawnej r.z.g.w. wykonuje zadania w obszarze działania r.z.g.w. oraz zajmuje się obsługą prawną zarządów zlewni i nadzorów wodnych Wód Polskich. Zadania względem zarządów zlewni i nadzorów wodnych przewidziano również w wypadku innych komórek r.z.g.w., np. Wydziału Zamówień Publicznych (§ 61 ust. 15 pkt 4 wskazanego regulaminu). Z omawianego regulaminu wynika przede wszystkim istotne podporządkowanie pracowników PGW WP Prezesowi Wód Polskich, co wydaje się zrozumiałe, gdyż dotyczy jednej osoby prawnej²⁷. Jednocześnie można dostrzec brak precyzyjnego rozdzielenia zadań pomiędzy poszczególne jednostki organizacyjne.

24 Zob. art. 4 ust. 3 prawa wodnego z 2001 r.

25 Zob. art. 4 ust. 4 prawa wodnego z 2001 r.

26 Zob. Regulamin Organizacyjny Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, stanowiący Załącznik do zarządzenia Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie nr 80/2019 z dnia 31 grudnia 2019 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie (ze zmianami).

27 Zob. J. Dolny, *Realizacja zasady dwuinstancyjności...*, s. 28.

3. O zasadzie decentralizacji i jej realizacji w regulacji dotyczącej PGW WP

Na potrzeby niniejszych rozważań, biorąc po uwagę ramy artykułu, nie znajduje uzasadnienia szerokie omawianie problematyki zasad konstytucyjnych. Można za Mirosławem Granatem podkreślić znaczenie konstytucyjnych zasad prawa jako norm „konstytucji o szczególnym znaczeniu (doniosłości) w systemie prawa”, które mogą być „zrealizowane w pewnym stopniu i pełnią funkcję drogowskazu w systemie prawa”²⁸. Dotyczy to także zasad decentralizacji i dwuinstancyjności postępowania jako podstawowych zasad konstytucyjnych²⁹.

Zasada decentralizacji, stanowiąca istotną część składową zasady demokratycznego państwa prawnego³⁰, była w Polsce przedmiotem wielu opracowań³¹. Dlatego na potrzeby niniejszych

28 M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2022, s. 79–80.

29 Zob. M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86 (Wprowadzenie)*, nb. 12–27; wyr. TK z dnia 4 maja 1998 r., (K. 38/97, OTK ZU Nr 3/1998, poz. 31).

30 Zob. A. Jakuszewicz, *Determinanty decentralizacji władzy publicznej w Konstytucji RP*, Repozytorium Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, s. 167, <https://repozytorium.ukw.edu.pl/bitstream/handle/item/7638/Determinanty%20decentralizacji%20w%c5%82adzy%20publicznej%20w%20konstytucji%20RP.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (dostęp: 24 lutego 2024 r.).

31 W szczególności zob.: B. Banaszak, *Komentarz do art. 15 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. B. Banaszak, Warszawa 2012; A. Skoczylas, W. Piątek, *Komentarz do art. 15 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016; P. Sarnecki, *Komentarz do art. 15 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, wyd. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016; P. Tuleja, *Komentarz do art. 15 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. P. Tuleja, Warszawa 2023; J. Korczak [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 15 SPA*, t. II, red. R. Hauser, Warszawa 2012; wyr. TK z dnia 25 listopada 2002 r., (K 34/01, OTK-A 2002, nr 6, poz. 84); wyr. TK z dnia 18 lutego 2003 r., (K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11); wyr. TK z dnia 26 września 2013 r., (K 22/12, OTK-A 2013, nr 7, poz. 95).

ustaleń należy zwrócić uwagę na kilka kwestii. Ustrojodawca w art. 15 ust. 1 Konstytucji wyraził wprost zasadę decentralizacji władzy publicznej³². Podstawowe znaczenie ma decentralizacja realizowana przez samorząd terytorialny, ze względu na jego demokratyczny charakter³³. Traktowana jest jako idea, której *ratio* „jest przekazywanie kompetencji władzy państwowej organom jednostek samorządu terytorialnego, wyłonionym w sposób demokratyczny przez społeczności lokalne”³⁴. Przyjmuje się, że „im przekazanie kompetencji państwa na rzecz samorządu terytorialnego będzie większe oraz lepsze będą gwarancje jego niezależności, tym lepiej będzie zrealizowana idea decentralizacji państwa (w większym zakresie, głębiej)”³⁵.

Samorząd terytorialny jest uznawany za konieczny składnik „struktury demokratycznego państwa prawnego”. Trybunał Konstytucyjny podkreślił znaczenie procesu zmian ustrojowych po 1989 r., które „zmierzały do przekształcenia państwa scentralizowanego w państwo obywatelskie, którego podstawę stanowić miał m.in. samorząd terytorialny”³⁶. W świetle art. 15 ust. 1 Konstytucji ustrój terytorialny Rzeczypospolitej zapewnia decentralizację władzy publicznej, przy czym zasada ta – jak podkreślił TK – „nie oznacza konstytucyjnego wymogu decentralizacji wszystkich państwowych jednostek organizacyjnych”. W gestii ustawodawcy pozostaje to, „czy i w jakim zakresie jednostki te powinny podlegać decentralizacji oraz na jakim szczeblu – województwa, powiatu czy

32 Zasada znajduje umocowanie w preambule Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.)

33 A. Jakuszewicz, *Determinanty...*, s. 167.

34 Wyr. TK z dnia 3 listopada 2006 r., (K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147).

35 *Ibidem*.

36 Wyr. TK z dnia 20 lutego 2002 r., (K 39/00, OTK-A 2002, nr 1, poz. 4).

gminy – mają zostać usytuowane”. Ponadto Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „[...] zastane pojęcie decentralizacji dopuszcza również ingerencję w zakres samodzielności jednostek terytorialnych, lecz jedynie w granicach określonych ustawą. Oznacza to dopuszczenie swobody regulacyjnej ustawodawcy w granicach norm, zasad i wartości konstytucyjnych. W tym zakresie ustawodawca dokonuje samodzielnych rozstrzygnięć w granicach politycznej odpowiedzialności przed wyborcami”³⁷. Decentralizacja dotyczy zadań z zakresu władzy wykonawczej (tj. administracji publicznej). Należy ją jednak „odróżniać od dekoncentracji, tj. przenoszenia (ujęcie dynamiczne) lub przeniesienia (ujęcie statyczne) zadań i kompetencji na inny organ władzy publicznej (w istocie tylko administracji publicznej), który w zakresie realizacji tych zadań i kompetencji pozostaje w stosunku podporządkowania”³⁸.

Decentralizacja nie wyklucza takich rozwiązań ustrojowych, które polegają na wyłączeniu pewnych spraw z kompetencji organów lokalnych i przekazaniu ich innym organom władzy, przy czym wyłączenie to powinno być dokonane w zgodzie z Konstytucją, w drodze ustawy oraz przy poszanowaniu wymagań racjonalności³⁹. Granice decentralizacji wyznaczone są przez ustrojowe zasady, tj. zasadę jednolitości Rzeczypospolitej (art. 3 Konstytucji) oraz zasadę, zgodnie z którą Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji), co oznacza konieczność utrzymania równowagi między potrzebami i interesami o charakterze lokalnym a potrzebami i interesami o charakterze ponadlokalnym⁴⁰. Pojęcie decentralizacji obejmuje z jednej strony

37 Wyr. TK z dnia 25 listopada 2002 r., (K 34/01, OTK-A 2002, nr 6, poz. 84).

38 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 57.

39 Zob. wyr. TK z dnia 18 lutego 2003 r., (K 24/02, OTK ZU 2A/2003, poz. 11).

40 Zob. *ibidem*.

zakaz skupiania władzy, a z drugiej oznacza nakaz poszukiwania najefektywniejszych rozwiązań strukturalnych⁴¹.

Przeciwieństwem pojęcia decentralizacji jest centralizacja, która polega na hierarchicznym podporządkowaniu organu stojącego niżej organowi nadrzędnemu. Organ podporządkowany ma obowiązek wykonywania poleceń służbowych wydawanych przez organ nadrzędny i w swoim działaniu nie pozostaje samodzielny⁴². Ponadto obsada organu stojącego niżej w hierarchii zależy od decyzji organu nadrzędnego⁴³.

Przenosząc te ustalenia na grunt analizowanej ustawy, należy podkreślić centralistyczny charakter Wód Polskich. Na czele tej osoby prawnej stoi Prezes, który kieruje jej działalnością, dokonuje wszelkich czynności prawnych w zakresie praw i obowiązków majątkowych, jest przełożonym wszystkich pracowników PGW WP oraz może wydawać polecenia kierownikom i zastępcom kierowników jednostek oraz komórek organizacyjnych.

Przekazanie przez ustawodawcę funkcji *dominium* państwowej osobie prawnej wydaje się uzasadnione, gdyż dotyczy zarządzania majątkiem Skarbu Państwa. W poprzednim reżimie prawnym zadania te były rozproszone pomiędzy różne podmioty, co rodziło istotne problemy kompetencyjne. Aktualnie nastąpiło zespolenie tych zadań, co pozwala jednoznacznie zidentyfikować podmiot odpowiedzialny za gospodarowanie śródlądowymi wodami płynącymi oraz wodami podziemnymi⁴⁴. Ponadto zespolenie wzmocniło zabezpieczenie interesów majątkowych Skarbu Państwa. Wobec

41 Zob. *ibidem*.

42 Zob. A. Skoczylas, W. Piątek, *op. cit.*, s. 406–407; zob. także np. Z. Cieślak, *Podstawowe pojęcia nauki prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa, 2009, s. 135.

43 Zob. A. Skoczylas, W. Piątek, *op. cit.*, s. 406–407.

44 Zob. J. Dolny, *Grunty pokryte śródlądowymi wodami płynącymi po reformie Prawa wodnego*, „Gospodarka Wodna” 2023, nr 5, s. 15.

tego rozwiązanie to należy uznać za efektywne i zgodne z wymogami racjonalności.

Zgoła odmienna sytuacja dotyczy funkcji *imperium*⁴⁵. Ustawodawca pozbawił organy samorządu terytorialnego kompetencji i przekazał je organom umiejscowionym w strukturze Wód Polskich. Co prawda § 5 ust. 4 Regulaminu organizacyjnego Wód Polskich stanowi, że wydawane polecenia (m.in. Prezesa Wód Polskich) nie mogą naruszać właściwości rzeczowej i miejscowej oraz zasady dwuinstancyjności w indywidualnych sprawach załatwianych w drodze decyzji albo milcząco, jednakże nie zmienia to faktu, że PGW WP jako jeden podmiot prawny (osoba prawna) ma obowiązek realizować określone zadania ustawowe. Doszło więc do skupienia kompetencji w jednym centrum. Tym samym nie można stwierdzić, że organy PGW WP charakteryzują się samodzielnością. Jak przedstawiono powyżej, decentralizacja nie wyklucza przeniesienia pewnych spraw z kompetencji organów lokalnych do innych organów. Niemniej jednak winno to być uzasadnione względami racjonalności i efektywności. W przypadku funkcji *imperium* trudno znaleźć argumenty przemawiające za racjonalnością czy efektywnością przyjętego rozwiązania prawnego. Organy samorządu terytorialnego, znajdujące się bliżej obywateli, mogły łatwiej zidentyfikować potrzeby jednostki, a obywatele mogli w prostszy sposób kontrolować poczynania tych organów. Natomiast organy umiejscowione w jednym scentralizowanym podmiocie, ściśle podporządkowane Prezesowi Wód Polskich,

45 W ramach tej sfery działania państwo czerpie z prawa konstytucyjnego, ustaw ustrojowych, ustaw zwykłych i aktów wykonawczych upoważnienie do ingerencji w sferę praw obywateli (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2007 r., III CZP 30/07). W przypadku PGW WP funkcja *imperium* odnosi się przede wszystkim do wydawania zgód wodnoprawnych oraz decyzji administracyjnych w innych sprawach, np. utrzymywania urządzeń wodnych (zob. art. 191 prawa wodnego z 2017 r.).

nie dają gwarancji właściwego rozeznania potrzeb obywateli i lokalnych uwarunkowań.

Z zagadnieniem tym wiąże się kwestia realizacji przez organy administracji publicznej zasady pogłębiania zaufania uczestników do władzy publicznej i bezstronności, o czym stanowi art. 8 § 1 k.p.a. Na gruncie prawa wodnego z 2001 r. właściciel wody posiadał przymiot strony⁴⁶ i brał udział w postępowaniu o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na analogicznych zasadach jak inne strony, np. wnioskodawca. Interesy Skarbu Państwa miały więc charakter równorzędny w stosunku do interesów innych użytkowników. Aktualnie właściciel wody nie jest stroną wskazanego postępowania⁴⁷, lecz podmiotem wydającym pozwolenie wodnoprawne. Wobec tego w omawianym postępowaniu Wody Polskie występują jako „sędzia we własnej sprawie”⁴⁸. PGW WP nie może więc zachować bezstronności i gwarantować zaufania uczestników do władzy publicznej, gdyż jako właściciel wody zawsze będzie mieć na uwadze interes państwa, a nie indywidualny interes innego podmiotu starającego się o wydanie pozwolenia wodnoprawnego.

4. O zasadzie dwuinstancyjności postępowania i jej realizacji w regulacji dotyczącej PGW WP

Wątpliwości wywołują unormowania prawa wodnego z 2017 r., przewidującego w kontekście art. 78 Konstytucji zasadę dwu-

46 Zob. art. 127 ust. 7 pkt 2 prawa wodnego z 2001 r.

47 Zgodnie z art. 401 ust. 1 prawa wodnego z 2017 r. „stroną postępowania w sprawach dotyczących pozwoleń wodnoprawnych jest wnioskodawca oraz podmioty, na które będzie oddziaływać zamierzone korzystanie z wód, lub podmioty znajdujące się w zasięgu oddziaływania planowanych do wykonania urządzeń wodnych”.

48 J. Dolny, *Wody Polskie...*, s. 33.

instancyjności. Zgodnie z tym artykułem każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (zd. 1), przy czym wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa (zd. 2)⁴⁹. Zastosowanie tej zasady jest szerokie, ponieważ oprócz orzeczeń sądowych obejmuje ona również decyzje administracyjne⁵⁰. Wobec tego, inaczej niż w Konstytucji marcowej⁵¹, zaniechano posłużenia się terminem „odwołanie” i zastąpiono je bardziej pojemnym określeniem⁵². Istotne jest, aby rozstrzygnięcie zostało wydane w instancyjnej procedurze przez podmiot wyposażony w *imperium*⁵³.

49 W piśmiennictwie zob. szerzej: M. Haczkowska, *Komentarz do art. 78 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014; P. Grzegorzcyk, K. Weitz, *Komentarz do art. 78 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016; L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 78 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, t. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016; M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 78 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. P. Tuleja, Warszawa 2023. Zob. także: B. Przywora, *Konstytucyjne prawo do zaskarżania orzeczeń a problem kwestionowania rozstrzygnięć prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 4, s. 85–98; K. Wojtyczek, *Prawo do skutecznego środka prawnego w Konstytucji RP*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 1, s. 67–91; wyr. TK z dnia 16 listopada 1999 r., (SK 11/99, OTK 1999, nr 7, poz. 158); wyr. TK z dnia 28 stycznia 2003 r., (SK 37/01, OTK-A 2003, nr 1, poz. 3); wyr. TK z dnia 18 października 2004 r., (P 8/04, OTK-A 2004, nr 9, poz. 92); wyr. TK z dnia 14 marca 2006 r., (SK 4/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 29); wyr. TK z dnia 12 kwietnia 2012 r., (SK 21/11, OTK-A 2012, nr 4, poz. 38).

50 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, Warszawa 2013, s. 93. Tak też: P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 101.

51 Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267); dalej: Konstytucja marcowa.

52 Zob. Z. Kmiecik, *Oblicza nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego (w odpowiedzi prof. Janowi Zimmermannowi)*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 2, s. 97–110.

53 Zob. M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 78 System Prawa Administracyjnego*, t. II, red. R. Hauser, Warszawa 2012, nb. 5.

Prawo wynikające z zasady dwuinstancyjności stanowi ważną gwarancję oraz środek ochrony praw i wolności⁵⁴. Wskazane prawo jest publicznym prawem podmiotowym, które umożliwia przedstawienie żądania, aby zweryfikowano orzeczenie lub decyzję wydane w pierwszej instancji. Celem tej weryfikacji jest sprawdzenie, czy orzeczenie lub decyzja są zgodne z prawem i oparte na prawidłowo ustalonych okolicznościach faktycznych⁵⁵. Zasada ta zakłada, że postępowania będą co najmniej dwuinstancyjne, gdyż w przeciwnym wypadku nie istniałaby możliwość zaskarżenia decyzji lub orzeczenia⁵⁶. Pierwszą i – odpowiednio – drugą instancją jest organ należący do tego samego typu organów władzy publicznej. Tak więc od decyzji organu administracji publicznej odwołanie powinno przysługiwać do organu administracji publicznej działającego w drugiej instancji⁵⁷.

Z zasadą dwuinstancyjności związane jest zagadnienie dewolutywności i suspensywności. Trybunał Konstytucyjny przyjął w orzecznictwie jako zasadę kierunkową, że środek zaskarżenia powinien być dewolutywny i suspensywny⁵⁸, a każde odstępstwo od niej powinno mieć mocne konstytucyjne uzasadnienie.

Wyjątki od zasady dwuinstancyjności muszą być interpretowane w sposób ścisły⁵⁹. Należy przyjąć, że wyjątek, o którym mowa w art. 78 zd. 2 Konstytucji, stanowi tylko taka sytuacja, w której

54 Zob. W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 92.

55 Zob. A. Błaś [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 140.

56 Zob. P. Winczorek, *op. cit.*, s. 101.

57 Zob. *ibidem*.

58 Zgodnie z wyr. TK z dnia 11 stycznia 2012 r., (K 36/09, OTK ZU 1A/2012, poz. 3) „w orzecznictwie TK przyjmuje się, że niewątpliwie bardziej sprzyjający realizacji zasady zaskarżenia, o której mowa w art. 78 Konstytucji, jest model postępowania preferujący środki zaskarżania o charakterze dewolutywnym i suspensywnym”.

59 Zob. wyr. NSA z dnia 30 września 2003 r., (III SA 3188/01).

orzeczenie lub decyzja wydane w pierwszej instancji nie podlegają w ogóle zaskarżeniu, ponieważ ustawodawca tego nie przewidział lub wprost to wyłączył – a więc tylko zupełny brak zaskarżenia orzeczenia lub decyzji wydanych w pierwszej instancji⁶⁰. Komentowany przepis nie wskazuje przesłanek dopuszczalności ustanawiania wyjątków, zatem konieczne jest ich poszukiwanie w przepisach konstytucyjnych o ogólniejszym znaczeniu. Ze względu na okoliczność, że prawu do zaskarżenia nadano kształt prawa podmiotowego, ustanawianie jego ograniczeń musi następować w ramach ustalonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, czyli musi znajdować uzasadnienie w jednej z przesłanek interesu publicznego wskazanych w tym przepisie oraz musi być „konieczne w demokratycznym państwie”, czyli szanować zasadę proporcjonalności⁶¹. Zdaniem Lecha Garlickiego i Krzysztofa Wojtyczka art. 78 zd. 2 Konstytucji wskazuje na ustanawianie „wyjątków”, więc stanowi o całkowitym wykluczeniu prawa do zaskarżenia w określonych materiałach lub wypadkach, czyli dopuszcza ingerencję w „istotę” prawa do zaskarżenia, a nie tylko wprowadzanie ograniczeń⁶². Z tym poglądem nie zgadzają się Mirosław Wyrzykowski i Michał Ziólkowski, podnosząc, że ww. przepis Konstytucji nie może być utożsamiany z upoważnieniem do ustawowego wyłączenia (zniesienia) konstytucyjnego standardu ochrony przez prawodawcę⁶³. Ten ostatni pogląd wydaje się uzasadniony. W naszej opinii ingerencja w istotę publicznego prawa podmiotowego stwarzałaby iluzoryczność konstytucyjnej regulacji. W każdym razie odstępstwo

60 Zob. P. Grzegorzczak, K. Weitz, *op. cit.*, nb. 66; P. Winczorek, *op. cit.*, s. 101.

61 Zob. wyr. TK z dnia 18 kwietnia 2005 r., (SK 6/05, OTK ZU 4A/2005, poz. 36); L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 78 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, nb. 18.

62 Zob. L. Garlicki, K. Wojtyczek, *op. cit.*, nb. 18.

63 Zob. M. Wyrzykowski, M. Ziólkowski, *op. cit.*, nb. 47.

od reguły z art. 78 Konstytucji winno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiałyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego⁶⁴.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano na możliwość pośredniego naruszenia prawa do zaskarżenia w sytuacji, kiedy ustawodawca ustanowi takie formalne lub fiskalne wymagania środka zaskarżenia, przez co jego skuteczne wniesienie byłoby nadmiernie utrudnione⁶⁵. Takich przypadków nie należy rozpatrywać w kontekście art. 78 zd. 2 Konstytucji, ponieważ ustawodawca nie ustanawia wyjątku od zasady zaskarżalności⁶⁶. Konieczność zapewnienia skuteczności zaskarżenia zakłada wyposażenie organu kontrolującego we właściwe narzędzia procesowe, które pozwalają na ocenę sposobu rozstrzygnięcia sprawy i zmianę błędnego orzeczenia lub doprowadzenie do jego korekty przez organ, który je wydał. Wymaganie efektywności środka zaskarżenia może zostać naruszone również wtedy, gdy sąd albo organ odwoławczy nie są władne zająć własnego stanowiska w kwestiach, które przesądziły o treści zaskarżonego orzeczenia⁶⁷. Przez wzgląd na rzetelność i obiektywizm w rozpatrywaniu odwołań organ rozpoznający środek zaskarżenia powinien być niezależny od organu pierwszej instancji⁶⁸.

Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności jest realizowana w postępowaniu administracyjnym, które przyjmuje w art. 15 k.p.a.

64 Zob. M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 78)*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, nb. 6; B. Banaszak, *op. cit.*, nb. 4; wyr. TK z dnia 12 czerwca 2002 r., (P 13/01, OTK ZU 4A/2002, poz. 42).

65 Zob. wyr. TK z dnia 12 marca 2002 r., (P 9/01, OTK ZU 2A/2002, poz. 14); wyr. TK z dnia 1 lutego 2005 r., (SK 62/03, OTK ZU 2A/2005, poz. 11); P. Grzegorzcyk, K. Weitz, *op. cit.*, nb. 38.

66 Zob. P. Grzegorzcyk, K. Weitz, *op. cit.*, nb. 38.

67 Zob. *ibidem*, nb. 44.

68 Zob. wyr. TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., (K 3/99, OTK ZU 4/1999, poz. 73).

zasadę ogólną dwuinstancyjności⁶⁹. W myśl tego przepisu postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Wynika więc z tego pierwszeństwo dla regulacji szczególnej⁷⁰. Regulacja ta powinna być uzasadniona racjami ustrojowymi budowy organów administracji publicznej, powołanymi do rozpoznawania i rozstrzygania spraw indywidualnych w drodze decyzji⁷¹.

Istota zasady dwuinstancyjności oznacza gwarancję procesową strony postępowania administracyjnego, wyrażającą się w możliwości żądania przez nią ponownego rozstrzygnięcia jej sprawy indywidualnej załatwionej decyzją organu pierwszej instancji⁷². Sprowadza się do dwukrotnego rozpoznania i rozstrzygnięcia tożsamej przedmiotowo i podmiotowo sprawy administracyjnej⁷³. Dwukrotne rozpoznanie oznacza obowiązek przeprowadzenia powtórnie postępowania wyjaśniającego, a przedmiotem postępowania odwoławczego nie jest weryfikacja decyzji, lecz ponowne rozpoznanie sprawy administracyjnej⁷⁴. Warunkiem realizacji zasady dwuinstancyjności jest zachowanie samodzielności rozstrzygnięcia sprawy przez organ pierwszej instancji w stosunku do organu drugiej instancji⁷⁵.

69 Zob. B. Adamiak, *Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 15)*, wyd. 18, Warszawa 2022, nb. 1.

70 Zob. *ibidem*.

71 Zob. *ibidem*.

72 Zob. R. Kędziora, *Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 15)*, wyd. 5, Warszawa 2017, nb. 1.

73 Zob. B. Adamiak, *op. cit.*, nb. 3.

74 Zob. K. Glibowski [w:] *Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 15)*, wyd. 30, red. M. Wierzbowski 2021; wyr. NSA z dnia 12 marca 2020 r., (I OSK 304/20); wyr. WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2020 r., (III SA/Wa 2075/20).

75 Zob. wyr. NSA z dnia 22 lutego 1984 r., (II SA 1678/83); wyr. NSA z dnia 12 lutego 1987 r., (III SA 1092/86); wyr. NSA z dnia 16 maja 1997 r., (SA/Bk 440/96);

Przenosząc te ustalenia na poziom prawa wodnego z 2017 r., należy stwierdzić, że w PGW WP funkcje organów administracji publicznej powierzono czterem kierownikom jednostek organizacyjnych. Zgodnie z art. 397 ust. 3 pkt 2 lit. a prawa wodnego z 2017 r. dyrektor zarządu zlewni zasadniczo jest organem właściwym w sprawach pozwoleń wodnoprawnych. Od tej zasady przewidziano wyjątki. Gdy wnioskodawcą są Wody Polskie, to organem załatwiającym sprawę będzie minister właściwy do spraw gospodarki wodnej (zob. art. 397 ust. 2 prawa wodnego z 2017 r.), a sprawy z art. 397 ust. 3 pkt 1 lit. a, c, d ww. ustawy zostały zastrzeżone dla właściwości dyrektora r.z.g.w. Na mocy art. 14 ust. 4 prawa wodnego z 2017 r.⁷⁶ – jeżeli decyzję o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego wyda dyrektor zarządu zlewni, to odwołanie od takiej decyzji będzie przysługiwało do dyrektora r.z.g.w. Odpowiednio odwołanie od decyzji dyrektora r.z.g.w. będzie rozpatrywał Prezes Wód Polskich⁷⁷.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że w postępowaniach prowadzonych przez organy Wód Polskich ustawodawca formalnie uwzględnił zasadę dwuinstancyjności. Nie można uznać, że w tym wypadku zastosowano wyjątek z art. 78 zd. 2 Konstytucji. Jednakże zarówno organ pierwszej instancji, jak i organ odwoław-

P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany do art. 15*, Warszawa 2019, nb. 9.

76 Zgodnie z tym przepisem „właściwy dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego w stosunku do dyrektorów zarządów zlewni Wód Polskich w sprawach określonych ustawą”.

77 W myśl art. 14 ust. 3 prawa wodnego z 2017 r. „prezes Wód Polskich pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego w stosunku do dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej Wód Polskich w sprawach określonych ustawą”.

czy są elementami tego samego scentralizowanego podmiotu. Tego faktu nie zmienia przywołany powyżej § 5 ust. 4 Regulaminu organizacyjnego Wód Polskich zakazujący przy wydawaniu poleceń naruszania zasady dwuinstancyjności. Wydawane polecenia mogą bowiem pośrednio oddziaływać na indywidualne sprawy, np. poprzez przekazywanie interpretacji prawnych⁷⁸. Co więcej, zakres zadań określonych komórek organizacyjnych nie jest ściśle przyporządkowany do danych jednostek organizacyjnych. Przykładowo zadania Zespołu Obsługi Prawnej czy Wydziału Zamówień Publicznych r.z.g.w. odnoszą się również do zarządów zlewni i nadzorów wodnych. Zachodzi więc prawdopodobieństwo, że decyzja pierwszoinstancyjna, np. dyrektora zarządu zlewni, będzie przygotowywana przy udziale tego samego zespołu pracowników co decyzja drugoinstancyjna (np. dyrektora r.z.g.w.)⁷⁹. Wobec tego przyjęty model organów Wód Polskich, naszym zdaniem, pośrednio narusza zasadę dwuinstancyjności, gdyż nie zapewnia skuteczności i efektywności środka zaskarżenia. Organy Wód Polskich (pierwszej i drugiej instancji) nie są bowiem samodzielnymi podmiotami, władnymi do zajęcia własnego stanowiska, ale stanowią integralną część jednego podmiotu. Tym samym oznacza to brak obiektywizmu w prowadzonych postępowaniach.

5. Podsumowanie

W świetle ustaleń należy uznać, że przyjęta struktura i kompetencje organów gospodarki wodnej nie realizują należycie konstytucyjnych zasad decentralizacji oraz dwuinstancyjności, a w konsekwencji zasadne jest ich przemodelowanie. Priorytetową kwestią pozostaje rozdzielenie funkcji *imperium* i *dominium*. Optymalnym

78 Zob. J. Dolny, *Realizacja zasady dwuinstancyjności...*, s. 28.

79 Zob. *ibidem*, s. 28.

rozwiązaniem byłoby, aby funkcja *imperium* została przyznana organom samorządu terytorialnego, na podobnych zasadach jak funkcjonowało to na gruncie prawa wodnego z 2001 r. Można rozważyć, by funkcje organów pierwszej instancji w omawianych sprawach powierzyć starostom i marszałkom województwa, natomiast funkcje organów drugiej instancji pełniłoby odpowiednio wojewodowie i minister właściwy ds. gospodarki wodnej⁸⁰. Przyjęcie takiej konstrukcji nie budziłoby wątpliwości w zakresie realizacji zasady decentralizacji. Zadania publiczne zostałyby „przeniesione” z podmiotu scentralizowanego i zhierarchizowanego na rzecz organów, które realnie (a nie tylko formalnie) znajdują się bliżej obywateli. Co więcej, model ten nie stanowiłby uprzywilejowania interesów Skarbu Państwa w postępowaniu o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, ponieważ właściciel wody nie byłby organem załatwiającym sprawy administracyjne, lecz występowałby na równych zasadach z innymi stronami postępowania⁸¹. Przy takiej strukturze organów również zasada dwuinstancyjności znalazłaby pełne odzwierciedlenie. Organy odwoławcze nie byłyby organizacyjnie powiązane z organami pierwszej instancji, więc posiadałyby względem siebie przymiot samodzielności.

Niezależnie od powyższego należy też rozważyć zdecentralizowanie struktury Wód Polskich. O ile przekazanie funkcji *dominium* PGW WP było uzasadnione, o tyle sposób zarządzania tym podmiotem może budzić wątpliwości. Wody Polskie są niekiedy porównywane do Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Jednakże główny ośrodek decyzyjny w tym ostatnim podmiocie występuje nie w centrali, ale na poziomie nadleśnictwa. Świadczy o tym art. 35 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁸²

80 Zob. *ibidem*, s. 29.

81 Zob. J. Dolny, *Wody Polskie...*, s. 33.

82 T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1356 z późn. zm.

stanowiący, że nadleśniczy prowadzi samodzielnie gospodarke leśną w nadleśnictwie. Taki system pozwala na trafniejsze podejmowanie decyzji, z uwagi na znajomość uwarunkowań lokalnych⁸³. Odpowiednikiem nadleśnictwa w Wodach Polskich jest zarząd zlewni. Wobec tego zasadne byłoby przeniesienie władzy decyzyjnej z centrali na szczebel zarządu zlewni. Jeżeli władczy ośrodek jest oddalony od obywatela, to trudniej realizować zadania publiczne, z uwagi na większe ryzyko wydawania arbitralnych decyzji i pomijanie nastrojów społecznych⁸⁴.

Należy dodać, że projekt ustawy – Prawo wodne z 2014 r.⁸⁵ przewidywał rozdzielenie funkcji *imperium* i *dominium* oraz realne zapewnienie zasady dwuinstancyjności. Prawa właścicielskie w stosunku do wód istotnych dla kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej miały wykonywać Zarząd Dorzecza Odry oraz Zarząd Dorzecza Wisły⁸⁶. Natomiast funkcje administracyjne co do zasady miały należeć do starosty⁸⁷, dla którego organem wyższego stopnia byłby dyrektor urzędu gospodarki wodnej⁸⁸. Projekt ten mógłby stać się podstawą prac nad reformą prawa wodnego, przy czym, w naszej ocenie, tworzenie nowych instytucji (Zarządów Dorzeczy czy dyrektorów urzędu gospodarki wodnej) nie wydaje się uzasadnione. Kreowanie nowych podmiotów publicznych tylko generowałoby niepotrzebne

83 Zob. J. Dolny, *Wody Polskie...*, s. 32.

84 Zob. *ibidem*, s. 32–33.

85 Projekt ustawy – Prawo wodne procedowany zgodnie z Wykazem Prac Legislacyjnych Rady Ministrów, numer UD194, <https://legislacja.gov.pl/projekt/269140/katalog/269143#269143> (dostęp: 11 sierpnia 2023 r.).

86 Zob. art. 212 ust. 1 pkt 2 projektu ustawy – Prawo wodne procedowanego zgodnie z Wykazem Prac Legislacyjnych Rady Ministrów, numer UD194.

87 Zob. art. 380 ust. 1 projektu ustawy – Prawo wodne procedowanego zgodnie z Wykazem Prac Legislacyjnych Rady Ministrów, numer UD194.

88 Zob. art. 342 ust. 1 projektu ustawy – Prawo wodne procedowanego zgodnie z Wykazem Prac Legislacyjnych Rady Ministrów, numer UD194.

koszty. Wykonywanie praw właścicielskich Skarbu Państwa winno pozostać w gestii PGW WP, zadania administracyjne zaś najlepiej byłoby powierzyć organom już funkcjonującym w obrocie.

Jednocześnie stoimy na stanowisku, że rozwiązanie przyjęte w pierwotnej wersji projektu ustawy – Prawo wodne⁸⁹ (tj. uznające za organ właściwy w sprawach gospodarowania wodami PGW WP) nie było najbardziej optymalne. Oczywiście taki system pozbawiony byłby niektórych aktualnych wad. Przede wszystkim w tej wersji projektu nie przewidziano osobliwego dualizmu organów, który funkcjonuje obecnie, bowiem występował tylko jeden organ. Ponadto rozwiązanie to byłoby klarowne z punktu widzenia zasady dwuinstancyjności, gdyż podmiot załatwiający sprawy występowałby jako minister w rozumieniu k.p.a. Zatem właściwym środkiem zaskarżenia byłby wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a.⁹⁰, a nie odwołanie.

Jednakże powyższe rozwiązanie należy uznać za nieefektywne. Organ centralny (Prezes PGW WP) byłby zobowiązany procedować sprawy z całego kraju, które dotychczas były załatwiane przez organy terenowe. Skala tych spraw spowodowałaby, że system bardzo szybko stałby się niewydolny. Poza tym opisane rozwiązanie, podobnie jak aktualnie obowiązujące, wypaczałoby zasadę decentralizacji. Organ centralny, oddalony od obywateli, przy wydawaniu decyzji nie miałby należytego rozeznania w uwarunkowaniach lokalnych.

89 Projekt ustawy – Prawo wodne procedowany zgodnie z Wykazem Prac Legislacyjnych Rady Ministrów, numer UC1.

90 W myśl tego przepisu „od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji”.

Streszczenia

Problem realizacji konstytucyjnych zasad decentralizacji i dwuinstancyjności w unormowaniach dotyczących Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie

Artykuł dotyczy problemu realizacji konstytucyjnych zasad decentralizacji i dwuinstancyjności postępowania w unormowaniach dotyczących Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej: PGW WP albo Wody Polskie), w świetle ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne. Podmiot ten został ustanowiony na mocy prawa wodnego z 2017 r., które zastąpiło ustawę z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne. W konsekwencji w artykule udzielono odpowiedzi na pytanie, czy aktualny model organów właściwych w sprawach gospodarowania wodami jest zgodny z Konstytucją RP? Na tej podstawie sformułowano postulaty *de lege ferenda*.

Słowa kluczowe: Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, Konstytucja RP

The problem of implementation of the constitutional principles of decentralisation and two-instance proceedings in the regulations concerning the State Water Management Company Polish Waters

The article addresses the problem of the implementation of the constitutional principles of decentralisation and two-instance proceedings in the norms concerning the State Water Management Company Polish Waters (hereinafter: PGW WP or Polish Waters) in the light of the Act of July 20, 2017 – Water law. This entity was established by the water law of 2017, which replaced the Act of July 18, 2001 – Water law. As a result, the article provides an answer to the question of whether the current model of authorities competent for water management is consistent with

the Polish Constitution. On this basis, *de lege ferenda* postulates were formulated.

Keywords: the State Water Management Company Polish Waters, Constitution of the Republic of Poland

Literatura

- Adamiak B., *Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 15)*, wyd. 4, Warszawa 2014.
- Banaszak B., *Komentarz do art. 15 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. B. Banaszak, Warszawa 2012.
- Błaś A. [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Cieślak Z., *Podstawowe pojęcia nauki prawa administracyjnego [w:] Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009.
- Dolny J., *Grunty pokryte śródlądowymi wodami płynącymi po reformie Prawa wodnego*, „Gospodarka Wodna” 2023, nr 5.
- Dolny J., *Realizacja zasady dwuinstancyjności w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie*, „Gospodarka Wodna” 2020, nr 8.
- Dolny J., *Wody Polskie a Lasy Państwowe – podobieństwa i różnice*, „Gospodarka Wodna” 2021, nr 1.
- Florczak-Wątor M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 78)*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Garlicki L., Wojtyczek K., *Komentarz do art. 78 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Glibowski K., *Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 15)*, wyd. 30, red. M. Wierzbowski 2021.
- Granat M., *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2022.

- Grzegorzcyk P., Weitz K. [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86 (art. 78)*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Haczkowska M. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 78)*, Warszawa 2014.
- Izdębski H, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020.
- Jakuszewicz A., *Determinanty decentralizacji władzy publicznej w Konstytucji RP*, Repozytorium Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, <https://repozytorium.ukw.edu.pl/bitstream/handle/item/7638/Determinanty%20decentralizacji%20w%c5%82adzy%20publicznej%20w%20konstytucji%20RP.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (dostęp: 24 lutego 2024 r.).
- Kędziora R., *Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 15)*, wyd. 18, Warszawa 2022.
- Kmieciak Z., *Oblicza nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego (w odpowiedzi prof. Janowi Zimmermannowi)*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 2.
- Korczak J. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 15 SPA*, t. II, red. R. Hauser, Warszawa 2012.
- Miaskowska-Daszkiewicz K., Przywora B., *Zatwierdzanie taryf za zbiorowe zaopatrzenie wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków przez organ regulacyjny a konstytucyjne rozumienie nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2021, nr 3 (71).
- Michalski P., *Komentarz do Prawa wodnego (art. 239)*, Kościelniak 2019.
- Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany do art. 15*, Warszawa 2019.
- Przywora B., *Konstytucyjne prawo do zaskarżania orzeczeń a problem kwestionowania rozstrzygnięć prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 4.

- Safjan M., Bosek L., *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86 (Wprowadzenie)*, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 15 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, wyd. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Skoczyła A., Piątek W. [w:] *Konstytucja RP Tom I Komentarz art. 1–86 (art. 15)*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 15 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Wojtyczek K., *Prawo do skutecznego środka prawnego w Konstytucji RP*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 1.
- Wyrzykowski M., Ziółkowski M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 78 SPA*, t. II, red. R. Hauser, Warszawa 2012.



Jan Kluza

dr nauk prawnych, asesor sądowy w Sądzie Rejonowym w Kielcach, absolwent studiów doktoranckich w Katedrze Postępowania Karnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego; autor publikacji z zakresu prawa karnego, postępowania karnego oraz konstytucyjnego.
ORCID: 0000-0002-0929-6093

Przestępstwo znieważenia funkcjonariusza publicznego a rozszerzenie ochrony prawnej na podstawie art. 231a k.k.

1. Wstęp

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 11 października 2006 r. w sprawie o sygn. P 3/06¹ stwierdził niekonstytucyjność art. 226 § 1 Kodeksu karnego² w zakresie, w jakim penalizuje on znieważenie funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej, dokonane niepublicznie lub dokonane publicznie, lecz nie podczas pełnienia czynności służbowych. Skutkiem tego wyroku była nowelizacja art. 226 § 1 k.k. polegająca na tym, że uznano, iż przestępstwem jest znieważenie funkcjonariusza podczas i w związku

1 Zob. wyr. TK z dnia 11 października 2006 r., (P 3/06, OTK-A 2006/9/121).

2 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138); dalej: k.k.

z pełnieniem obowiązków służbowych. Rozstrzygnięcie Trybunału i jego skutki *prima facie* nie budzą wątpliwości. Kwestię tę jednak na powrót skomplikował ustawodawca poprzez wprowadzenie w 2010 r.³ art. 231a k.k., który rozszerza zakres penalizacji przestępstw przeciwko funkcjonariuszom publicznym. Stanowi on, że z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych funkcjonariusz publiczny korzysta też wtedy, gdy bezprawny zamach na jego osobę został podjęty z powodu wykonywanego przez niego zawodu lub zajmowanego stanowiska. Przepis stanowi zatem *lex specialis* w stosunku do pozostałych typów czynów zabronionych chroniących funkcjonariuszy publicznych i w ten sposób rozszerza katalog przestępstw przeciwko tym podmiotom również na inne sytuacje, które na podstawie dotychczasowych regulacji nie stanowiły przestępstwa. Rodzi to wątpliwości, czy w ten sposób nie został zakwestionowany wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 3/06, co zostanie rozwinięte w dalszej części artykułu.

2. Przestępstwo z art. 226 § 1 k.k.

Zanim Trybunał Konstytucyjny zakwestionował zgodność z Konstytucją⁴ art. 226 § 1 k.k., przepis ten stanowił, że kto znieważa funkcjonariusza publicznego albo osobę do pomocy mu przybraną podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Brzmienie tego przepisu od czasu wprowa-

3 Ustawa z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o Policji (Dz. U. Nr 240, poz. 1602).

4 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: Konstytucja.

dzenia Kodeksu karnego w 1997 r. nie było zmieniane. Najistotniejszym znamieniem tego czynu zabronionego z punktu widzenia omawianego tematu stanowiło znamię „podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych”. Przez obowiązki służbowe należy rozumieć ustawowe obowiązki, do których realizacji powołany jest funkcjonariusz publiczny (jego pojęcie zostało zdefiniowane w Kodeksie karnym w art. 115 § 15). Naruszenie dobra prawnego funkcjonariusza „podczas lub w związku z pełnieniem czynności służbowych” stanowi także znamię innego występkę, a mianowicie naruszenia jego nietykalności cielesnej określonego w art. 222 § 1 k.k., i zgodnie z zakazem wykładni homonimicznej określeniom tym należy nadawać tożsame znaczenia⁵. Na gruncie omawianego przepisu oznaczało to, że: „[...] sprawca karany jest na podstawie tego przepisu zarówno wówczas, gdy dopuścił się zniewagi podczas pełnienia przez funkcjonariusza lub osobę przybraną mu do pomocy obowiązków służbowych, chociaż bez związku z nimi, jak i gdy popełnił je tylko w związku z pełnieniem przez te osoby obowiązków służbowych, chociaż nie podczas ich pełnienia. Rozszerza to obszar penalizowany jako zniewaga funkcjonariusza i uzasadnione jest ze względu na ochronę autorytetu funkcji”⁶. Janusz Raglewski wskazywał, że: „[...] pomiędzy prawnokarną ochroną dobrego imienia tzw. osób publicznych przed zarzutami znieważającymi a prawem każdego człowieka do wyrażania swoich poglądów nie zachodzi kolizja, która wymuszałaby poświęcenie jednego z tych dóbr prawnych. Wydaje się, że nieuprawnione byłoby również kwestionowanie regulacji zawartych w przepisach art. 135 § 2 i art. 226 k.k. z powołaniem się

5 Zob. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 120.

6 O. Górniok [w:] red. O. Górniok, *Kodeks karny. Komentarz. Tom II. Art. 117–363*, Gdańsk 2005, s. 267.

na argument ich sprzeczności z zasadą równych praw obywateli państwa demokratycznego”⁷. Poglądu tego nie podzielił Trybunał Konstytucyjny, o czym będzie mowa poniżej.

Istotne jest, że pierwotne brzmienie art. 226 § 1 k.k. miało szerszy zakres stosowania w stosunku do analogicznego uregulowania z art. 236 Kodeksu karnego z 1969 r.⁸. Przepis penalizował bowiem znieważenie funkcjonariusza publicznego lub osoby mu przebranej „podczas i w związku z pełnieniem czynności służbowych”. Kodeks z 1969 r. przewidywał również za ten występpek alternatywnie karę pozbawienia wolności do lat 2, karę ograniczenia wolności albo grzywny. Podobnie zatem jak w obecnym brzmieniu art. 226 § 1 k.k., na tle art. 236 k.k. z 1969 r. wskazywano, że „warunkiem zastosowania art. 236 jest nie tylko znieważenie funkcjonariusza publicznego podczas pełnienia przezeń obowiązków służbowych, lecz także istnienie związku przyczynowego między czynem sprawcy a wykonywaniem przez funkcjonariusza publicznego obowiązków służbowych”⁹.

3. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego

Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 226 § 1 k.k. w zakresie, w jakim penalizuje znieważenie funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej dokonane niepublicznie lub dokonane publicznie, lecz nie podczas pełnienia czynności służbowych, jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Na marginesie należy zauważyć, że art. 226 § 1 k.k. posługuje się i posługiwał

7 J. Raglewski, *Wybrane zagadnienia prawnokarnej ochrony czci w kodeksie karnym z 1997 r.*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2003, z. 2, s. 74.

8 Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 13, poz. 94).

9 J. Bafia, K. Mioduski, M. Siewierski, *Kodeks karny. Komentarz. Tom II. Część szczególna*, Warszawa 1987, s. 382.

określeniem „obowiązki służbowe”, natomiast w sentencji wyroku Trybunału użyto sformułowania „czynności służbowe”. Krytycznie do tej rozbieżności odniósł się Piotr Radzewicz, wskazując na niekonsekwencję terminologiczną¹⁰.

Omawiany wyrok stanowi przykład wyroku zakresowego, czyli „orzeczenia, w którym przedmiotem rozstrzygnięcia jest albo fragment tekstu przepisu («w części obejmującej» określony zwrot – określa się je mianem wyroków częściowych), albo fragment treści normatywnej interpretowanej z przepisu («w zakresie, w jakim» – klasyczny wyrok zakresowy), treści pominiętej w badanym przepisie, która jest konieczna z perspektywy wzorca kontroli [«w zakresie, w jakim pomija (nie przewiduje)» lub innymi równoważnymi – wyrok o pominięciu]”¹¹. Trybunał stwierdził zatem, że sprzeczne z Konstytucją jest uznawanie za przestępstwo jedynie pewnego fragmentu objętego dyspozycją art. 226 § 1 k.k. Co więcej, jednocześnie w pkt. 2 wyroku w sprawie o sygn. P 3/06 Trybunał orzekł, że art. 226 § 1 k.k. nie jest niezgodny z art. 32 w zw. z art. 2 Konstytucji.

Stan faktyczny leżący u podstaw wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczył tego, że Sąd Rejonowy w Lublinie przedstawił Trybunałowi pytanie prawne w związku z oskarżeniem o występki z art. 226 § 1 k.k., polegający na znieważeniu w formie listu prokuratora, a więc w związku lecz nie podczas wykonywania czynności służbowych. Trybunał wskazał, że: „[...] nadmierna restryktywność odpowiedzialności karnej, narzucającej, co najmniej pośrednio, bariery dla swobody wypowiedzi – zwłaszcza wtedy, gdy łączy się ze znaczącą swobodą oceny wyróżnionych znamion

10 Zob. P. Radzewicz, *Glosa do wyroku TK z dnia 11 października 2006 r., P 3/06*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 1.

11 A. Mączyński, J. Podkowiak [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016, s. 1186.

przestępstwa – może prowadzić do niedopuszczalnej ingerencji w sferę gwarantowanej wolności konstytucyjnej. Podstawą oceny w takim wypadku pozostaje więc przede wszystkim kwestia, czy badana regulacja prawno-karna dostatecznie uwzględnia standardy wolności wypowiedzi w państwie demokratycznym, a zatem czy właściwie (poprawnie) balansuje wchodzące w grę wartości konstytucyjne”. Trybunał trafnie uzasadniał także, że w poprzedniej kodyfikacji karnej ochrona funkcjonariusza związana była z wykonywaniem czynności służbowych, co miało wpływ na efektywność działania instytucji, na gruncie badanego art. 226 § 1 k.k. zaś taka sytuacja nie miała miejsca. Trybunał uznał zatem, że: „[...] sama skuteczność działań instytucji publicznej, możliwość efektywnego wykonywania przez nią zadań organu władzy nie ulega natomiast osłabieniu przez fakt zaistnienia mocno krytycznych, nawet znieważających wypowiedzi formułowanych w przestrzeni publicznej. Oczywiście, nie oznacza to, że system prawny nie powinien uruchamiać w takich sytuacjach określonych środków ochrony prawnej. Wystarczające są jednak w takim wypadku instrumenty przewidywane w innych regulacjach prawnych, uruchamiane przede wszystkim bezpośrednio z inicjatywy osób bezpośrednio pokrzywdzonych znieważającą wypowiedzią (oprócz środków prawno-karnych – art. 216 k.k., pozostają w dyspozycji tych osób środki ochrony cywilnoprawnej, w tym środki ochrony majątkowej)”. Trybunał wskazał również na koniec, że: „[...] problem nie polega więc na tym, że dochodzi do odrębnej typizacji przestępstwa w wypadku czynów skierowanych przeciwko funkcjonariuszom publicznym, ale na wadliwym sposobie ukształtowania znamion przestępstwa, który prowadzi do naruszenia innych gwarantowanych wartości konstytucyjnych. Państwo ma jednak co do zasady prawo wzmocnić odpowiedzialność karną w wypadku czynów skierowanych przeciwko funkcjonariuszom.

Inny niż w wypadku osób prywatnych jest tu bowiem przedmiot ochrony. Trzeba w konsekwencji uznać, że osoba prywatna i funkcjonariusz publiczny nie należą do tego samego kręgu podmiotów, odznaczających się daną cechą relewantną, a zatem analiza art. 226 § 1 k.k. z punktu widzenia zasady równego traktowania obu kategorii podmiotów nie znajduje uzasadnienia". Pogląd taki powtórzono w kolejnym wyroku Trybunału Konstytucyjnego, na skutek skargi konstytucyjnej dotyczącej niepublicznego znieważenia funkcjonariusza publicznego, gdzie wskazano, że: „[...] art. 226 § 1 k.k. w aktualnym brzmieniu, nie stanowi takiej bariery dla wolności wypowiedzi, która uniemożliwiłaby kierowanie ocen, opinii czy wręcz krytyki pod adresem instytucji publicznych i osób będących piastunami funkcji publicznych [...]. Ograniczenie wynikające z art. 226 § 1 k.k. polega na tym, że wypowiedź nie może przybierać formy zniewagi, realnie zagrażającej możliwości efektywnego wykonywania funkcji publicznych w imię dobra wspólnego. Taki sposób wytyczenia przez system prawny granic wolności wypowiedzi, Trybunał uznaje za uzasadniony ze względu na porządek publiczny (art. 31 ust. 3 Konstytucji)”¹².

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w zakresie penalizacji przestępstwa zniewagi i zniesławienia wypracowano jednolity pogląd, że: „Oceniając konstytucyjność regulacji ustanawiającej ograniczenie konstytucyjnej wolności lub prawa, należy rozważyć, czy spełnia ona kryteria formalne – tj. przesłankę ustawowej formy ograniczenia, a w razie pozytywnej odpowiedzi na to podstawowe pytanie przeprowadzić tzw. test proporcjonalności. Zgodnie z ustalonym na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji orzecznictwem Trybunału, ocena zarzutu braku proporcjonalności wymaga udzielenia odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej

12 Wyr. TK z dnia 12 lutego 2015 r., (SK 70/13, OTK-A 2015/2/14).

normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*). Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw¹³. Podobnie kwestię tę postrzega Europejski Trybunał Praw Człowieka¹⁴.

4. Wprowadzenie art. 231a k.k.

Jak wspomiano wyżej, art. 231a k.k. został wprowadzony ustawą nowelizującą Kodeks karny w 2010 r., a wszedł w życie 22 marca 2011 r. W doktrynie słusznie wskazuje się, że „artykuł 231a k.k.

13 Z uzasadnienia wyr. o sygn. SK 70/13; zob. także wyr. TK z dnia 6 lipca 2011 r., (P 12/09, OTK-A 2011/6/51).

14 W wyr. z dnia 21 stycznia 1999 r., Jankowski przeciwko Polsce, (25716/94, Lex nr 40783), Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że: „[...] przymiotnik «konieczny» w rozumieniu art. 10 ust. 2 Konwencji wymaga istnienia «istotnej potrzeby społecznej». Układające się Strony mają pewien margines swobody w ocenie, czy taka potrzeba istnieje, lecz śladem tego idzie kontrola ze strony instytucji europejskich, dotycząca tak odnośnego ustawodawstwa, jak i orzecznictwa, nawet wydawanego przez niezawisłe sądy. Trybunał ma więc prawo do ostatecznego orzekania o tym, czy «ograniczenie» odpowiada zasadom wolności słowa chronionej przez artykuł 10 [...]. Nie można uznać, że urzędnik publiczny świadomie poddaje się szczegółowej kontroli każdego słowa i uczynku do tego samego stopnia co polityk i tym samym – że powinien być jak tenże traktowany, jeśli chodzi o krytykę swego postępowania. Urzędnik publiczny musi cieszyć się publicznym zaufaniem w warunkach wolnych od bezprawnych przeszkód, jeśli ma pozostać efektywny w wykonywaniu swych funkcji; tym samym może okazać się konieczna ochrona przed ofensywnymi i napastliwymi atakami słownymi podczas wykonywania obowiązków. W rozważanej sprawie wymagania takiej ochrony nie muszą być oceniane w relacji do zasady wolności prasy i otwartej dyskusji na tematy publiczne, jako że uwagi skarżącego nie były wyrażane w takim kontekście”.

rozszerza ochronę funkcjonariuszy publicznych na sytuacje, kiedy zamach na nich nie miał miejsca podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych (np. po godzinach służby, na urlopie, bez związku z konkretnymi czynnościami lub sprawą), lecz motywacją dla zamachu był wykonywany przez funkcjonariusza zawód (np. policjanta, funkcjonariusza Służby Więziennej, prokuratora, sędziego) lub zajmowane stanowisko (np. kierownika urzędu)¹⁵. Innymi słowy, przepis ten „zawiera wyciągnięte przed nawias znamiona modalizujące «z powodu wykonywanego przez niego zawodu lub zajmowanego stanowiska», o które należy uzupełnić każdy typ czynu zabronionego penalizujący zachowanie skierowane przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu «podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych»”¹⁶. W konsekwencji przypisany czyn musi również w podstawie skazania zawierać kwalifikację z art. 231a k.k. w związku z właściwym przepisem, do którego się odnosi. Przy tym dotyczy on wszystkich przepisów chroniących funkcjonariuszy publicznych podczas lub w związku z pełnieniem przez nich czynności służbowych, albowiem: „[...] jego treść zdaje się wskazywać, że przepis ten nie ogranicza się do przestępstw określonych w KK, ale także dotyczy tych, które będą zawarte w innych ustawach. Nie wymieniono w nim enumeratywnie przestępstw, których dotyczy, ale w sposób ogólny rozszerzono kryminalizację na czyny popełnione na szkodę funkcjonariuszy publicznych dokonane z powodu wykonywanego przez nich zawodu lub zajmowanego stanowiska”¹⁷.

15 A. Lach [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzošek, Warszawa 2020, s. 1133; M. Kulik [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2023, s. 931.

16 A. Barczak-Oplustil, M. Iwański [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część II. Komentarz do art. 212–277d*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2017, s. 287.

17 B.J. Stefańska [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. R. Stefański, Warszawa 2020, s. 1633.

Warto jednak dla oddania intencji ustawodawcy prześledzić proces legislacyjny dotyczący uchwalenia tego przepisu. Pierwowzorem dla obecnego brzmienia art. 231a k.k. był projektowany art. 12b k.k., znajdujący się w przedstawionym przez Prezesa Rady Ministrów projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o Policji¹⁸. Przepis ten miał brzmieć tożsamo jak obecny art. 231a k.k. W uzasadnieniu tego projektu wskazano, że: „[...] występujące przypadki agresywnych przestępczych ataków na osoby zobowiązane do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz bezpieczeństwa lub porządku publicznego z racji swoich obowiązków służbowych i zawodowych lub też podejmujące z własnej inicjatywy działania mające na celu zapobieżenie popełnieniu przestępstwa są zjawiskiem bulwersującym opinię publiczną i zwiększającym poczucie zagrożenia oraz lęk przed przestępczością [...]. Wprowadzenie tego rozwiązania będzie skutkowało traktowaniem każdego czynu zabronionego, skierowanego przeciwko osobie funkcjonariusza publicznego (a więc np. godzącego w jego życie, zdrowie, wolność, ale także nietykalność cielesną), tak samo jak czynu godzącego w te dobra funkcjonariusza publicznego, który został popełniony podczas lub w związku z pełnieniem przez niego obowiązków służbowych, skutkując w większości przypadków zaostreniem odpowiedzialności sprawcy, jak również w każdym przypadku przesądzając tryb ścigania z urzędu takiego czynu”¹⁹. W toku prac komisji nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach przepis ten oznaczono jako art. 231a k.k.²⁰.

18 Zob. druk sejmowy nr 2986, Sejm VI kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf>.

19 Druk sejmowy nr 2986...

20 Zob. druk sejmowy nr 3403, Sejm VI kadencji, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/A3FAF36C31380D2FC12577AE004D4402/\\$file/3403.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/A3FAF36C31380D2FC12577AE004D4402/$file/3403.pdf).

Jednakże na tle wprowadzonego art. 231a k.k. rodzi się pytanie, w jakiej relacji przepis ten pozostaje w stosunku do wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 3/06. Na skutek wydania tegoż wyroku „niedopuszczalnym stało się ściganie z tytułu zniewagi funkcjonariusza publicznego dokonanej czy to publicznie, czy niepublicznie wyłącznie w związku z jego czynnościami służbowymi, a nie podczas wykonywania tych czynności”²¹. Niemniej należy zauważyć, że ustawodawca w art. 231a k.k. posłużył się odesłaniem do przepisów dotyczących „ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych”. Trafnie zatem wskazują Agnieszka Barczak-Oplustil i Mikołaj Iwański, iż „rozszerzenie zakresu ochrony, wynikające z art. 231a, nie ma natomiast zastosowania do art. 226 § 1, ponieważ przepis ten posługuje się sformułowaniem «podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych»”²². W przepisie art. 231a k.k. ustawodawca posłużył się spójnikiem „lub”, który „łączy zdania współrzędne lub ich równorzędne części, wyraża ich możliwą wymiennieść albo wzajemne wyłączenie się”²³. Innymi słowy, ustawodawca ma na myśli to, że z rozszerzonej ochrony prawnej korzysta funkcjonariusz, któremu taka ochrona jest należąca „podczas” albo „w związku” z pełnieniem obowiązków służbowych. Przestępstwo zaś z art. 226 § 1 k.k. skierowane jest na ochronę funkcjonariusza publicznego „podczas i w związku” z tymi czynnościami, a więc musi zachodzić koniunkcja tych okoliczności. Dodatkowo należy wskazać, że pomiędzy sformułowaniami „z powodu” i „w związku” zachodzi równoważność – to pierwsze „wskazuje na przyczynę”²⁴, a drugie „wskazuje na okoliczność po-

21 Wyr. SA w Katowicach z dnia 27 lutego 2008 r., (II AKo 238/07, Lex nr 446765).

22 A. Barczak-Oplustil, M. Iwański, *op. cit.*, s. 287.

23 *Słownik współczesnego języka polskiego*, red. B. Dunaj, Warszawa 1996, s. 472.

24 *Ibidem*, s. 1373.

wiązaną z treścią zdania jako jej skutek, przyczyna itp.”²⁵. Różnym zwrotom, szczególnie na gruncie prawa karnego, nie powinno nadawać się odmiennego znaczenia, ale w omawianym przypadku przeciwna konkluzja jest niemożliwa.

Odnotować też należy, że w doktrynie prezentowane jest także stanowisko odmienne. Jerzy Lachowski wśród przestępstw, do których zastosowanie znajduje art. 231a k.k., wymienia również art. 226 k.k.²⁶. Podobnie stwierdza Radosław Hałas²⁷. Taki pogląd można uzasadnić następująco: skoro spójnik „lub” wymaga spełnienia przynajmniej jednego warunku, to tym bardziej spełnia ten warunek znamię „podczas i w związku z pełnieniem czynności służbowych”. Argumentacja taka jednak jest sprzeczna z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 3/06, który jasno wskazał na niedopuszczalność kryminalizacji zachowań niespełniających jednocześnie obu tych kryteriów. Co więcej, art. 231a k.k. jest przepisem o charakterze wyjątkowym i rozszerzającym odpowiedzialność karną. Przepisy wyjątkowe zaś nie powinny być wykładane w sposób rozszerzający²⁸. Jest to szczególnie istotne na gruncie prawa karnego, w którym niedopuszczalne jest stosowanie analogii na niekorzyść sprawcy i wykładni rozszerzającej²⁹. W doktrynie słusznie wskazuje się, że: „[...] gwarancyjna funkcja zasady *nullum crimen sine lege* ma zatem w pierwszej kolejności zostać zrealizowana na etapie tworzenia prawa. Wskazuje się wprost, że jeśli tę zasadę traktować jako standard przyzwoitej

25 *Ibidem*, s. 1299.

26 Zob. J. Lachowski [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz. Art. 222–316*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2017, s. 181.

27 Zob. R. Hałas [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiako, Warszawa 2021, s. 1344.

28 Zob. L. Morawski, *op. cit.*, s. 202.

29 Zob. J. Giezek [w:] *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, red. M. Bojarski, Warszawa 2020, s. 45.

legislacji – wówczas jego realizacja jest powinnością prawodawcy. Do interpretatora natomiast skierowany jest zakaz analogii i wykładni rozszerzającej (na niekorzyść sprawcy) – czyli wymóg «zakazu stosowania analogii i wykładni rozszerzającej aktu normatywnego zawierającego zakaz lub nakaz obwarowany sankcją represyjną oraz określającego jej ustawowe zagrożenie na niekorzyść sprawcy w zakresie podstaw odpowiedzialności o charakterze represyjnym» (*nullum crimen sine lege stricta*)³⁰. Także Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, iż: „[...] zasada *nullum crimen sine lege* zasadniczo stanowi przedmiot zainteresowań prawa karnego materialnego, jednak – ze względu na rangę zasady konstytucyjnej – była również interpretowana w orzecznictwie Trybunału. Za punkt wyjścia przyjęło ono stwierdzenie, że «w demokratycznym państwie prawnym prawo karne musi być oparte przynajmniej na dwóch podstawowych zasadach: określoności czynów zabronionych pod groźbą kary (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*) oraz na zakazie wstecznego działania ustawy wprowadzającej lub zaostrzającej odpowiedzialność karną» (postanowienie z 25 września 1991 r., sygn. S. 6/91, OTK w 1991 r.). Kolejny etap, to rozwinięcie pojęcia «określoności» czynu zabronionego. Trybunał przyjął, że «materialne elementy czynu, uznanego za przestępczy, muszą być zdefiniowane w ustawie (zgodnie z konstytucyjną zasadą wyłączności ustawy) w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny»³¹. Z tych powodów należy uznać, że rozszerzenie ochrony funkcjonariuszy publicznych w oparciu na art. 231a k.k. nie może odnosić się do przestępstwa z art. 226 § 1 k.k. Sprzeciwiają się temu wzgląd na literalną wykładnię tego

30 S. Tkacz, *Zasada nullum crimen sine lege jako źródło poszukiwania językowej granicy wykładni prawa karnego?*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2022, nr 2, s. 82.

31 Wyr. TK z dnia 20 lutego 2001 r., (P 2/00, OTK-A 2001/2/32).

przepisu oraz wcześniejszy wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczący niekonstytucyjności poprzedniego brzmienia przepisu art. 226 § 1 k.k. Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Oznacza to, że w drodze kolejnej ustawy niedopuszczalne jest swego rodzaju „obejście” wyroku Trybunału, który doprowadził do wyeliminowania z systemu prawnego przepisu niezgodnego z Konstytucją.

5. Zakończenie

Przeprowadzone powyżej rozważania skłaniają do wniosku, że regulacja z art. 231a k.k. stanowi ustawowe rozszerzenie ochrony karnej funkcjonariuszy publicznych. Przepis rozszerza bowiem karalność zachowań skierowanych przeciwko tym podmiotom „z powodu wykonywanego przez niego zawodu lub zajmowanego stanowiska” nawet wówczas, gdy zostały popełnione bez związku z wykonywanymi przez nie czynnościami. Ustawodawca przewiduje jednak, że ochrona funkcjonariusza publicznego jest taka sama jak przy przestępstwach popełnionych „podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych”. Mając na względzie zarówno zakaz wykładni rozszerzającej przepisów o charakterze wyjątkowym, jak i wcześniejszy wyrok Trybunału Konstytucyjnego, należy stwierdzić, że przepis ten nie może mieć zastosowania do występku z art. 226 § 1 k.k., albowiem w tym wypadku ustawodawca wymaga, żeby znieważenie miało miejsce „podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych”.

Streszczenia

Przestępstwo znieważenia funkcjonariusza publicznego a rozszerzenie ochrony prawnej na podstawie art. 231a k.k.

W artykule przedstawiono problematykę dotyczącą regulacji zawartej w art. 231a k.k. Choć przepis został wprowadzony w 2010 r., to w doktrynie prezentowane są rozbieżne stanowiska w zakresie jego stosowania. Dotyczy to możliwości stosowania przepisu do występkę z art. 226 § 1 k.k. W 2006 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność wskazanego przepisu w zakresie, w którym kryminalizuje znieważenie nie podczas pełnienia czynności służbowych przez funkcjonariusza publicznego. Zagadnienie nie było do tej pory szerzej prezentowane w literaturze, co uzasadnia jego bliższe omówienie.

Słowa kluczowe: znieważenie funkcjonariusza publicznego, rozszerzenie ochrony prawnej, przepis wyjątkowy, zakaz wykładni rozszerzającej

The offence of insulting a public official and extension of legal protection under Article 231a of the Criminal Code

The article presents the issues related to the regulation of Article 231a of the Criminal Code. Although the provision was introduced in 2010, the doctrine presents divergent positions on its application. This concerns the possibility of applying provision to the offence under Article 226 § 1 of the Criminal Code. In 2006 the Constitutional Tribunal found this provision inconsistent to the extent that it criminalizes an insult not performed by a public official during official duties. The issue has not been widely presented in the literature so far, which justifies its closer discussion.

Keywords: insulting a public official, extending legal protection, exceptional provision, prohibition of broad interpretation

Literatura

- Bafia J., K. Mioduski, M. Siewierski, *Kodeks karny. Komentarz. Tom II. Część szczególna*, Warszawa 1987.
- Barczak-Oplustil A., M. Iwański [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część II. Komentarz do art. 212–277d*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2017.
- Giezek J. [w:] *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, red. M. Bojarski, Warszawa 2020.
- Górniok O. [w:] *Kodeks karny. Komentarz. Tom II. Art. 117–363*, red. O. Górniok et. al., Gdańsk 2005.
- Hałas R. [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, Warszawa 2021.
- Kulik M. [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2023.
- Lach A. [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzosek, Warszawa 2020.
- Lachowski J. [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz. Art. 222–316*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2017.
- Mączyński A., Podkownik J. [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Radziewicz P., *Glosa do wyroku TK z dnia 11 października 2006 r., P 3/06*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 1.
- Raglewski J., *Wybrane zagadnienia prawnokarnej ochrony czci w kodeksie karnym z 1997 r.*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2003, z. 2.
- Słownik współczesnego języka polskiego*, red. Dunaj B., Warszawa 1996.
- Stefańska B.J. [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. R. Stefański, Warszawa 2020.

Tkacz S., *Zasada nullum crimen sine lege jako źródło poszukiwania językowej granicy wykładni prawa karnego?*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2022, nr 2.



Jarosław Szymanek

dr hab. nauk humanistycznych, politolog, ustrojznawca,
prof. Centrum Badań Polityki Europejskiej w Warszawie;
specjalista i autor publikacji z zakresu polskiego
i porównawczego prawa konstytucyjnego, współczesnych
systemów politycznych oraz integracji europejskiej.
ORCID: 0000-0002-0590-5218

Optymalizacja działania administracji rządowej w sytuacjach kryzysowych

1. Wprowadzenie

Istnieją, co zrozumiałe, prawne rozwiązania mające zapewnić sprawne funkcjonowanie państwa w sytuacjach szczególnych, przez które należy rozumieć zarówno sytuacje ekstremalne, na okoliczność wystąpienia których Konstytucja¹ przewiduje instytucję stanów nadzwyczajnych, jak i inne sytuacje umożliwiające zastosowanie „zwykłych środków konstytucyjnych”, a które wyczerpują znamiona tzw. sytuacji kryzysowej i kryzysu, niemniej jednak w swoich skutkach nie idą tak daleko, aby potrzebne było skorzystanie z *ultima ratio*, którym w demokratycznym państwie prawnym jest stan nadzwyczajny².

1 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: Konstytucja.

2 Jego podstawową zasadą jest zasada ostateczności, zgodnie z którą stan nadzwyczajny jest wprowadzony, jeżeli zwykłe środki okazują się niewystarczające, por. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 168.

W ślad za poglądem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w sprawie o sygn. K 50/07³, polski porządek prawny zna dwie sytuacje krańcowe, tj. sytuację normalnego funkcjonowania państwa, kiedy zwykłe środki konstytucyjne są wystarczające, oraz sytuację szczególnych zagrożeń, gdy środki takie okazują się niewystarczające i zachodzi konieczność wprowadzenia któregoś z trzech stanów nadzwyczajnych. Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 50/07, wyraźnie wykluczając możliwość wprowadzenia jako zwykłych środków konstytucyjnych rozwiązań ekstremalnych, kojarzących się z reżimem stanów nadzwyczajnych, wskazał zarazem, że zwykłe środki konstytucyjne nie muszą mieć jednolitego charakteru. Oznacza to, iż zwykłe środki konstytucyjne można klasyfikować i stopniować, tworząc w ten sposób ich gradację, a nieprzekraczalną barierą jest ingerencja w prawa i wolności jednostki, która może mieć miejsce jedynie w czasie stanu nadzwyczajnego (i to w ograniczonym zakresie)⁴. Wynika z tego, że szczególnie w obrębie administracji rządowej istnieje względna swoboda kształtowania rozwiązań i procedur, które będą mieć status zwykłych środków konstytucyjnych, a będą dostosowywane do istniejących okoliczności faktycznych, w wielu wypadkach będących zgoła innymi aniżeli zakładany co do zasady stan normalny czy zwyczajny⁵. Swoboda ta pozwala tworzyć bardzo różne rozwiązania, dostosowane do konkretnej sytuacji faktycznej lub hipotetycznej, co całemu działaniu administracji umożliwia nadanie kształtu rozwiązań stopniowalnych, a zarazem elastycznych,

3 Wyr. TK z dnia 21 kwietnia 2009 r., (K 50/07, OTK-A 2009/4/51).

4 Por. M. Kazmierczuk, *Ograniczenie wolności i praw człowieka podczas stanu wyjątkowego w polskim prawodawstwie*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne” 2018, nr 9, s. 111 i n.

5 Zob. np. P. Szyja, *Funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacji kryzysu spowodowanego czynnikami zewnętrznymi – studium przypadku COVID-19*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2020, nr 6, s. 267 i n.

ponieważ nigdy nie jest możliwe określenie *a priori* wszystkich ewentualnych sytuacji. Istnienie tego rodzaju wachlarza rozwiązań jest zresztą wymogiem nie tylko prakseologii działania administracji, lecz także obowiązkiem administracji publicznej, wobec której Konstytucja formułuje wprost obowiązek zapewnienia rzetelności i sprawności⁶. Szczególnie sprawność należy w tym przypadku rozumieć jako konieczność istnienia wachlarza możliwości podejmowania różnych działań, w zależności od ujawniających się potrzeb i oczekiwań⁷.

Jest tak tym bardziej, że zmiany we współczesnym świecie, jakie się permanentnie dokonują, powodują, że radykalnie zmienia się znaczenie sytuacji normalnej i sytuacji nienormalnej. Prosty podział przestaje mieć znaczenie w obliczu coraz większej liczby zdarzeń nagłych, nieprzewidzianych, rodzących niepewność, trudnych do kalkulacji. Zarazem także pojęcie klasycznego kryzysu dezaktualizuje się, gdyż sytuacja trwająca długo (np. wojna czy pandemia) w momencie jej znacznego rozciągania w czasie przestaje być kryzysem i staje się, paradoksalnie, zwyczajną sytuacją, do której jednak państwo i jego struktury muszą być przygotowane i przystosowane, a która pomimo swojej długotrwałości ciągle, mimo wszystko, pozostaje sytuacją odmienną od klasycznej sytuacji normalnej czy zwyczajnej⁸.

W Polsce narzędziem operacjonalizacji działań państwa w takiej sytuacji jest ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁹. Wydaje się jednakże, że poza nią należałoby po-

6 Por. J. Rogozińska-Mitrut, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2010, s. 9.

7 Zob. A. Warmiński, *Aspekty funkcjonowania administracji publicznej*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2011, nr 8, s. 259 i n.

8 Por. J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Kraków 2010, s. 91 i n.

9 Dz. U. z 2023 r. poz. 122.

myśleć o zmianach strukturalnych i funkcjonalnych dotyczących administracji rządowej, która musi mieć do dyspozycji instrumenty działania przewidziane na różne sytuacje, z jakimi mamy, czy możemy mieć, do czynienia. Jest tak tym bardziej, że na gruncie Konstytucji to Rada Ministrów jest organem odpowiedzialnym za prowadzenie polityki państwa, w tym za bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne¹⁰. Stąd wniosek, że ponosząc odpowiedzialność (prawną i polityczną) za bezpieczeństwo państwa, Rada Ministrów musi mieć środki działania adekwatne do istniejącej sytuacji.

Poszukując takich środków, należy w pierwszej kolejności rozważyć, które z elementów ustrojowej aranżacji Rady Ministrów należy wzmocnić, a ściślej mówiąc – który model rządu wybrać. Intencją Konstytucji bez wątplenia było wzmocnienie pozycji Prezesa Rady Ministrów¹¹, niemniej jednak efekt ten osiągnięto tylko połowicznie. Dlatego ustawowa aranżacja może ciągle pójść albo w kierunku zamierzonym (tj. wzmocnienia premiera), albo odwrócić ten trend, wzmacniając elementy kolegialności działania Rady Ministrów¹² (która jednak nie jest, jak to było w poprzednim stanie konstytucyjnym, sformułowana wprost, co tym bardziej pozwala wprowadzić rozwiązania łamiące zasadę kolegialności rządu).

W sytuacjach szczególnych, noszących znamiona zdarzeń zakłócających zwyczajny bieg spraw państwowych, tendencją jest personalizacja władzy i odpowiedzialności¹³. Jest to zresztą trend

10 Zob. A. Sokołowski, *Kompetencje i zadania Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów w ramach polityki bezpieczeństwa*, „Świat Idei i Polityki” 2016, t. XV, s. 209 i n.

11 Por. S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, *passim*.

12 Zob. M. Kowalska, *Kolegialność działań Rady Ministrów a odpowiedzialność konstytucyjna jej członków w ocenie polskiej doktryny*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2017, t. II, s. 115 i n.

13 Co historycznie dało początek zjawisku tzw. dyktatury, z którą stan nadzwyczajny jest nieodmiennie kojarzony, zob. K. Prokop, *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012, s. 27 i n.

uniwersalny (*vide* rządy premierowskie czy prezydenckie)¹⁴. Dlatego też logika podpowiada, że naturalnym kierunkiem reform (jeśli liczymy się z tym, iż sytuacji trudnych będzie w przewidywalnej perspektywie tylko więcej¹⁵), że należałoby pójść w kierunku wzmocnienia pozycji prawnej i politycznej Prezesa Rady Ministrów. Byłoby to zgodne, po pierwsze, z ogólną tendencją ustrojową, z którą mamy do czynienia w Polsce po 1997 r., po drugie zaś, z rządzeniem w sytuacjach odstających od wzorca normalności, które to rządzenie zazwyczaj koncertuje się w ośrodkach nowokrytycznych¹⁶. Szczególnym narzędziem dla takich działań może być art. 148 Konstytucji. Przewiduje on, że Prezes Rady Ministrów „zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania” (pkt 4) oraz „koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów” (pkt 5).

Szukając instrumentów wzmocnienia Prezesa Rady Ministrów, należałoby pomyśleć nad trzema zasadniczymi, tj.: 1) reformą działów administracji rządowej w kierunku zapewnienia sprawnego zarządzania działami, które w jakimś stopniu są ze sobą powiązane (co niekoniecznie wymusza zmiany prawne, a jedynie zmianę praktyki); 2) wyposażenie Prezesa Rady Ministrów w prawo wydawania poleceń (analogicznie jak w art. 7a ustawy o zarządzaniu kryzysowym) wobec ministrów i innych organów administracji rządowej (jako prosta konsekwencja art. 148 pkt 4 Konstytucji, na podstawie którego Prezes Rady Ministrów zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej

14 Por. S. Gałkowski, A. Gałkowska, *Personalizacja polityki*, „Państwo i Społeczeństwo” 2012, nr 1, s. 55 i n.

15 Por. Z. Ciekankowski, *Rodzaje i źródła zagrożeń bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarowa” 2010, nr 1, s. 29 i n.

16 Co wychodzi naprzeciw potrzebie szybkiego podejmowania decyzji, ale też odpowiada potrzebie zapewnienia skutecznej odpowiedzialności, która jest prostsza i czytelniejsza, jeżeli nie ulega nadmiernemu rozproszeniu.

wykonywania); 3) możliwość stanowienia uchwał wykładniczych Rady Ministrów w przypadku sporów kompetencyjnych między ministrami, co byłoby zdecydowanie mocniejszym narzędziem aniżeli przewidziane w art. 5 ust. 7 ustawy o Radzie Ministrów uprawnienie Prezesa Rady Ministrów do rozstrzygania o zakresie działania ministrów w razie zaistnienia sporu kompetencyjnego między ministrami.

Reformując administrację rządową, a tym samym dostosowując ją do nowych wyzwań i okoliczności, należałoby też zastanowić się nad tym, czym w istocie rzeczy ma być Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Czy ma być to organ obsługujący Prezesa Rady Ministrów i Radę Ministrów, czy też ma być „superresortem”, w jakiejś mierze kumulującym zadania działów administracji rządowej (co jest konsekwencją tego, że w razie braku przydziału danego działu administracji rządowej jakiemuś ministrowi, dział ten pozostaje w gestii premiera). Niezależnie od poszukiwania rozwiązań optymalnych należy zdawać sobie sprawę z tego, iż naturalną tendencją jest centralizacja działania administracji¹⁷, zwłaszcza w sytuacjach trudnych. Dlatego zupełnie nierealne są plany redukcji KPRM, co nie znaczy, że nie należy zastanowić się nad tym, czy KPRM ma kumulować działy, czy też raczej optymalizować ich działanie poprzez właściwe, drożne mechanizmy koordynacji i wymiany informacji.

Ewentualna reorganizacja KPRM wymaga rozstrzygnięcia kwestii spornej, którą jest niewłaściwy (niedostateczny) obieg informacji. Tu kwestią kluczową jest rozstrzygnięcie, czy dzisiaj Prezes Rady Ministrów nie dysponuje pełną, rzetelną, wiarygodną informacją, czy też odwrotnie, dysponuje nadmiarem informa-

17 Por. S. Flejterski, M. Ziolo, *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 3, s. 76 i n.

cji, spowodowanym zbyt dużą liczbą kanałów informacyjnych. I jedna, i druga sytuacja z punktu widzenia działania rządu jest niedobra¹⁸. Dlatego w strukturze KPRM powinna zostać, niezależnie od wszystkich innych ewentualnych reform, powołana jedna komórka zajmująca się zbieraniem, selekcjonowaniem, weryfikowaniem, przetwarzaniem i dostarczaniem informacji właściwemu decydentowi politycznemu. Nie chodzi przy tym o komórkę, której celem byłoby wytwarzanie nowej, tzn. własnej informacji, ale raczej agregowanie, sprawdzanie i selekcjonowanie informacji, które w takiej czy innej formie powstają w KPRM.

2. Kryzys i jego specyfika

We współczesnym państwie procesy zmian i ujawniające się przy tej okazji rozmaite sytuacje nagłe, nieprzewidziane, wymagające szybkiej reakcji są stanem *constans*. Radykalnie zmieniło to definiowanie samego kryzysu, który tradycyjnie był postrzegany jako zdarzenie sporadyczne, nieprzewidziane, nagłe, niepewne w swoich konsekwencjach, duże w swojej skali, silnie destabilizujące normalne mechanizmy funkcjonowania państwa¹⁹. Nasileniu zjawisk noszących czy też mogących nosić znamiona kryzysu towarzyszy daleko idące poszerzenie pojęcia bezpieczeństwa państwa. Jeszcze jakiś czas temu bezpieczeństwo miało wymiar ściśle fizyczny i nieodmiennie było kojarzone z zagrożeniem egzystencji jednostki z powodu nieprzewidzianych działań noszących znamiona klęsk żywiołowych czy też celowej i świadomej działalności człowieka, której zamiarem była co najmniej destabilizacja państwa, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Współcześnie, wraz z rozwojem nowoczesnych technologii, globalizacją, rolą opinii

18 Zob. J. Supernat, *Zarządzanie*, Wrocław 2005, s. 551 i n.

19 Zob. J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *op. cit.*, s. 68 i n.

publicznej oraz mediów, zacieśniającymi się więzami i zależnościami gospodarczymi, pojęcie bezpieczeństwa poszerzyło swój zakres znaczeniowy²⁰. W konsekwencji dotyczy różnych przejawów życia człowieka i odnosi się do aspektu militarnego, politycznego, ekonomicznego, społecznego czy nawet psychologicznego, czego wyrazem są takie określenia jak: bezpieczeństwo militarne, bezpieczeństwo zdrowotne, bezpieczeństwo surowcowe, bezpieczeństwo żywnościowe, bezpieczeństwo energetyczne, bezpieczeństwo finansowe, bezpieczeństwo cybernetyczne, bezpieczeństwo ekologiczne itd. Z tych też względów współczesne państwo to państwo permanentnej akomodacji do zachodzących zmian, a najbardziej pożądaną cechą aparatu państwowego jest jego rezyliencja²¹, przez którą należy rozumieć dostosowywanie się do zmieniających się warunków, zdolność adaptacji, umiejętność odzyskiwania utraconych lub osłabionych sił, odporność na działanie szkodliwych czynników, radzenie sobie w trudnych, zaskakujących i odznaczających się niepewnością okolicznościach²².

Kryzysem jest sytuacja powstała w sposób nagły lub narastający, a co za tym idzie – nieprzewidywany, występująca losowo, mająca nieokreślony z góry i niepewny przebieg, odznaczająca się utratą bądź osłabieniem zdolności kontroli, rodząca presję czasu, i – wobec powyższego – zakłócająca normalny proces decyzyjny. W nawiązaniu do greckiego słowa *krino* kryzys oznacza punkt zwrotny czy przełomowy, moment rozstrzygający, jakościową zmianę. Przyjmuje się, że kryzys zawiera trzy kluczowe elementy, tj.: 1) zaskoczenie i wywołaną tym presję czasu; 2) zagrożenie

20 Por. L. Lipski, R. Leszczyński, *Kryzys zagrożeniem państwa i społeczeństwa*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2010, nr 1–2, s. 7 i n.

21 Z łaciny *resilire*, tzn. odbić z powrotem, sprężyste odbić się, prężność.

22 Por. M. Stępka, *Rezyliencja jako paradygmat bezpieczeństwa w czasach przewlekłych kryzysów*, „Przegląd Politologiczny” 2021, nr 2, s. 105 i n.

co najmniej destabilizacją normalnego funkcjonowania określonej struktury; 3) niebezpieczeństwo będące funkcją okoliczności, w jakich kryzys się ujawnił, oraz rezultatem kryzysu (który w skrajnych przypadkach może prowadzić do kolejnego kryzysu). Tak zdefiniowany kryzys może mieć postać kryzysu społecznego, ekonomicznego, ekologicznego, politycznego czy militarnego (lub mieszanego z przewagą któregoś z tych elementów). Uwzględniając wielość sposobów definiowania kryzysu, przyjmuje się, że jest zdarzeniem nagłym, niebezpiecznym, oznaczającym zakłócenie stabilnego dotąd procesu, generującym utratę kontroli nad rozwijającą się w tak niepewny sposób sytuacją i brakiem koncepcji na jej opanowanie, wymagającym podjęcia zdecydowanych, nadzwyczajnych środków²³.

Sytuacji określanej mianem kryzysu najczęściej towarzyszy ogólna destabilizacja przy zaistnieniu tzw. efektu domina²⁴. W czasie kryzysu ma się do czynienia z podejmowaniem decyzji szybko, przy nie zawsze dobrze rozeznanej informacji, najczęściej przy niepełnej wiedzy na dany temat. Istnieje także element zaskoczenia, gdyż z reguły trudno jest przewidzieć, jakie skutki będą miały podjęte decyzje lub zastosowane rozwiązania (bowiem nie ma czasu na symulacje efektu, a zaskoczenie i konieczność szybkiego podejmowania decyzji utrudniają kalkulację scenariuszy wariantowych). Podczas kryzysu organy władzy publicznej działają zarówno pod silną presją czasu, jak i otoczenia (w tym opinii publicznej), co utrudnia identyfikację i szczegółową analizę zagrożeń. Mimo konieczności traktowania każdego zdarzenia

23 Zob. R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Warszawa 1996, s. 10.

24 Por. Z. Ciekankowski, Z. Stachowiak, *Podjęcie decyzji w sytuacjach kryzysowych*, „Studia i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego” 2011, nr 1-2, s. 48 i n.

kryzysowego w sposób indywidualny można pokusić się o wyróżnienie wspólnych cech każdego kryzysu, do których zaliczyć można: zaskoczenie; deficyt informacji; spóźnione reagowanie; rzeczywiste lub wirtualne eskalowanie wydarzeń składających się na kryzys; rzeczywistą lub odczuwalną utratę kontroli, a co za tym idzie także i przewidywalności rozwoju sytuacji; presję opinii publicznej; zaniepokojenie lub wręcz panikę; przerwanie rutynowych procesów podejmowania decyzji; niepewność skutków podjętych doraźnie decyzji²⁵.

3. Kryzys a inne sytuacje newralgiczne

Od typowego kryzysu należy odróżnić inne sytuacje, które *per se* kryzysem nie są, ale które często utożsamia się z kryzysem, bądź którym nadaje się przymioty kryzysu, co swoją drogą powoduje, że samo określenie kryzysu staje się bezużyteczne. Rozciąganie znaczeniowe pojęcia kryzysu na sytuacje, które nim nie są, powoduje zatracenie elementarnych, w znaczeniu składowych i podstawowych, cech kryzysu, takich jak: nagłość; epizodyczność; nieprzewidywalność; gwałtowność; wyjątkowość; niepewność zarówno wiedzy, jak i konsekwencji podjętych decyzji. Poszerzanie znaczenia kryzysu powoduje, że kryzysami, wbrew metodologii, stają się zdarzenia i sytuacje, które nimi nie są. Co więcej, kryzys zmienia się w sytuację rozciągniętą. W ten sposób kryzys staje się permanentny, a zarządzanie kryzysowe w istocie rządzeniem kryzysowym, tj. rządzeniem przy wykorzystaniu kryzysu jako alibi dla podejmowania działań w sposób daleki od zwykłych procedur, które winny mieć zastosowanie. Diametralnie czymś innym niż

25 Zob. M. Prorok, *Podjęcie decyzji w sytuacjach kryzysowych*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2015, nr 3, s. 59 i n.

kryzys jest też tzw. sytuacja kryzysowa²⁶. Składa się na nią zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych, wpływających na dany układ (system) w ten sposób, iż zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmiany, w rezultacie czego dochodzi do zachwiania równowagi, a następnie jej przywrócenia dzięki podjętym środkom. Sytuacja kryzysowa jest następstwem zagrożenia i finalnie prowadzi do zerwania lub znacznego naruszenia struktur społecznych, politycznych czy ekonomicznych, przy równoczesnym poważnym zakłóceniu funkcjonowania instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia *status quo* nie uzasadniają wprowadzenia żadnego środka nadzwyczajnego. Wobec tego sytuacja kryzysowa jest tłem kontekstualnym, który rodzi groźbę kryzysu, ale sama w sobie kryzysem nie jest i wcale nie musi doprowadzić do kryzysu. Mało tego, prakseologia procesu decyzyjnego powinna być tak skonstruowana, aby w wariantcie optymalnym w sytuacji kryzysowej podjąć takie działania, by nie doprowadzić do kryzysu. Z tego punktu widzenia powstanie kryzysu jest zawsze przejawem nieefektywności przewidzianych procedur, które muszą być zastosowane nie w momencie pojawiania się kryzysu, ale w chwili zaistnienia sytuacji kryzysowej. Przewidziane na jej okoliczność rozwiązania proceduralne winny wygenerować zastosowanie środków, które w trudnej, bo kryzysowej sytuacji, pozwolą – mimo wszystko – uniknąć kryzysu. Racjonalny prawodawca powinien wobec tego tak zaplanować model podejmowania decyzji, aby procedury szczególne zastosować już w sytuacji kryzysowej, a nie dopiero w sytuacji kryzysu. Takie skonstruowanie mechanizmu decyzyjnego pozwala sytuację kryzysową rozładować bez jej kumulacji w postaci kryzysu²⁷.

26 Por. W. Otwinowski, *Kryzys i sytuacja kryzysowa*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2010, nr 2, s. 83 i n.

27 Por. W. Otwinowski, *op. cit.*, s. 87 i n.

Sytuacja kryzysowa może być – i najczęściej jest – efektem sprzężenia złych, niewłaściwych procedur, ich nieprzestrzegania lub też rozmijania się modelu formalnego podejmowania decyzji z modelem faktycznym²⁸. Często powstanie sytuacji kryzysowej jest wynikiem błędnych decyzji kierunkowych, które nie biorą pod uwagę ani mocy przerobowej struktur administracyjno-urzędniczych, ani nie kalkulują sumy wprowadzanych zmian, szczególnie gdy są one wdrażane na szeroką skalę, lub też – co również się zdarza – źle obliczają skutki regulacji. W tym ostatnim wypadku przyczyną złej oceny skutków regulacji – OSR (tzw. oceny wpływu) mogą być też: 1) nieuwzględnianie wszystkich istniejących danych; 2) brak dostatecznej wiedzy o aktualnej sytuacji, co powoduje niewłaściwą symulację proponowanych zmian; 3) przykładanie zbyt małej wagi do kwestii ekonomicznych, które – biorąc pod uwagę istotę oceny skutków regulacji – były elementem wyjściowym i przesądającym o konieczności dokonania OSR; 4) zbyt słaby obieg informacji pomiędzy różnymi strukturami (resortami, departamentami), których właściwość przesądza często o posiadaniu wysoce specjalistycznej, a zarazem nie zawsze ogólnie dostępnej wiedzy; 5) dostosowywanie treści OSR do oczekiwań decydentów politycznych i związane z tym nieuwzględnianie w ocenie wpływu wszystkich skutków proponowanych przedsięwzięć regulacyjnych, zwłaszcza jeśli wskazuje się ich ewentualnie negatywne skutki²⁹. Należy mieć na uwadze, że w procesach decyzyjnych sytuacje kry-

28 Por. K. Pilarz, *Specyfika relacji organów administracji publicznej z otoczeniem w sytuacjach kryzysowych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CXI, s. 129 i n.

29 Poza tym w warunkach polskich rozwiązaniem, które osłabia OSR, jest zbyt małe przywiązywanie wagi do skutków ekonomicznych proponowanych regulacji, zwłaszcza w ujęciu holistycznym, gdy tymczasem to właśnie analiza skutków ekonomicznych była sprężyną rozwoju OSR tam, gdzie jest ona dziś najbardziej rozwinięta, por. J. Szymanek, *Ocena Skutków Regulacji jako mechanizm doskonalenia prawodawstwa*, „Przegląd Legislacyjny” 2021, nr 2, s. 11 i n.

zysowe są efektem nie tylko złej czy niedokładnej oceny wpływu, lecz także innych elementów procesu decyzyjnego. Trzeba tu wymienić m.in. takie elementy jak: 1) zmienianie decyzji przez wprowadzanie do zaproponowanych rozwiązań innych, które często nie są przedmiotem oceny, a mogą w istotny sposób modyfikować założenia wyjściowe przedsięwziętej regulacji albo tworzyć efekt złej synergii, tj. sytuacji, w której początkowo dobre rozwiązanie zostało poprzez jego modyfikację zepsute; 2) brak właściwej reakcji na OSR w sytuacji, kiedy w sposób prawidłowy diagnozuje ona ewentualne słabe punkty przedstawionych propozycji³⁰; 3) brak należytej komunikacji między pionowymi i poziomymi strukturami administracyjnymi. Warto zauważyć, że błędne czy też nie do końca przemyślane decyzje polityczne *per se* ani nie są sytuacją kryzysową, ani – tym bardziej – kryzysem. Niemniej jednak mogą w swoich konsekwencjach generować sytuacje kryzysowe, co potwierdza zasadę, że należyte zorganizowanie procesu decyzyjnego, włącznie z jego merytorycznym oprzyrządowaniem w postaci doradztwa naukowo-ekspertycznego, jest jednym z podstawowych elementów właściwego zarządzania w taki sposób, aby unikać sytuacji kryzysowych³¹.

4. Strategia działania w sytuacjach szczególnych

Niezależnie od tego, czy konstruowane rozwiązania i procedury są nastawione na decydowanie w sytuacji kryzysowej czy też w kryzysie, newralgicznymi punktami właściwego zorganizowania

30 W tym wypadku decydent powinien albo wycofać projekt, albo rozważyć wprowadzenie zmian, które uwzględniłyby niebezpieczeństwa wskazane w OSR.

31 Szerzej na ten temat zob. M. Raczyńska, K. Krukowski, *Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego*, Kraków 2020, s. 37 i n.

procesu decyzyjnego są: 1) proces informacyjny, przez który należy rozumieć złożony, wieloetapowy proces agregowania i selekcjonowania informacji³²; 2) właściwy proces decyzyjny, który ma albo nie dopuścić do kryzysu (w sytuacji kryzysowej), albo rozwiązać kryzys (kiedy ten już się uzewnętrznił)³³, uruchamiany na podstawie wcześniej zebranych, zweryfikowanych i przetworzonych informacji, z możliwą – choćby częściową – prognozą skutków takiej lub innej powziętej decyzji (przy jednoczesnym założeniu, że na prognozę – zwłaszcza w kryzysie – może nie być czasu). Doświadczenie uczy, że obydwie newralgiczne elementy decydowania w sytuacji kryzysowej czy w kryzysie są podatne na rozwiązania niefunkcjonalne, nieskuteczne, nadmiernie skomplikowane lub też rozpraszające odpowiedzialność, która jest ważną kwestią decydowania w sytuacjach trudnych i często podlega nadmiernej dyspersji, co powoduje faktyczny, a często też i formalny brak odpowiedzialności, przekładający się na nieistnienie decydenta.

Informacja, zarówno w sytuacji kryzysowej, jak i – zwłaszcza – w kryzysie jest kluczowym elementem z punktu widzenia optymalnego skonstruowania mechanizmu decyzyjnego³⁴. Każdy kryzys, ale też i sytuacja kryzysowa, przy założeniu, że ta druga może bardzo szybko przekształcić się w kryzys, odznaczają się deficytem informacji i to w momencie, gdy jest ona najbardziej potrzebna³⁵.

32 Por. J. Prońko, A. Letkiewicz, *Informacyjne uwarunkowania zarządzania kryzysowego* [w:] *Zarządzanie kryzysowe*, red. J. Stawnicka, B. Wiśniewski, R. Socha, Szczytno 2011, s. 85 i n.

33 Zob. J. Konieczny, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach*, Poznań–Warszawa 2001, *passim*.

34 Zob. M. Cabaj, *Zarządzanie kryzysowe – integralna część bezpieczeństwa narodowego*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKSW” 2014, t. VI, s. 101 i n.

35 Por. W. Kitler, B. Wiśniewski, J. Prońko, *Wybrane problemy zarządzania kryzysowego w państwie*, Warszawa 2000, s. 43 i n.

Współcześnie, w dobie rozwoju mediów oraz środków komunikacji elektronicznej, najważniejsza jest kwestia informacji rzetelnej, wiarygodnej, sprawdzonej, nieobarczonej świadomą lub nieświadomą manipulacją, deformacją lub dezinformacją. Wyselekcjonowana, ustrukturyzowana informacja oraz budowana na jej podstawie, w oparciu na istniejących narzędziach metodologicznych (teoretycznych i empirycznych), wiedza jest zasadniczym czynnikiem sprawnego podejmowania decyzji w sytuacjach ekstremalnych, znaczących kryzysem³⁶. Jest tak tym bardziej, że brak informacji, niepełna informacja lub nieprawdziwa informacja mogą wygenerować podejmowanie niewłaściwych czy wręcz złych decyzji, które albo nie będą w stanie uniknąć kryzysu w sytuacji kryzysowej, albo nie będą mogły go rozwiązać lub też opóźnią znalezienie środków zaradczych w momencie, kiedy kryzys już wystąpił³⁷.

5. Mechanizm decyzyjny w sytuacjach szczególnych

Mechanizm decyzyjny zawsze, a w sytuacji kryzysowej i w kryzysie w szczególności, powinien być skonstruowany na podstawie kilku najważniejszych wytycznych. Po pierwsze, powinien wyraźnie oddzielać etap zbierania i selekcjonowania informacji od właściwego etapu podejmowania decyzji na podstawie zebranych informacji. Po drugie, powinien być rozłożony na etap konsultacji

36 Szerzej na ten temat zob. C.R. Sunstein, *Infotopia*, Warszawa 2009, *passim*.

37 Do najczęstszych błędów decydowania w kryzysie lub sytuacjach kryzysowych należą: 1) nieaktualne procedury postępowania; 2) zdezaktualizowane dokumenty; 3) ograniczenie tylko do typowych ryzyk, co oznacza brak wyobraźni; 4) brak szczegółów działania; 5) brak jasnego podziału ról i obowiązków; 6) brak ustalonych priorytetów; 7) nieodpowiedni ludzie na nieodpowiednich stanowiskach; 8) niezaznajamianie nowych pracowników z procedurami; 9) nieumiejętne zarządzanie komunikacją kryzysową; 10) nieumiejętna komunikacja wewnątrz organizacji, zob. <https://resilia.pl/blog/bledy-planow-ciaglosci-dzialania-na-podstawie-testow-i-symulacji-sytuacji-kryzysowych/> (dostęp: 28 kwietnia 2023 r.).

i doradztwa w szerszym gronie i na etap podejmowania decyzji w węższym gronie, na podstawie wcześniejszych informacji i opinii gremium doradczego. Po trzecie wreszcie, powinien być możliwie prosty, obejmujący niezbędną grupę rzeczywiście potrzebnych podmiotów, a w swoim finalnym stadium musi obejmować jednego, konkretnego decydenta, który bierze na siebie ciężar podjęcia decyzji i związane z tym konsekwencje, włącznie z mechanizmem prawnej i politycznej odpowiedzialności. Oczywiście taki abstrakcyjny schemat podejmowania decyzji jest korygowany. Wpływ na to mają zarówno założenie generalne, dotyczące m.in. modelu decydowania, jak i każdorazowe czynniki sytuacyjne, które są nieprzewidywalne, nieobliczone i niepoliczalne³⁸. Model decydowania oscyluje bowiem między tzw. modelem autokratycznym a modelem demokratycznym. Ten pierwszy odznacza się znaczną minimalizacją stadiów procesu decyzyjnego, ograniczeniem liczby podmiotów zaangażowanych oraz monokratycznym decydentem. Drugi z kolei multiplikuje, w imię demokratycznego otwarcia, liczbę etapów procesu decyzyjnego oraz liczbę podmiotów zaangażowanych, w różnym charakterze, w podjęcie decyzji, a samą decyzją obarcza zazwyczaj podmiot kolegialny. Te dwa skrajne modele są w rzeczywistości kompilowane, a model decydowania w sytuacjach kryzysowych jest wypadkową obu podejść wyjściowych. Prawidłowością jednak jest, że w warunkach kryzysu czy sytuacji kryzysowej proces decyzyjny redukuje liczbę stadiów i uczestników oraz skraca czas na podjęcie decyzji, czego najlepszym dowodem jest tzw. legalna dyktatura, kojarzona z reżimem stanu nadzwyczajnego, jako ekstraordynaryjnego porządku konstytucyjnego. Ten ostatni jest interwałem w konstytucyjnym porządku demo-

38 Por. P. Szmitkowski, *Dynamiczny model faz zarządzania kryzysowego*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2013, nr 10, s. 201 i n.

kratycznym, uzasadnianym *ultima ratio*, którą generuje sytuacja nienormalna, zakłócająca zwyczajne mechanizmy funkcjonowania państwa³⁹.

6. Prawna reglamentacja działań administracji w sytuacjach szczególnych

Podstawową kwestią przy prawnej reglamentacji działań administracji rządowej w sytuacji kryzysowej lub w kryzysie jest rozróżnienie dwóch sytuacji normatywnych, charakteryzujących model funkcjonowania państwa. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r. w sprawie o sygn. K 50/07⁴⁰ „Konstytucja RP wyznacza granice pomiędzy stanami nadzwyczajnymi (art. 228 Konstytucji) a «normalnym» funkcjonowaniem państwa”. Zgodne z Konstytucją jest więc uregulowanie sytuacji szczególnych, do których przyporządkowano jedną z postaci stanów nadzwyczajnych, oraz sytuacji normalnego funkcjonowania państwa, które w rozumieniu Konstytucji należy pojmować jako stan, w którym zwykłe środki konstytucyjne są wystarczające (art. 228 ust. 1). *A contrario* stanem szczególnego zagrożenia jest stan, w którym zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające i w takiej sytuacji organy władzy publicznej mają prawo, a nawet obowiązek sięgnąć po rozwiązania nadzwyczajne. Należy zarazem zaznaczyć, że „działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa” (art. 228 ust. 5 Konstytu-

39 Zob. W. Adamska, *Stan wyjątkowy w perspektywie filozofii prawa. Próba definicji*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2020, nr 4, s. 5 i n.

40 Przedmiotem zaskarżenia było pierwotne brzmienie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

cji)⁴¹, co oznacza, że pożądane jest jak najszybsze restytuowanie *status quo*, a tym samym odejście od rozwiązań właściwych dla stanu nadzwyczajnego (w każdej z jego trzech postaci). Zatem jak wyraził to Trybunał Konstytucyjny: „[...] Konstytucja rozróżnia wyłącznie zagrożenie zwykłe i zagrożenie szczególne dla państwa i jego obywateli. Nie zawiera natomiast przepisów zezwalających na wyróżnienie specyficznego stanu narastania zagrożeń („sytuacji kryzysowej”), usytuowanego pomiędzy zwykłymi zagrożeniami bezpieczeństwa państwa i obywateli (dla likwidacji bądź ograniczenia których wystarczają zwykłe środki konstytucyjne) a zagrożeniami szczególnymi, uzasadniającymi wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych”.

Mimo jasnego poglądu wyrażonego w sprawie K 50/07, należy zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny nie przeciwstawił się stopniowości zwykłych środków konstytucyjnych. Oznacza to, że w obszarze zwykłych środków konstytucyjnych znajduje się stosunkowo duży arsenał, jakim ustawodawca dysponuje do określania sposobu działania organów władzy publicznej. Dotyczy to szczególnie administracji rządowej, która w swoim obrębie może przewidywać różnego rodzaju procedury decyzyjne, uzależnione od potrzeb i okoliczności. Linią demarkacyjną między zwykłymi środkami konstytucyjnymi a środkami nadzwyczajnymi (które dla swojej aktualizacji wymagają wprowadzenia któregoś ze stanów nadzwyczajnych) jest ingerowanie w prawa i wolności oraz nakładanie zobowiązań na podmioty spoza administracji rządowej. W konsekwencji zwykłe środki konstytucyjne są „roz-

41 Co odpowiada zasadzie celowości, zgodnie z którą działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego „powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa”, co z kolei oznacza, że stan nadzwyczajny jest zawsze tymczasowy, zob. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005, s. 33 i n.

ciągliwe”, a ich granicą są ingerencja w status prawny jednostek i podmiotów podobnych (obszar praw i wolności) oraz nakładanie obowiązków na podmioty niemieszczące się w klasie administracji rządowej (np. samorząd terytorialny). Dlatego pojęcie „zwykłych środków konstytucyjnych” nie zawiera w sobie bynajmniej jednego schematu działania. Zwykle środki mogą być różne, dostosowane do wymogów chwili i skali problemów, z jakimi musi zmierzyć się państwo. Ich przeciwieństwem są środki niezwykle, które z mocy upoważnienia konstytucyjnego mogą być przedsiębrane w sytuacji, kiedy nastąpią zdarzenia wyczerpujące konstytucyjne pojęcie stanu szczególnego zagrożenia, i które uprawniają – zgodnie z procedurami zawartymi w ustawie zasadniczej – do wprowadzenia któregoś ze stanów nadzwyczajnych (tj. stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego lub stanu wojennego⁴²).

Okoliczność, że zwykłe środki konstytucyjne wcale nie tworzą jednolitej grupy środków działania, powoduje, że administracja rządowa z formalnego punktu widzenia ma możliwość dość swobodnego regulowania kompetencji, procedur oraz mechanizmów podejmowania decyzji. Konstytucyjnymi granicami dla dopuszczalnej ustawowej regulacji dozwolonych mechanizmów działania administracji rządowej, w ramach środków zwykłych, są: 1) art. 31 ust. 3 Konstytucji, dopuszczający wprowadzenie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, które nigdy nie mogą „naruszać istoty wolności i praw” (art. 31 ust. 3 *in fine*), przy czym warto wskazać, że tym właśnie różnią się zwykłe środki konstytucyjne od środków podejmowanych w stanach szczególnych zagrożeń, że w ramach środ-

42 Przy tej okazji należy zaznaczyć, że stanem nadzwyczajnym nie jest znany z Konstytucji stan wojny. Jest bowiem stanem w relacjach między Rzeczpospolitą Polską a innymi państwami, regulowanym przez normy prawa międzynarodowego, podczas gdy stany nadzwyczajne są instytucją prawa krajowego.

ków zwykłych możliwe jest ograniczenie praw i wolności, podczas gdy środki nadzwyczajne dają konstytucyjne podstawy nie tylko do ograniczenia, lecz także zawieszenia niektórych praw i wolności; 2) art. 16 Konstytucji, który jest podstawą zasady samodzielnosci samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych⁴³. Pilnowanie wskazanych wyżej granic ma być gwarancją tego, jak to powiedział Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 50/07, że organy władzy publicznej nie dostaną pozwolenia „na obejście rozmaitych warunków ustanowionych przez Konstytucję dla stanów nadzwyczajnych”, co pozwoliłoby władzy publicznej „na postępowanie analogiczne do działań dopuszczalnych w takich stanach – ale bez spełnienia konstytucyjnych wymogów przewidzianych dla stanów nadzwyczajnych”. Pomijając wskazane wyżej bariery, w ramach zwykłych środków konstytucyjnych mieszczą się różnie ukształtowane mechanizmy decyzyjne, które – o ile nie skonsumują konstytucyjnej charakterystyki stanów nadzwyczajnych, przewidzianych na okoliczność wystąpienia szczególnych zagrożeń – są legalne i dopuszczalne. Oznacza to, że procedury decyzyjne mogą być rozmaicie uformowane, włącznie z ich stopniowalnością, skorelowaną z rozmaitymi sytuacjami, które mimo że ciągle zwykłe, to jednak mogą wymagać innej operacjonalizacji mechanizmu wdrażania decyzji. Jest tak tym bardziej, że celem tych procedur ma być zawsze, w pierwszej kolejności, przeciwdziałanie sytuacji kryzysowej i uniknięcie kryzysu mogącego doprowadzić do okoliczności, w których zwykłe środki działania okażą się niewystarczające⁴⁴.

43 Zasada ta nakazuje, aby ustawowo, dodatkowo przy poszanowaniu zasady pomocniczości, nałożyć np. na samorzady pewne obowiązki i żeby państwo mogło ingerować w te obowiązki albo w ogóle przejąć ich wykonywanie dopiero w sytuacji, kiedy samorząd sobie z nimi nie radzi lub w ogóle ich nie wykonuje (co administracja rządowa stwierdza w toku czynności nadzorczych).

44 Zob. P. Szmikowski, *op. cit.*, s. 209 i n.

7. Specyfika Rady Ministrów w kontekście sytuacji szczególnych

W zakresie realizowania polityki wewnętrznej i zewnętrznej podmiotem właściwym jest Rada Ministrów, jako organ władzy wykonawczej. Do jej szczególnych kompetencji należy m.in.: 1) koordynowanie i kontrolowanie prac organów administracji rządowej; 2) zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego; 3) zapewnianie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa (art. 146 ust. 4 Konstytucji). W ramach Rady Ministrów, jako organu wieloosobowego, szczególną pozycję zajmuje Prezes Rady Ministrów⁴⁵. Kieruje pracami Rady Ministrów, zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania, koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów oraz sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym (art. 148 Konstytucji). Należy wskazać, iż intencją projektodawców Konstytucji było istotne wzmocnienie Prezesa Rady Ministrów, którego chciano oderwać od jego tradycyjnej roli *primus inter pares*. Zamiarem było przekształcenie premiera w organ parakanclerski. Ustrojowe wzmocnienie Prezesa Rady Ministrów nie było jednak konsekwentne, gdyż właściwie zostało ograniczone do etapu konstruowania rządu. Narzędziem wzmocnienia było m.in. odejście od erygowania urzędu ministra w drodze ustawy i przyjęcie tzw. działów administracji rządowej, które Prezes Rady Ministrów może swobodnie przyporządkowywać poszczególnym członkom Rady Ministrów w drodze tzw. rozporządzeń atrybucyjnych. Ich istotą jest to, że określone ustawowo działy administracji rządowej (dziś w liczbie 37) Prezes Rady Ministrów może albo kumulować,

45 Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 707 i n.

albo rozpraszać, kształtując w ten sposób skład Rady Ministrów. Niestety, w ślad za rozporządzeniami atribucyjnymi nie poszły inne rozwiązania ustawowe, które mogłyby silniej umocować premiera. W efekcie organem parakanclerskim jest Prezes Rady Ministrów jedynie na etapie przyporządkowywania zakresu działania poszczególnych ministrów, natomiast w trakcie działania już ukonstytuowanego rządu Prezes Rady Ministrów ciągle pozostaje *primus inter pares*, praktycznie nie dysponując skutecznymi narzędziami wobec ministrów. Należy wskazać, że przede wszystkim takim instrumentem nie jest przewidziana w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁴⁶ możliwość wyznaczania ministrowi zakresu spraw, w których ten minister działa z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów (art. 5 pkt 1). W tym wypadku bowiem minister nie otrzymuje nowego *imperium*, a jedynie działa w ramach kompetencji premiera, poruczonych mu przez Prezesa Rady Ministrów. Uwzględniając powyższe, trzeba stwierdzić, że istnieje ustrojowa przestrzeń na wprowadzenie nowych ustawowych rozwiązań, które zrealizowałyby intencję ustrojodawcy, którą było rzeczywiste wzmocnienie pozycji Prezesa Rady Ministrów i uczynienie go nie tylko przewodniczącym organu kolegialnego, lecz także samodzielnym organem konstytucyjnym, tworzącym obok Rady Ministrów władzę wykonawczą⁴⁷.

Szukając innych możliwości optymalizacji działań Rady Ministrów i jej Prezesa, należy jeszcze podkreślić, że nie jest dosta-

46 Dz. U. z 2022 r. poz. 1188.

47 W doktrynie prawa konstytucyjnego utarło się już przekonanie, że na gruncie Konstytucji można przyjąć pogląd o istnieniu trialistycznej egzekutywy, na którą składają się nie tylko – jak to przesądza art. 10 – Prezydent RP i Rada Ministrów, lecz także Prezes Rady Ministrów jako oddzielny podmiot, por. P. Sarnecki, *Prezes Rady Ministrów w ewolucji przepisów ustrojowych III Rzeczypospolitej [w:] W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999, s. 181 i n.

tecznie wykorzystany potencjał, jaki daje przepis art. 148 pkt 4 Konstytucji. Zgodnie z nim Prezes Rady Ministrów „zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania”. Funkcja określona w dyspozycji art. 148 pkt 4 nadaje Prezesowi Rady Ministrów charakter zwornika między całością gremium rządowego a poszczególnymi kierownikami działów administracji rządowej, innymi ministrami i wszystkimi pozostałymi organami administracji rządowej. Na podstawie tego przepisu Prezes Rady Ministrów jest zobowiązany do stałej, systematycznej kontroli i refleksji rozstrzygnięć rządu *in gremio* oraz podejmowania decyzji zapewniających ich realizację. Warto odnotować, że „określanie sposobów wykonywania polityki Rady Ministrów” przekazuje premierowi możliwość wykonywania kompetencji w sposób ciągły, co oznacza, że może on wielokrotnie podejmować zmianę i korygowanie sposobu „określania” tej polityki, co jest punktem konstytucyjnym dającym autentyczną władzę premierowi⁴⁸. Powyższy przepis jest konstrukcją oryginalną, czyniącą z Prezesa Rady Ministrów generalnego wykonawcę rozstrzygnięć rządu, co jednak na tle przepisów ustawy o Radzie Ministrów nie znajduje – jak się wydaje – pełnego odzwierciedlenia. Niemniej jednak ten właśnie przepis, wraz z pozostałymi sformułowaniami art. 148, pozwala uznać, że Prezes Rady Ministrów jest samodzielnym, naczelnym organem administracji rządowej, który przewodniczy obradom rządu, kieruje jego pracami i określa sposób wykonywania polityki Rady Ministrów⁴⁹. Szukając konkretnych narzędzi legislacyjnych wzmocnienia Prezesa Rady Ministrów, należałoby postulować wyposażenie Prezesa Rady Ministrów w prawo wydawania pole-

48 Zob. P. Sarnecki, *Uwaga nr 4 do art. 148 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garicki, t. II, Warszawa 2001, s. 4.

49 Zob. R. Chruściak, *Kształtowanie się konstytucyjnej koncepcji instytucji Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2, s. 184.

ceń (analogicznie jak w art. 7a ustawy o zarządzaniu kryzysowym) wobec ministrów i innych organów administracji rządowej (jako prosta konsekwencja art. 148 ust. 4 Konstytucji, na podstawie którego Prezes Rady Ministrów zapewnia wykonanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonania). Oczywiście polecenia takie nie mogłyby dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej.

Poszukując mechanizmów wzmocnienia pozycji Prezesa Rady Ministrów w ramach Rady Ministrów, należy jeszcze zaznaczyć, że wieloosobowość rządu (wynikająca wprost z art. 147 Konstytucji) nie oznacza równocześnie wymogu kolegialności jego funkcjonowania (tj. kolegialności działania Rady Ministrów, jak ma to miejsce np. w odniesieniu do Najwyższej Izby Kontroli). Warto wspomnieć, że w obecnym stanie konstytucyjnym nie powtórzono treści z art. 53 ust. 3 tzw. małej konstytucji z 1992 r., w którym wprost stanowiono o zasadzie kolegialności działania Rady Ministrów. Wyraźną intencją ustrojodawcy było więc odejście od tak rozumianej kolegialności, oznaczającej wymóg podejmowania decyzji przez wszystkich członków organu kolegialnego. Obecnie, na podstawie Konstytucji, Rada Ministrów jest więc w dalszym ciągu organem kolegialnym, tzn. wieloosobowym, ale już niedziałającym na zasadzie kolegialności⁵⁰. Odejście od kolegialnego trybu pracy rządu współgra z wyraźnie widoczną chęcią jego spersonalizowania w drodze ekspozycji pozycji Prezesa Rady Ministrów. Dlatego też cały szereg konkretnych rozstrzygnięć, dotyczących kompetencji Rady Ministrów z art. 146, może zapadać w innym trybie niż na posiedzeniach całości składu Rady Ministrów.

50 Zob. P. Sarnecki, *Uwaga nr 8 do art. 147 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej..., s. 4.*

8. Struktura KPRM w kontekście sytuacji kryzysowych

Odnosząc się jeszcze do innych elementów, które mogą sprzyjać podniesieniu efektywności prac Rady Ministrów i administracji rządowej, należy poruszyć kwestię struktury Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Jest to struktura relatywnie duża, która w krótkim czasie radykalnie zwiększyła liczbę etatów, w tym osób zajmujących kierownicze stanowiska. O ile w 2015 r. w KPRM były zatrudnione 553 osoby, o tyle w 2021 r. już 1331. W ciągu 6 lat powstało aż 29 nowych komórek działających w KPRM, a liczba dyrektorów i ich zastępców wzrosła z 38 do 116 etatów⁵¹. Zwraca uwagę mnożenie liczby komórek organizacyjnych KPRM i to działających mniej więcej w jednym obszarze. Przykładem może być szeroko rozumiany obszar informatyzacji i nowych technologii cyfrowych. W obecnej strukturze KPRM w tym obszarze działa aż 8 jednostek: Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Cyberbezpieczeństwa, Centrum Rozwoju Kompetencji Cyfrowych, Departament Architektury Informacyjnej Państwa, Departament Cyberbezpieczeństwa, Departament GovTech, Departament Polityki Cyfrowej, Departament Regulacji Cyfrowych i Departament Tożsamości Cyfrowej. Warto wskazać, że choć wszystkie te jednostki mają wspólny mianownik, to mają też różnych przełożonych w postaci np. Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów ds. GovTech i Pełnomocnika Rządu ds. Cyberbezpieczeństwa. Oczywiście częściowo można tłumaczyć rozrost, by nie powiedzieć przerost, jednostek skupionych wokół jednego zagadnienia likwidacją Ministerstwa Cyfryzacji i przeniesieniem działu administracji rządowej, którym

51 Zob. <https://www.bankier.pl/wiadomosc/2-5-razy-wiecej-urzednikow-w-KPRM-w-6-lat-Nowe-zadania-nowi-dyrektorzy-8343540.html> (dostęp: 24 kwietnia 2023 r.).

jest informatyzacja, do KPRM. Jakościową zmianą była decyzja z kwietnia 2023 r. w postaci ponownego erygowania Ministerstwa Cyfryzacji. Powinna uprościć schemat działania komórek organizacyjnych KPRM, które w jakimś zakresie działają w obszarze cyfryzacji, informatyzacji i nowych technologii. Gwoli ścisłości należy jednak stwierdzić, że nie zawsze wzrost etatów i komórek organizacyjnych w KPRM (w ciągu 6 lat, między 2015 r. a 2021 r., powstało aż 29 nowych komórek organizacyjnych) jest przejawem samej tylko inflacji struktury KPRM. Niekiedy jest to związane z zasadniczą zmianą modelu pracy KPRM i dodawaniem nowych obszarów działania, czego przykładem może być okoliczność, że KPRM od 2020 r. obsługuje ministra właściwego ds. członkostwa RP w UE, co również miało wpływ na rozrost struktury KPRM.

Przy tej okazji należałoby się ponownie zastanowić nad klasyfikacją działów administracji rządowej i – być może – dokonać ich redukcji, a jednocześnie konsolidacji niektórych działów. Zwłaszcza że rozproszenie działów, szczególnie jeśli idzie za nim przyporządkowanie różnym ministrom, wcześniej czy później może rodzić problemy związane z koordynacją działań. Oczywiście taka konsolidacja wymaga zmian ustawowych (w odniesieniu do ustawy o działach administracji rządowej), ale z punktu widzenia szybkości i efektywności działania Rady Ministrów wydaje się potrzebna. Konsolidacja eliminowałaby spory kompetencyjne, nie powodowałaby konieczności współpracy czy koordynacji, a przede wszystkim utrzymywałaby spójność działania w rozwiązywaniu określonych problemów. Aktualnie dział gospodarka złożami kopalin kierowany jest przez Ministra Aktywów Państwowych, dział energia przez Ministra Klimatu i Środowiska, a dział zajmujący się logistyką, tj. transportem, przez Ministra Infrastruktury. Oznacza to, że rozwiązanie np. problemu węgla wymaga wspólnej pracy trzech ministrów, którzy odpowiadają za wydobywanie, produkcję

i dystrybucję energii, a zarazem za transport. W zakresie uprawnień KPRM należałoby się jeszcze zastanowić nad ewentualną reformą Rządowego Centrum Legislacji – RCL. Jest do tego szczególna okazja w postaci nałożonych w drodze umowy Rządu RP z Komisją Europejską tzw. kamieni milowych. W polskim KPO zapisano m.in. działania mające poprawić proces stanowienia prawa. Należy wskazać, że poza regulaminami izb parlamentarnych działania w sferze „usprawnienia procesu stanowienia prawa” musi też podjąć Rada Ministrów. W swoim KPO strona polska zobowiązała się do urealnienia procesu konsultacji, poprawienia oceny skutków regulacji oraz podniesienia poziomu redakcyjnego stanowionego prawa. Zobowiązała się również do zupełnie wyjątkowego korzystania z procedur nagłych i przyspieszonych, które nie pozwalają na włączenie w proces stanowienia prawa ekspertów albo to utrudniają. Przy planowaniu reformy w obszarze procesu ustawodawczego, również na etapie rządowym, do rozważenia pozostaje zmiana modelu funkcjonowania RCL. Obecnie projekty aktów prawnych przygotowują poszczególne resorty. Rodzi się pytanie, czy nie przyjąć modelu, w którym resorty określają wyłącznie kierunek i cel regulacji, ale przygotowanie samej regulacji bierze na siebie RCL, co zapewniłoby jednolitość prawodawstwa rządowego, jednocześnie minimalizując spory między resortami w momencie konieczności uzgadniania projektu, co niewątpliwie zwiększałoby skuteczność rządu, tym bardziej, że każdy projekt rządowy jest projektem nie resortu, ale Rady Ministrów *in gremio*. Przy tej okazji warto też podnieść kwestię możliwości ustanowienia komitetu sterującego Rady Ministrów, którego zadaniem byłoby koordynowanie działań wszystkich ministrów (selekcjonowanie informacji). Takie rozwiązanie mogłoby zminimalizować problem obiegu informacji, co w sytuacjach kryzysowych ma zasadnicze znaczenie. Tutaj kluczową kwestią jest rozstrzygnięcie, czy dzisiaj

premier nie dysponuje pełną, rzetelną, fachową informacją, czy też odwrotnie, dysponuje nadmiarem informacji spowodowanym zbyt dużą liczbą kanałów informacyjnych. I jedna, i druga sytuacja z punktu widzenia działania rządu jest niedobra. Komitet sterujący mógłby być sitem informacyjnym dla premiera i całej Rady Ministrów, a jednocześnie poziomem, który zwracałby się do niższych szczebli w razie niekompletnej informacji. Uwzględniając powyższe, krokiem we właściwym kierunku niewątpliwie było tworzenie rządowego Centrum Analiz Strategicznych – CAS, niemniej jednak w praktyce generuje ono bardziej własną informację i wiedzę, a nie agreguje informacje już istniejące⁵². Wydaje się, że w dającej się przewidzieć przyszłości CAS powinno bardziej skoncentrować się na selekcji i weryfikacji informacji, nie zaś generowaniu własnej (nowej) informacji.

Zwraca też uwagę bardzo duża liczba pełnomocników Prezesa Rady Ministrów czy pełnomocników Rady Ministrów, którzy przynajmniej w jakiejś części wchodzi w zakres ministrów działających w strukturze Rady Ministrów. Przykładowo pełnomocnik rządu ds. leśnictwa i łowiectwa z powodzeniem mógłby działać w ramach Ministerstwa Środowiska i Klimatu, ewentualnie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, pełnomocnik rządu ds. odnawialnych źródeł energii powinien pracować w ramach resortu właściwego ds. energii, którym dziś jest Ministerstwo Środowiska i Klimatu, z kolei pełnomocnik rządu ds. rozwoju sportu dzieci i młodzieży mógłby być częścią struktury resortu działającego w obszarze obrębie administracja rządowa, którym jest kultura fizyczna. Wypada zaznaczyć, że rozbudowane struktury (liczba pełnomocników wynosi aż 53) komplikują proces decyzyjny, wydłużają go, co nie

52 Por. K. Mroczka, *Rola Centrum Analiz Strategicznych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w procesie legislacyjnym i optymalizacji procesów decydowania rządowego*, „Przegląd Legislacyjny” 2021, nr 4, s. 29 i n.

sprzyja prostocie mechanizmu decyzyjnego, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych.

9. Podsumowanie

W aktualnym porządku prawnym istnieją właściwe podstawy działania Rady Ministrów w sytuacjach kryzysowych. Z punktu widzenia przepisów Konstytucji Rada Ministrów jest organem odpowiedzialnym za utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, a jeżeli uznaje, że normalne środki konstytucyjne nie wystarczają do realizacji owych zadań, występuje do Prezydenta o wprowadzenie stanu wojennego lub stanu wyjątkowego albo – jeśli są ku temu podstawy – wprowadza stan klęski żywiołowej. Dzięki temu zarówno Rada Ministrów, jak i podległe jej organy administracji rządowej, a także administracji samorządowej, mogą korzystać z ekstraordynaryjnych środków prawnych w celu zapewnienia albo przywrócenia naruszonego bezpieczeństwa.

Przepisy konstytucyjne determinują kształt rozwiązań ustawowych w obszarze bezpieczeństwa. Abstrahując od potrzeb obronnych państwa (którym służą środki przewidziane w ustawie z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny)⁵³, strategiczne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego (ludności) ma system zarządzania kryzysowego w administracji publicznej, określony przepisami ustawy o zarządzaniu kryzysowym⁵⁴. Ustawodawca zagwarantował Radzie Ministrów, jako organowi konstytucyjnie właściwemu dla zapewnienia bezpieczeństwa, narzędzia niezbędne do właściwego rozpoznania pojawiających się zagrożeń i podejmowania decyzji stosownie do ich charakteru. W tym celu

53 Zob. J. Falecki, *Dylematy zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Sosnowiec 2016, s. 109.

54 Por. K. Pilarz, *op. cit.*, s. 132 i n.

został stworzony hierarchicznie uporządkowany system organów zarządzania kryzysowego (począwszy od wójta, poprzez starostę, wojewodę, właściwego ministra, po Radę Ministrów i premiera). Przy każdym organie zarządzania kryzysowego funkcjonują dwa ośrodki: zespół zarządzania kryzysowego jako ciało o charakterze opiniodawczo-doradczym oraz centrum zarządzania kryzysowego jako jednostka pomocnicza.

System zarządzania kryzysowego opiera się na zasadzie monokratyczności, co umożliwi bezproblemowe ustalenie właściwości organu administracji publicznej w sferze zarządzania kryzysowego, wyposażenie go w zakres kompetencji odpowiedni do zwalczania pojawiających się zagrożeń i pociągnięcie do odpowiedzialności za sposób ich realizacji⁵⁵.

Struktura systemu zarządzania kryzysowego (poza niektórymi elementami niepotrzebnie obciążającymi jego efektywność, takimi jak konieczność sporządzania planów zarządzania kryzysowego na każdym szczeblu) została skonstruowana właściwie. Rada Ministrów dysponuje odpowiednim zakresem narzędzi, a kwestia obserwowanego w praktyce braku skuteczności systemu ma wymiar pozanormatywny. Realnie bowiem system nie funkcjonuje najlepiej, a powodów tego stanu może być kilka. Pierwszym jest brak kompetencji profesjonalnych i behawioralnych po stronie osób, które odpowiadają – na określonym szczeblu – za kwestię bezpieczeństwa i reagowania kryzysowego. Drugim jest nieistnienie właściwej komunikacji między jednostkami wyższego a niższego szczebla, co często ma charakter behawioralny i polityczny. Trzecim powodem jest, zwłaszcza na niższych poziomach, zbyt wąska analiza istniejącego stanu faktycznego, która nie pozwala spojrzeć na dane zagadnienie holistycznie i dopiero wówczas

55 Zob. J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *op. cit.*, s. 127 i n.

ocenić skalę zagrożenia. W rzeczywistości zaś punktowe oglądanie mikroproblemów nie daje gwarancji zobaczenia skali problemu po jego zagregowaniu.

Rada Ministrów, jako organ kolegialny, powinna mieć zdolność do szybkiego reagowania i podejmowania decyzji w zakresie bezpieczeństwa, zgodnie z unormowaniami konstytucyjnymi oraz potrzebami efektywności i skuteczności. W aktualnym stanie prawnym nie istnieją mechanizmy, które wyposażałyby Prezesa Rady Ministrów w kompetencje natury organizacyjnej pozwalające na podejmowanie decyzji przez Radę Ministrów w sytuacji kryzysowej. Dlatego niezbędne jest wyposażenie premiera w taki zakres uprawnień organizacyjnych, które dałyby możliwość skutecznego wykonywania przez Radę Ministrów jej zadań i kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach. W tym celu należy uzupełnić ustawę o Radzie Ministrów o przepisy, które dawałyby Prezesowi Rady Ministrów możliwość szybkiego i efektywnego działania w warunkach kryzysowych. Narzędzia służące temu celowi mają charakter techniczny. Może to być np. posiedzenie Rady Ministrów w formie zdalnej czy nawet konsultacje premiera z członkami Rady Ministrów w jakikolwiek możliwy sposób. Konstytucja nie wymaga, aby Rada Ministrów obradowała na posiedzeniach, więc jeżeli nie ma możliwości odbycia posiedzenia, decyzja może być podjęta w inny sposób. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁵⁶ przewiduje ewentualność ustalenia decyzji w trybie obiegowym, więc uzupełnienie jej przepisów o inne postacie nie miałyby charakteru specjalnie rewolucyjnego. Konstytucja wyposaża Prezesa Rady Ministrów w szeroki zakres uprawnień organizacyjnych względem Rady Ministrów, z którego ustawodawca nie korzysta, więc w tym obszarze niewątpliwie istnieje pole do

zwiększenia efektywności prac Rady Ministrów. Warto przy tym pamiętać, że Konstytucja z 1997 r. skreśliła przepis Małej Konstytucji o kolegialności prac Rady Ministrów, więc zakres uprawnień organizacyjnych premiera jest większy, co koresponduje z wyraźną intencją prawodawcy do wzmocnienia stanowiska premiera i odejścia od jego tradycyjnej formuły w rządzie jako *primus inter pares*⁵⁷.

Dla ustawodawcy punktem odniesienia powinien być przepis ustawy o stanie wojennym – przewidujący możliwość przejścia przez Prezesa Rady Ministrów wykonywania zadań i kompetencji Rady Ministrów, jeżeli Rada Ministrów nie będzie mogła zebrać się na posiedzenie. W warunkach normalnego funkcjonowania państwa norma taka nie może znaleźć zastosowania, ale można wprowadzić tego rodzaju przepis do ustawy o stanie klęski żywiołowej. Wówczas w warunkach zagrożenia klęską żywiołową premier mógłby realizować kompetencje ustawowo przypisane Radzie Ministrów.

Innym środkiem działania powinna być nowelizacja ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁵⁸, aby zamiar konstytucyjny, którym było wzmocnienie kompetencyjne Prezesa Rady Ministrów, zrealizować nie tylko na etapie konstruowania rządu i przyporządkowywania danemu ministrowi działów administracji rządowej (co dzieje się w formie rozporządzeń atribucyjnych), lecz także – w sprecyzowanym zakresie i w okre-

57 Należy jednak mieć na uwadze, że o rzeczywistej sile i pozycji premiera w rządzie w dużej mierze rozstrzygają czynniki pozaprawne, w tym pozycja polityczna premiera (w partii czy koalicji rządzącej), cechy behawioralne oraz autorytet szefa rządu jako lidera. W wielu wypadkach mogą istotnie wzmocniać *stricte* formalne stanowisko Prezesa Rady Ministrów albo wręcz przeciwnie – dalece je dewaluować. Szerzej na ten temat zob. M. Dobrowolski, *Przywódstwo polityczne Prezesa Rady Ministrów w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2015*, Warszawa 2020, *passim*.

58 Dz. U. z 2022 r. poz. 2512.

ślonych przypadkach – wydawania poleceń ministrom działowym. Do przemyślenia jest również skorzystanie z możliwości powoływania koordynatorów wyznaczanych przez Prezesa Rady Ministrów, którzy mogliby koordynować działania w określonym zakresie, zwłaszcza w tych sytuacjach, w których z racji przydziału poszczególnych działów administracji rządowej różnym ministrom okazałoby się, że podobne działy znajdują się w gestii więcej niż jednego ministra działowego. Ważnym instrumentem optymalizacji działania mogłaby też być konstrukcja uchwał interpretacyjnych Rady Ministrów, które dokonywałyby wykładni przepisów ustawy o Radzie Ministrów w sytuacjach, kiedy budzą one wątpliwości albo gdy dochodzi do systemowego konfliktu kompetencyjnego między ministrami. Oczywiście w obecnej ustawie o Radzie Ministrów istnieje możliwość, że w szczególnych przypadkach Prezes Rady Ministrów może rozstrzygać o zakresie działania ministrów w razie sporu kompetencyjnego (art. 5 pkt 7), jednak rozstrzygnięcia te mają postać decyzji indywidualno-konkretnych, a postulowana uchwała wykładnicza Rady Ministrów miałaby cechy aktu normatywnego plasującego się w katalogu źródeł prawa wewnętrznego, co niewątpliwie podnosiłoby jej walor prawny.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym ma przede wszystkim walor organizacyjny, tzn. określa system zarządzania kryzysowego przez wskazanie organów zarządzania kryzysowego i sposobu ich funkcjonowania na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej⁵⁹. Środków specjalnych przewidzianych przez tę ustawę nie jest dużo i w głównej mierze dotyczą sposobu funkcjonowania administracji publicznej. W ustawie nie ma natomiast przepisów ograniczających wolności i prawa człowieka i obywatela. Istnieją one w tych ustawach, które regulują poszczególne typy zagrożeń (spowodowane

59 Szerzej na ten temat zob. P. Sokal, M. Pawełczyk, *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Komentarz*, Warszawa 2014, *passim*.

np. powodzią). W 2022 r. do ustawy został wprowadzony przepis umożliwiający wydawanie przez premiera tzw. poleceń wiążących, których adresatami są nie tylko organy administracji rządowej, lecz także samorządowej oraz przedsiębiorcy. Jest to najdalej idący (oprócz możliwości użycia Sił Zbrojnych) środek przewidziany przez ustawę o zarządzaniu kryzysowym, funkcjonujący już na podstawie specustawy koronawirusowej z 2 marca 2020 r., ale jego zgodność z Konstytucją, z racji niewpisania w reżim stanu nadzwyczajnego, budzi wątpliwości.

Istnieje możliwość wyposażenia organów administracji rządowej na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym w kompetencje, które będą zróżnicowane (stopniowalne) w zależności od rodzaju i skali zagrożeń. Muszą się jednak mieścić w obszarze „normalnego funkcjonowania państwa”, tzn. w zakresie niezwiązanym z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego. Wszelkiego rodzaju ingerencja w sferę praw i wolności jednostki musi być osadzona w granicach art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie można tworzyć konstrukcji umożliwiających faktyczne zawieszenie konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności. Taka ewentualność może być realizowana wyłącznie w ramach reżimu stanu nadzwyczajnego, w granicach określonych odpowiednią ustawą o stanie nadzwyczajnym i zakresie dopuszczonym przez Prezydenta (Radę Ministrów) w rozporządzeniu wprowadzającym stan nadzwyczajny.

Na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym nie może być ograniczana konstytucyjnie gwarantowana samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych, a taki charakter mają polecenia wiążące Prezesa Rady Ministrów wobec organów administracji samorządowej. Możliwość taka jest konstytucyjnie dopuszczalna tylko na podstawie ustawy o stanie nadzwyczajnym. Ingerencja administracji rządowej w obszar funkcjonowania władzy samorządowej jest dozwolona

tylko w granicach nadzoru (art. 171 ust. 1 Konstytucji), co oznacza, że może dokonywać się wyłącznie przez stwierdzenie, iż organ jednostki samorządu terytorialnego w obszarze swej działalności narusza obowiązki określone przez ustawę (kryterium legalności). Negatywna ocena efektywności działań samorządu terytorialnego, uzasadniająca ingerencję administracji rządowej, może dokonać się tylko w ramach reżimu stanu nadzwyczajnego.

Celem wszelkich dopuszczalnych działań racjonalizujących i optymalizujących mechanizmy reagowania i zapobiegania sytuacjom trudnym, niebezpiecznym, stwarzającym zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia, środowiska i infrastruktury jest przygotowanie systemu administracji do przeciwdziałania sytuacjom trudnym, nagłym i nieprzewidywalnym, a w razie ich wystąpienia kształtowanie i kontrolowanie przebiegu zdarzeń w sposób, który zapewni minimalizowanie strat oraz względny poziom bezpieczeństwa, a w dalszej perspektywie – odbudowę naruszonych struktur społecznych, ekonomicznych oraz politycznych i w rezultacie powrót do sytuacji normalnej⁶⁰. Administracja, w tym także administracja rządowa, musi być tak zorganizowana, aby zapewnić elastyczność i dynamizm mechanizmów decyzyjnych w różnych sytuacjach, gdyż tylko to gwarantuje rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych. Potrzeba istnienia takiego mechanizmu jest oczywista, szczególnie dziś, w obliczu występowania coraz większej liczby zdarzeń nagłych, niepewnych, nieprzewidywalnych, które zmieniły tradycyjny pogląd o dualizmie sytuacji, w jakiej działa administracja, tj. sytuacji normalnej i sytuacji, na okoliczność której pomyślana została instytucja stanu nadzwyczajnego⁶¹. Najnowsze wydarzenia dowodzą, że obie wskazane sytuacje są

60 Por. J. Gołębiewski, *Zarządzanie kryzysowe*, „Wiedza Obronna” 2001, nr 1, s. 76 i n.

61 Por. P. Szyja, *op. cit.*, s. 267 i n.

hipotetyczne i idealne, bowiem w praktyce najczęściej mamy do czynienia z sytuacjami, których nie da się w prosty sposób zakwalifikować. Adaptując struktury administracji rządowej do tych nowych sytuacji, musimy pamiętać o dwóch granicznych sytuacjach konstytucyjnych i sytuacjach realnych, które w większym lub mniejszym stopniu mogą powodować zagrożenie dla państwa i społeczeństwa.

Streszczenia

Optimalizacja działania administracji rządowej w sytuacjach kryzysowych

Artykuł podejmuje temat optymalizacji działania administracji rządowej w warunkach sytuacji kryzysowej i kryzysu. Punktem wyjścia zebranych uwag jest pogląd Trybunału Konstytucyjnego, wyrażony w sprawie o sygn. K 50/07. Polski porządek prawny zna dwie sytuacje krańcowe, tj. sytuację normalnego funkcjonowania państwa, kiedy zwykłe środki konstytucyjne są wystarczające oraz sytuację szczególnych zagrożeń, gdy takie środki okazują się niewystarczające i zachodzi konieczność wprowadzenia któregoś z trzech stanów nadzwyczajnych. Trybunał Konstytucyjny, wyraźnie wykluczając możliwość wprowadzenia jako zwykłych środków konstytucyjnych rozwiązań ekstremalnych, kojarzących się z reżimem stanów nadzwyczajnych, wskazał zarazem, że zwykłe środki konstytucyjne nie muszą mieć jednolitego charakteru. Tym samym można je klasyfikować i stopniować, w ten sposób tworząc ich gradację, zaś nieprzekraczalną barierą jest ingerencja w prawa i wolności jednostki, która może mieć miejsce jedynie w czasie stanu nadzwyczajnego, i to w ograniczonym zakresie. Wynika z tego, że szczególnie w obrębie administracji rządowej istnieje względna swoboda kształtowania rozwiązań i procedur,

które będą mieć status zwykłych środków konstytucyjnych, a będą dostosowywane do istniejących okoliczności faktycznych, w wielu wypadkach będących zgoła innymi aniżeli zakładany co do zasady stan normalny czy zwyczajny. Swoboda ta pozwala tworzyć bardzo różne rozwiązania, dostosowane do konkretnej sytuacji faktycznej lub hipotetycznej, co daje możliwość nadania całemu działaniu administracji kształtu rozwiązań stopniowanych, a zarazem elastycznych, ponieważ nigdy nie jest możliwe określenie *a priori* wszystkich możliwych sytuacji.

Słowa kluczowe: administracja rządowa, zarządzanie kryzysowe, optymalizacja działania, sytuacje nadzwyczajne

Optimisation of the operation of government administration in crisis situations

The article addresses the topic of optimisation of the operation of government administration in crisis situations. The starting point for the gathered comments is the Constitutional Tribunal view, expressed in the case with reference number K 50/07. The Polish legal order knows two extreme situations, i.e. the situation of normal functioning of the state, when ordinary constitutional measures are sufficient and the situation of specific threats, when such measures turn out to be insufficient and it is necessary to introduce one of the three extraordinary states. The Constitutional Tribunal explicitly excluded the possibility of introducing extreme solutions associated with the regime of extraordinary states as ordinary constitutional measures and also pointed out that ordinary constitutional measures do not have to be uniform in nature. They can be classified and gradated by creating their gradation, while the insurmountable barrier is interference in the rights and freedom of an individual, which may only take place during an extraordinary state and to a limited extent. It follows

that, especially within the government administration, there is relative freedom to shape solutions and procedures that will have the status of ordinary constitutional measures and which will be adapted to the existing factual circumstances, which in many cases will be completely different from the generally assumed normal or ordinary state. This freedom allows to create very different solutions, adapted to a specific actual or hypothetical situation, which allows the entire operation of the administration to shape those solutions into gradable and, at the same time, flexible, since it is never possible to determine *a priori* all possible situations.

Keywords: government administration, crisis management, operational optimisation, extraordinary states

Literatura

- Adamska W., *Stan wyjątkowy w perspektywie filozofii prawa. Próba definicji*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2020, nr 4.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
- Cabaj M., *Zarządzanie kryzysowe – integralna część bezpieczeństwa narodowego*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKSW” 2014, t. VI.
- Chruściak R., *Kształtowanie się konstytucyjnej koncepcji instytucji Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2.
- Ciekanowski Z., *Rodzaje i źródła zagrożeń bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarowa” 2010, nr 1.

- Ciekanowski Z., Stachowiak Z., *Podjęmowanie decyzji w sytuacjach kryzysowych*, „Studia i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego” 2011, nr 1–2.
- Dobrowolski M., *Przywództwo polityczne Prezesa Rady Ministrów w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2015*, Warszawa 2020.
- Falecki J., *Dylematy zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Sosnowiec 2016.
- Flejterski S., Ziolo M., *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 3.
- Gałkowski S., Gałkowska A., *Personalizacja polityki*, „Państwo i Społeczeństwo” 2012, nr 1.
- Gołębiowski J., *Zarządzanie kryzysowe*, „Wiedza Obronna” 2001, nr 1.
- Kazimierczuk M., *Ograniczenie wolności i praw człowieka podczas stanu wyjątkowego w polskim prawodawstwie*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego” 2018, nr 9.
- Kitler W., Wiśniewski B., Prońko J., *Wybrane problemy zarządzania kryzysowego w państwie*, Warszawa 2000.
- Konieczny J., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach*, Poznań–Warszawa 2001.
- Kowalska M., *Kolegialność działań Rady Ministrów a odpowiedzialność konstytucyjna jej członków w ocenie polskiej doktryny*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2017, t. II.
- Lipski L., Leszczyński R., *Kryzys zagrożeniem państwa i społeczeństwa*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2010, nr 1–2.
- Mroccka K., *Rola Centrum Analiz Strategicznych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w procesie legislacyjnym i optymalizacji procesów decydowania rządowego*, „Przegląd Legislacyjny” 2021, nr 4.
- Otwinowski W., *Kryzys i sytuacja kryzysowa*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2010, nr 2.

- Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.
- Pilarz K., *Specyfika relacji organów administracji publicznej z otoczeniem w sytuacjach kryzysowych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CXI.
- Prokop K., *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005.
- Prońko J., Letkiewicz A., *Informacyjne uwarunkowania zarządzania kryzysowego* [w:] *Zarządzanie kryzysowe*, red. J. Stawnicka, B. Wiśniewski, R. Socha, Szczytano 2011.
- Prorok M., *Podjęmowanie decyzji w sytuacjach kryzysowych*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2015, nr 3.
- Raczyńska M., Krukowski K., *Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego*, Kraków 2020.
- Rogozińska-Mitrut J., *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2010.
- Sarnecki P., *Prezes Rady Ministrów w ewolucji przepisów ustrojowych III Rzeczypospolitej* [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999.
- Sarnecki P., *Uwaga nr 4 do art. 148* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001.
- Sokal P., Pawełczyk M., *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Sokołowski A., *Kompetencje i zadania Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów w ramach polityki bezpieczeństwa*, „Świat Idei i Polityki” 2016, t. XV.
- Stępka M., *Rezyliencja jako paradygmat bezpieczeństwa w czasach przewlekłych kryzysów*, „Przegląd Politologiczny” 2021, nr 2.
- Sunstein C.R., *Infotopia*, Warszawa 2009.

- Supernat J., *Zarządzanie*, Wrocław 2005.
- Szmitkowski P., *Dynamiczny model faz zarządzania kryzysowego*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2013, nr 10.
- Szyja P., *Funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacji kryzysu spowodowanego czynnikami zewnętrznymi – studium przypadku COVID-19*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2020, nr 6.
- Szymanek J., *Ocena Skutków Regulacji jako mechanizm doskonalenia prawodawstwa*, „Przegląd Legislacyjny” 2021, nr 2.
- Warمیński A., *Aspekty funkcjonowania administracji publicznej*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2011, nr 8.
- Wróblewski R., *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Warszawa 1996.
- Ziarko J., Walas-Trębacz J., *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Kraków 2010.



Oskar Kubacki

aplikant adwokacki w Szczecińskiej Izbie Adwokackiej, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego; interesuje się prawem konstytucyjnym oraz karnym, w szczególności zagadnieniami pozycji ustrojowej i kompetencji organów władz publicznych czy wolności i praw człowieka i obywatela.

ORCID: 0000-0001-5515-0063

O potrzebie nowelizacji art. 65a § 1 Kodeksu karnego wykonawczego

1. Wstęp

Stosownie do art. 65 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego¹ sąd obligatoryjnie zarządza wykonanie zastępczej kary pozbawienia wolności, kiedy skazany uchyla się od wykonania kary ograniczenia wolności. Fakultatywnie zarządzenie wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności może nastąpić wówczas, gdy skazany nie uiścił świadczenia pieniężnego lub nawiazki, a więc świadczeń orzeczonych w oparciu na art. 34 § 3 Kodeksu karnego². Orzekając zastępczą karę pozbawienia wolności, sąd musi zweryfikować, czy skazany wykonał już część kary ograniczenia wolności. Kara zastępcza ma przede wszystkim stanowić formę reakcji na niewykonanie przez skazanego, w całości lub części, kary pierwotnej.

1 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 127 z późn. zm.); dalej: k.k.w.

2 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.); dalej: k.k.

Takiej postawy nie można pozostawiać bez reakcji – ujemnie wpływałyby to zarówno na prewencję indywidualną (wzbudzając u skazanego przekonanie, że można ignorować orzeczenia sądów), jak i powszechną (skłaniając społeczeństwo do wniosku, że państwo ogranicza swą aktywność wyłącznie do samego wydania wyroku skazującego bez jego wyegzekwowania, co czyni orzeczoną karę pustym gestem, pozbawionym jakiegokolwiek znaczenia – wtedy z kolei łatwo dojść do konkluzji, że popełnianie przestępstw nie niesie dla sprawcy żadnych wymiernych konsekwencji). Skoro kara zastępcza ma być reakcją na niewykonanie obowiązków związanych z karą ograniczenia wolności, to jej wymiar nie może obejmować tego okresu kary pierwotnej, który został już przez skazanego wykonany.

Podjęcie działań w odpowiedzi na niewykonywanie przez skazanego kary ograniczenia wolności nie stanowi jednak jedynego celu kary zastępczej. Stosuje się ją również po to, by zmobilizować skazanego do wykonania kary pierwotnej³. Sięgnięcie po ostrzejszą sankcję w postaci pozbawienia wolności ma stanowić bodziec, który skłoni skazanego do korekty swojej postawy i zmusi do poddania się rygorom związanym z karą ograniczenia wolności. Ustawodawca bowiem premiuje kary wolnościowe przed karą pozbawienia wolności, będącą środkiem *ultima ratio* – jako najdalej ingerującym w sferę wolności jednostki. Radosław Giętkowski trafnie konstatuje, że orzeczenie zastępczej kary pozbawienia wolności zawsze stanowi pewną ostateczność i następuje wówczas, gdy wyczerpane zostały dostępne środki wolnościowe⁴. Dopiero zatem kiedy skazany – pomimo zastosowania ostrzejszej sankcji

3 Zob. K. Dąbkiewicz, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2020, komentarz do art. 65 k.k.w., teza 1.

4 Zob. R. Giętkowski, *Prawne zmiany w zakresie wykonywania kary ograniczenia wolności*, „Przegląd Sądowy” 2012, nr 6, s. 59.

– nadal nie koryguje swojej postawy i nie przejawia woli zrealizowania kary wolnościowej, musi odbyć w warunkach izolacyjnych niewykonany przez niego okres kary ograniczenia wolności.

Mając jednakże na uwadze ostateczność orzekania zastępczej kary pozbawienia wolności i cel, dla którego się ją stosuje (przymuszenie skazanego do wykonania kary pierwotnej), ustawodawca postanowił złagodzić jej rygoryzm⁵, wprowadzając możliwość wstrzymania jej wykonania. Zgodnie z art. 65a § 1 k.k.w. „sąd może w każdym czasie wstrzymać wykonanie zastępczej kary pozbawienia wolności w wypadku, gdy skazany oświadczy na piśmie, że podejmie odbywanie kary ograniczenia wolności i podda się rygorom z nią związanym; wstrzymanie następuje do czasu wykonania orzeczonej kary ograniczenia wolności”. W ten sposób prawodawca pragnie dać skazanemu jeszcze jedną, ostatnią szansę na dobrowolne poddanie się rygorom kary pierwotnej i uchylenie się od zastosowania wobec niego racji ostatecznej w postaci kary pozbawienia wolności.

Ustawodawca nie określił jednak terminu, w jakim sąd ma rozpoznać oświadczenie skazanego o podjęciu się odbywania kary ograniczenia wolności⁶. Biorąc pod uwagę, że wymiar zastępczej

5 Zob. K. Postulski, *Uchylenie się od odbycia kary ograniczenia wolności*, „Palestra” 2016, nr 6, s. 57.

6 W tym miejscu należy poczynić zasadniczą uwagę terminologiczną. W art. 65a § 1 k.k.w. prawodawca posługuje się pojęciem „oświadczenia” skazanego, a nie „wniosku o wstrzymanie wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności”. Przedmiotem rozpoznania jest więc w tym przypadku oświadczenie, a nie wniosek. Mając jednak na względzie, że składając oświadczenie, skazany pragnie wywołać skutek polegający na wstrzymaniu wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności, można – w pewnym uproszczeniu – przyjmując, iż tym samym prosi sąd (a więc wnosi) o niewykonywanie wobec niego tej kary. Dlatego na gruncie niniejszego artykułu zamiennie będzie się mówić o „oświadczeniu” i „wniosku o wstrzymanie wykonania kary zastępczej”, przy czym to drugie sformułowanie jest pewnym skrótem myślowym autora, używanym wyłącznie dla zapewnienia klarowności wyводу (by sformułowanie „oświadczenie ska-

kary pozbawienia wolności nie jest długi, a sądy – w szczególności rejonowe – obciążone są licznymi postępowaniami⁷, istnieje ryzyko, iż sprawa o wstrzymanie wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności nie zostanie rozpoznana przed zakończeniem jej wykonywania. Pojawia się więc wątpliwość, czy brak ustawowego terminu do rozpoznania wniosku o wstrzymanie wykonania kary zastępczej nie godzi w prawo skazanego do sądu, w tym do uzyskania rozstrzygnięcia bez nieuzasadnionej zwłoki, oraz czy nie pozostaje w sprzeczności z *ratio legis* normy art. 65a § 1 k.k.w. Celem niniejszego artykułu jest udzielenie odpowiedzi na te pytania i przedstawienie ewentualnych postulatów *de lege ferenda*, zmierzających do usprawnienia postępowania w przedmiocie wstrzymania wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności.

Warto zauważyć, że podobny problem może wystąpić również na gruncie art. 48a § 1 zd. pierwsze k.k.w. Zgodnie z tą normą sąd może wstrzymać wykonanie zastępczej kary pozbawienia wolności orzeczonej w zamian za karę grzywny, której egzekucja jest lub

zanego o dobrowolnym poddaniu się rygorom związanym z karą ograniczenia wolności” nie było używane zbyt często).

- 7 Według raportu Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” z 2021 r. liczba spraw karnych wpływających do sądów rejonowych w latach 2015–2020 wahała się w granicach 350–400 tys. – zob. A. Begier, R. Cebula, Ł. Małecki-Tepicht, M. Plaskacz, A. Wypych-Knieć, U. Żołąk, *Obietnice a rzeczywistość – statystyki sądów rejonowych po pięciu latach „reform” (2015–2020)*, s. 86. Wypada jednak wskazać, że w rzeczywistości liczba spraw rozpatrywanych przez wydziały karne sądów rejonowych jest wyższa, albowiem wspomniany raport obejmuje jedynie repetytorium „K”, a więc wyłącznie postępowania karne, z wyłączeniem postępowań karnych wykonawczych oraz postępowań w sprawach o wykroczenia. Według oficjalnych danych Ministerstwa Sprawiedliwości w 2021 r. do sądów rejonowych wpłynęło 1 799 812 spraw karnych, z czego załatwiono 1 808 783 – zob. *Ewidencja spraw w sądach powszechnych w Polsce (The number of incoming, resolved and pending cases in common courts in Poland)*, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/> (dostęp: 25 listopada 2023 r.). Autorowi artykułu nie udało się dotrzeć do nowszych danych statystycznych w tym zakresie.

może okazać się bezskuteczna, o ile skazany oświadczy na piśmie, że podejmie pracę społecznie użyteczną oraz podda się rygorom związanym z karą. Norma ta posiada zatem analogiczną treść w stosunku do regulacji z art. 65a § 1 k.k.w. Poczynione poniżej rozważania można więc *per analogiam* odnosić także do art. 48a § 1 zd. pierwsze k.k.w., choć mając na względzie kondensację przeprowadzanych w niniejszym artykule rozważań, w dalszej części tekstu skoncentrowano się wyłącznie na pierwszej z wyżej wymienionych norm.

2. Prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) – uwagi ogólne

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji⁸ „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Prawo to – jak słusznie zauważa się w doktrynie – pełni przede wszystkim funkcję gwarancyjną, umożliwiając jednostce uzyskanie sądowej ochrony jej wolności i praw, a tym samym – wzmacnia stan praworządności⁹. Pozostaje zatem w stosunku subsydiarności do innych wolności i praw konstytucyjnych, dając jednostce narzędzie do ich ochrony na drodze postępowania sądowego. Odgrywa także rolę samodzielnego prawa podmiotowego. Ustrojodawca umożliwia bowiem jego dochodzenie na drodze skargi konstytucyjnej¹⁰. Należy więc opowiedzieć się za dualistyczną naturą prawa

8 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: Konstytucja.

9 Zob. E. Tkaczyk, *Konstytucyjne prawo do sądu jako jedna z najważniejszych gwarancji praw człowieka w państwie demokratycznym. Aspekt teoretyczny*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2017, nr 2, s. 44.

10 Ustrojodawca nie wyłączył prawa do sądu z katalogu wolności i praw, których można dochodzić w ramach skargi konstytucyjnej, jak to uczynił z prawem cu-

do sądu, które z jednej strony służy ochronie innych wolności i praw, a z drugiej – samo stanowi niezależne od innych prawo podmiotowe jednostki¹¹. Gwarancyjna rola omawianego prawa wymusza jego rygorystyczne egzekwowanie nie tylko w procesie stosowania, lecz także stanowienia prawa. Kształtując procedury postępowania przed sądem, prawodawca musi je konstruować w taki sposób, aby odpowiadały standardom określonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Do elementów prawa do sądu Piotr Tuleja zalicza: 1) prawo do wszczęcia postępowania sądowego; 2) prawo do takiego przeprowadzenia postępowania sądowego, aby było ono jawne i sprawiedliwe; 3) prawo do uzyskania prawomocnego orzeczenia w swojej sprawie¹². Stosowane łącznie, gwarantują jednostce ochronę jej wolności i praw konstytucyjnych w ramach sprawiedliwego procesu sądowego. Wykluczenie któregośkolwiek z wyżej wymienionych elementów może z kolei powodować uszczerbek w prawie jednostki do sądu i naruszać gwarancję sprawiedliwego postępowania.

Dla porządku zauważyć należy, że dokładne omówienie wszystkich części składowych prawa do sądu wykracza poza ramy niniejszej pracy. Jej tematyka, związana z kwestią sprawności postępowania, wymusza uważniejsze przyjrzenie się prawu do uzyskania orzeczenia bez nieuzasadnionej zwłoki, na którym skoncentrowano się w dalszej części rozważań.

dzoziemcy do uzyskania azylu lub statusu uchodźcy (art. 79 ust. 2 Konstytucji). Jednocześnie prawodawca konstytucyjny deklaruje, że pozostałe wolności i prawa (a więc również prawo do sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji) mogą stanowić podstawę skargi (art. 79 ust. 1 Konstytucji).

11 Zob. P. Grzegorzczak, K. Weitz [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1096.

12 P. Tuleja [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021, komentarz do art. 45 Konstytucji.

Ustrojodawca nie definiuje pojęcia „sprawy” stanowiącej przedmiot rozstrzygnięcia. Zdaniem Pawła Sarneckiego dotyczy każdego rodzaju sporu o charakterze prawnym, w ramach którego zachodzi konieczność uzyskania przez dany podmiot ochrony prawnej lub rozstrzygnięcia wątpliwości związanych ze stosowaniem norm prawa materialnego¹³. Z tym twierdzeniem należy się zgodzić. Koresponduje z *ratio existi* omawianego prawa, którym jest zapewnienie jednostce skutecznej ochrony jej wolności i praw przed naruszeniami. Za „sprawę” – w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji – powinno się także uznać postępowanie w przedmiocie wstrzymania zastępczej kary pozbawienia wolności. Zapadłe w nim orzeczenie dotyczy wszak wolności osobistej jednostki, która jest chroniona konstytucyjnie (art. 41 ust. 1 Konstytucji). Oczywiście trzeba pamiętać, że ma ono charakter wykonawczy i jest wtórne wobec wcześniejszego wyroku skazującego oraz postanowienia w przedmiocie zarządzenia wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności. Niemniej jednak faktycznie i bezpośrednio wpływa na stopień ingerencji w wolność osobistą jednostki (skazanego). Nie należy przecież zapominać, iż w wyroku skazującym orzeczono wobec skazanego karę wolnościową, która na skutek orzeczenia zapadłego w postępowaniu wykonawczym została zamieniona na środek izolacyjny. Postępowanie prowadzone w oparciu na art. 65a § 1 k.k.w. może zaś spowodować wstrzymanie wykonania kary zastępczej, polegającej na czasowym pozbawieniu skazanego wolności osobistej. W konsekwencji musimy przyjąć, że składając oświadczenie o poddaniu się rygorom związanym z karą ograniczenia wolności, skazany jednocześnie prosi o umożliwienie mu uniknięcia kary izolacyjnej – występuje więc do sądu o ochronę swojej wolności osobistej.

13 P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 45 Konstytucji, teza 8.

Postępowanie sądowe wszczyna się w celu uzyskania rozstrzygnięcia. Prawodawca dostrzega, że orzeczenie jest niezbędne dla załatwienia określonych spraw życiowych jednostki, a tym samym – że posiada ona interes prawny w jego uzyskaniu, zasługujący na ochronę¹⁴. Dlatego też sąd nie może uchylić się od rozstrzygnięcia sprawy. Od tej zasady przewiduje się jednak wyjątek, gdy „[...] wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne np. ze względu na brak właściwości sądu (nie mamy do czynienia ze sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji) lub gdy powstaną przeszkody proceduralne uniemożliwiające jego wydanie (np. strona postępowania utraciła zdolność sądową)”¹⁵. Wówczas nie można mówić o uchyleniu się przez sąd od wydania orzeczenia, ale o obiektywnej niemożności jego wydania, uwarunkowanej konkretnymi normami prawa procesowego.

Jednocześnie w art. 45 ust. 1 Konstytucji ustrojodawca deklaruje, że orzeczenie powinno zostać wydane bez nieuzasadnionej zwłoki, a więc tak szybko, jak to jest możliwe. Innymi słowy, wydanie rozstrzygnięcia nie powinno być opóźniane z przyczyn prawnie irrelevantnych. W przeciwnym razie oddalano by w czasie realizację celu postępowania i narażono by na szwank interes jednostki, który realizuje się przez uzyskanie orzeczenia. Jednostka bowiem po to wszczyna postępowanie sądowe, aby uzyskać dla siebie wiążące rozstrzygnięcie określonego zagadnienia prawnego, oddziałującego na sferę jej praw lub obowiązków.

Powyższa zasada jest implementowana na grunt postępowania karnego w art. 2 § 1 pkt 4 k.p.k.¹⁶, gdzie ustawodawca postuluje, by rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło w rozsądnym terminie.

14 P. Sarnecki [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 45 Konstytucji, teza 11.

15 P. Tuleja, *op. cit.*

16 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375); dalej: k.p.k.

A rubrica zauważa się, że umieszczenie tej deklaracji w normie grupującej cele postępowania, zaraz za postulatem trafności orzekania (art. 2 § 1 pkt 1 k.p.k.) czy ochroną interesów pokrzywdzonego (art. 2 § 1 pkt 3 k.p.k.), nakazuje przypisać im również duże znaczenie aksjologiczne¹⁷. Nie mogą jednak urągać prawdzie materialnej. Zatem w zamyśle ustawodawcy postępowanie ma być prowadzone możliwie sprawnie, ale nie w takim pośpiechu, by sprawa została rozpoznana niedokładnie. Kładzie się więc nacisk nie tyle na szybkość postępowania, ile na jego sprawność¹⁸. Inaczej mówiąc, postępowanie nie powinno być prowadzone w sposób oportunistyczny, a więc opóźniane przez skład orzekający bez wyraźnego powodu. Jeśli natomiast do opóźnień dochodzi ze względu na okoliczności niezależne od składu osobowego sądu rozstrzygającego daną sprawę (np. wysoki stopień skomplikowania stanu faktycznego, mnogość czynności procesowych niezbędnych do przeprowadzenia w danym postępowaniu) lub prawnie istotne (np. w sprawach o zbrodnie niestawiennictwo oskarżonego na pierwszym terminie rozprawy), to nie można mówić o przewlekłym prowadzeniu postępowania, a zatem o naruszeniu prawa do rozstrzygnięcia bez nieuzasadnionej zwłoki.

Ustalenia te należy przenieść także na grunt postępowania karnego wykonawczego. Zgodnie z art. 1 § 2 k.k.w. „w postępowaniu wykonawczym w kwestiach nieuregulowanych w niniejszym kodeksie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego”. W normach k.k.w. ustawodawca nie uregulował w sposób odrębny zasady sprawności postępowania, co wymusza odwołanie się do art. 2 § 1 pkt 4 k.p.k. Przy czym odpowiednie

17 Zob. J. Kosonoga [w:] *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz do art. 1-166*, red. R.A. Stefański, S. Zabłocki, Warszawa 2017, teza 9.

18 Zob. A. Orfin, *Sprawność postępowania karnego w świetle zasady prawdy materialnej i zasady bezpośredniości*, „Ius Novum” 2012, nr 3, s. 74.

stosowanie tej normy nie oznacza tego samego – regulację tę należy dostosować do celów i specyfiki postępowania wykonawczego. Na gruncie k.k.w. sprawność postępowania sprowadza się do możliwie szybkiego zebrania i rozważenia wszelkich danych niezbędnych do wydania orzeczenia rozstrzygającego o prawach i obowiązkach skazanego w związku z wykonaniem wcześniej orzeczonej wobec niego kary, środka karnego, kary porządkowej oraz środkach przymusu o charakterze izolacyjnym.

Zwraca się również uwagę, że prawa do rozstrzygnięcia nie można utożsamiać z uzyskaniem poprawnego (merytorycznie) orzeczenia. Zawsze bowiem istnieje pewne ryzyko błędu przy rozstrzygnięciu spraw, co może wiązać się z komplikacjami przy subsumpcji (niekiedy bardzo złożonych i niejednorodnych) stanów faktycznych do stanu prawnego. Na gruncie normy z art. 45 ust. 1 Konstytucji chodzi więc o to, by strona otrzymała jakieś rozstrzygnięcie, a nie orzeczenie o konkretnej treści¹⁹. Stanowisko to zasługuje na aprobatę. Prawodawca konstytucyjny nie może gwarantować rzeczy niemożliwych do zapewnienia, a nie da się tak zabezpieczyć systemu sądowego, by był wolny od jakichkolwiek wad czy pomyłek, co nieodzownie związane jest z orzekaniem przez czynnik ludzki. Ustrojodawca nie może dać gwarancji, że każde orzeczenie sądu będzie odpowiadało prawdzie materialnej i prawu, lecz winien czynić starania (poprzez kształtowanie norm prawa procesowego), aby zminimalizować ryzyko wystąpienia błędów sądowych, a także zapewnić stronom skuteczne środki odwoławcze i dzięki temu umożliwić kontrolę nad wcześniej zapadłymi orzeczeniami.

19 Zob. P. Grzegorzczak, K. Weitz [w:] *Konstytucja RP...*, s. 1150.

3. Prawo skazanego do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki a treść art. 65a § 1 k.k.w.

Czy zatem brak konkretnego terminu do wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności może godzić w prawo skazanego do rozpatrzenia jego sprawy bez nieusprawiedliwionej zwłoki? Odpowiedź twierdzącą należałoby uznać za zbyt daleko idącą. *Per se* brak terminu nie implikuje przecie, że sprawa skazanego nie zostanie rozpatrzona. Zwiększa natomiast ryzyko, że *in concreto* może się tak zdarzyć. Przy uwzględnieniu dużego obciążenia sądów powszechnych (zwłaszcza sądów rejonowych, które z uwagi na rodzaj sprawy najczęściej orzekają w tym przedmiocie), brak terminu może sprzyjać sytuacji, kiedy sprawa będzie oczekiwała na rozpoznanie tak długo, że skazany zdąży już odbyć zastępczą karę pozbawienia wolności. Nie można bowiem zapominać, że postanowienie o zarządzeniu wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności jest natychmiast wykonalne (art. 9 § 3 k.k.w. w zw. z art. 65 § 1 k.k.w.). Z drugiej strony same kary zastępcze nie są orzekane w długim wymiarze. Czynniki te mogą więc pociągać za sobą niebezpieczeństwo, że w konkretnej sprawie sąd rozstrzygnie w przedmiocie wstrzymania wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności zbyt późno, gdy skazany karę już odbędzie.

Zaistnienie wyżej opisanej sytuacji może skutkować brakiem orzeczenia co do istoty sprawy. Skoro skazany zakończył już wykonywanie kary zastępczej, to postępowanie w przedmiocie jej wstrzymania należy umorzyć jako bezprzedmiotowe. Taka sytuacja może powodować naruszenie prawa do rozstrzygnięcia z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Jak już wcześniej zauważono, sprowadza się ono do uzyskania orzeczenia co do istoty sprawy. Orzeczenie

takie (o wstrzymaniu wykonania kary zastępczej lub odmowie jej wstrzymania) wtedy jednak nie zapadnie, gdyż nastąpi umorzenie postępowania z przyczyn faktycznych (zakończenie odbywania wykonywania kary zastępczej).

Autor artykułu uważa przy tym, że – co do zasady – takiej sytuacji nie można utożsamiać z obiektywnymi przeszkodami w wydaniu merytorycznego rozstrzygnięcia. Złożenie przez skazanego oświadczenia, o którym mowa w art. 65a § 1 k.k.w., powinno bowiem – jak słusznie dostrzega się w literaturze przedmiotu – implikować niezwłoczne wszczęcie postępowania w przedmiocie wstrzymania wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności oraz wydanie orzeczenia rozstrzygającego sprawę skazanego, co wynika z samej istoty tego postępowania²⁰. Stosowanie zastępczej kary pozbawienia wolności jest wszakże środkiem *ultima ratio*. Jeśli więc skazany oświadcza, że podda się rygorom kary ograniczenia wolności i wnosi o umożliwienie mu jej wykonania, to jego oświadczenie w tym zakresie winno zostać merytorycznie rozpoznane. Umożliwi to zapobieżenie zbędnemu zastosowaniu środka ostatecznego w postaci kary pozbawienia wolności. Mając na względzie charakter postępowania, sąd nie powinien zwlekać z rozpoznaniem sprawy, lecz potraktować ją na swój sposób priorytetowo – zwłaszcza gdy wymiar orzeczonej kary zastępczej jest krótki i już przystąpiono do jej wykonywania. Braku rozstrzygnięcia merytorycznego w tym przedmiocie nie można zatem tłumaczyć przyczynami obiektywnie uniemożliwiającymi wydanie orzeczenia.

20 Zob. K. Mrozek, *Wstrzymanie wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności w trybie art. 65a k.k.w.*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2017, t. XLVI, s. 77–78; M. Laskowski [w:] *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, red. A. Gerecka-Żołyńska, Warszawa 2023, komentarz do art. 65a k.k.w., teza 3; K. Postulski [w:] *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2017, komentarz do art. 65a k.k.w., teza 6.

Dla porządku trzeba zauważyć, że taka sytuacja nie wystąpi wówczas, gdy skazany składa oświadczenie o dobrowolnym poddaniu się rygorom kary ograniczenia wolności w bardzo krótkim czasie przed zakończeniem wykonywania kary zastępczej (np. dwa dni przed upływem czasu, na jaki została orzeczona). Jest oczywiste, że wtedy sąd nie będzie w stanie rozpoznać jego sprawy z przyczyn organizacyjno-technicznych. Konieczne są jednak założenie akt, nadanie sygnatury, wylosowanie sędziego, przedłożenie akt sędziemu, który musi zapoznać się z oświadczeniem skazanego i pozyskać o nim stosowane dane (np. z karty karnej). Kiedy więc skazany zwleka ze złożeniem oświadczenia, to nie dochodzi do uszczerbku w prawie do uzyskania rozstrzygnięcia bez nieuzasadnionej zwłoki. W takiej sytuacji brak orzeczenia co do istoty sprawy nie wynika z oportunistycznego procesowego, lecz stanowi następstwo zbyt późnego złożenia oświadczenia przez samego skazanego.

Przeciwko takiemu zapatrywaniu (że brak terminu może skutkować brakiem rozstrzygnięcia co do istoty sprawy) można by jednak oponować, wskazując, że wstrzymanie wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności jest fakultatywne. Konstruując normę kompetencyjną z art. 65a § 1 k.k.w., ustawodawca posłużył się przecież wyrażeniem „sąd może”. Skoro zatem sąd nie ma obowiązku wstrzymania wykonania kary zastępczej, to nie można mu czynić zarzutu, że nie skorzystał z tego uprawnienia i nie rozpoznał sprawy w sposób merytoryczny. Taki punkt widzenia nie jest słuszny. Fakultatywność nie dotyczy wszczęcia postępowania i merytorycznego rozpoznania sprawy, lecz możliwości wstrzymania lub niewstrzymania wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności. Oznacza to, że sąd musi wydać orzeczenie, lecz nie musi uwzględniać oświadczenia skazanego. W tym zakresie sąd powinien dokonać oceny, czy skazany rzeczywiście wykona obo-

wiązki nałożone na niego w związku z karą ograniczenia wolności, biorąc pod uwagę jego dotychczasową postawę²¹. Fakultatywność orzeczenia jest relewantna dla treści orzeczenia, ale nie zmienia samego faktu, że musi ono zapaść, a sprawa skazanego powinna zostać rozpoznana co do jej istoty.

4. Brak terminu na rozpoznanie sprawy w przedmiocie wstrzymania wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności a cel normy z art. 65a k.k.w.

Jak już wspomniano wyżej, celem normy z art. 65a k.k.w. jest łagodzenie rygoryzmu zastępczej kary pozbawienia wolności poprzez ewentualność wstrzymania jej wykonania, tak by umożliwić skazanemu zrealizowanie obowiązków nałożonych na niego w ramach kary ograniczenia wolności. W ten sposób ustawodawca wciela w życie zasadę prymatu kar i środków karnych o charakterze wolnościowym oraz uwzględnia fakt, że karę zastępczą orzeka się po to, aby przymusić skazanego do wykonania kary pierwotnej (ograniczenia wolności).

Ratio legis omawianej instytucji nie powinno być pomijane przy orzekaniu w przedmiocie wstrzymania zastępczej kary pozbawienia wolności. Oczywiście, jak to już powiedziano, sąd nie ma obowiązku wstrzymania wykonania kary pozbawienia wolności na każde oświadczenie skazanego, ponieważ fakultatywność tejże instytucji wyklucza wszelki automatyzm przy orzekaniu. Rozpoznając sprawę, sąd winien wziąć pod uwagę postawę skazanego, jego właściwości i warunki osobiste, a także przyczyny, dla których

21 Zob. G. Piekut, *Konsekwencje uchylania się od odbywania kary ograniczenia wolności*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2016, nr XXXIX, s. 149–150.

zarządzono wykonanie kary zastępczej, i na tej podstawie zweryfikować, czy oświadczenie skazanego, że podda się rygorom kary ograniczenia wolności jest wiarygodne²². Jeśli jednak istnieje szansa, że skazany wykona karę pierwotną, to należy mu to umożliwić. Innymi słowy, wnioskowi skazanego można odmówić wówczas, gdy z okoliczności sprawy wynikają nikłe podstawy dla przyjęcia, że faktycznie wykona on karę ograniczenia wolności²³. Odmowa wstrzymania wykonania kary zastępczej jest więc ostatecznością.

Cel normy z art. 65a § 1 k.k.w. wywołuje jednak znamienne skutki nie tylko co do *meritum* rozstrzygnięcia, lecz także przebiegu postępowania. Przedstawiciele jursprudencji trafnie zauważają, że oświadczenie skazanego winno zostać rozpoznane niezwłocznie²⁴. Słuszność tego zapatrywania ma swoje uzasadnienie w krótkim wymiarze, na jaki zwykle orzeka się zastępczą karę pozbawienia wolności (często jest to przedział kilku tygodni/miesięcy), co powinno nieść za sobą możliwie skuteczne rozpoznanie sprawy. Niektórzy autorzy wskazują nawet, że możliwe jest złożenie przez skazanego oświadczenia o dobrowolnym poddaniu się rygorom kary ograniczenia wolności na posiedzeniu w przedmiocie zarządzenia wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności i rozstrzygnięcie obu tych kwestii w jednym postanowieniu²⁵. Dla usprawnienia postępowania postuluje się również, by znieść obowiązek składania oświadczenia przez skazanego w formie pisemnej oraz umożliwić złożenie go ustnie do protokołu posiedzenia²⁶.

W literaturze przedmiotu można jednakże spotkać się też z odmiennym stanowiskiem. Zdaniem Wojciecha Sycha złoże-

22 Zob. G. Piekut, *op. cit.*, s. 150.

23 Zob. K. Mrozek, *op. cit.*, s. 75.

24 Zob. K. Postulski, *Kodeks...*, komentarz do art. 65a k.k.w., teza 6.

25 Zob. K. Dąbkiewicz, *Kodeks...*, komentarz do art. 65a k.k.w., teza 1.

26 Zob. G. Piekut, *op. cit.*, s. 149.

nie pisemnego oświadczenia ma istotny wpływ na świadomość skazanego. Taka forma oświadczenia – jako bardziej doniosła – pozwala wymóc na nim większą presję, by poddać się rygorom związanym z karą ograniczenia wolności. Autor nie zgadza się również na złożenie przez skazanego oświadczenia podczas posiedzenia w przedmiocie zarządzenia wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności oraz na rozstrzygnięcie obu tych kwestii w jednym postanowieniu. W ocenie W. Sycha takie rozwiązanie ma demoralizujący wpływ na osobę skazanego, a sama ekonomika postępowania nie uzasadnia trafności formułowanych postulatów²⁷.

Na uwzględnienie zasługuje pierwszy z wyżej przedstawionych poglądów. Po pierwsze, sam ustawodawca w art. 65a § 1 k.k.w. wskazuje, że wstrzymanie wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności może nastąpić „w każdym czasie”, a więc także niezwłocznie po wydaniu orzeczenia o wykonaniu kary zastępczej (które to postanowienie jest natychmiast wykonalne)²⁸. Nie ma więc przeszkód, aby w tym samym postanowieniu rozstrzygać o wykonaniu zastępczej kary pozbawienia wolności (w punkcie pierwszym orzeczenia) i o jej wstrzymaniu (w punkcie drugim orzeczenia).

Po drugie, prawodawca nie wskazuje, kiedy skazany ma złożyć oświadczenie o poddaniu się rygorom związanym z karą ograniczenia wolności. Skoro tak, to – *lege non distingunete* – może to zrobić w każdym czasie, nawet przed zarządzeniem wykonania kary zastępczej (niejako „z ostrożności procesowej”). Ważne jest, by – *de lege lata* – zachowywało ono formę pisemną.

Po trzecie, należy zgodzić się z tymi autorami, którzy postulują umożliwienie złożenia oświadczenia w formie ustnej do protokołu

27 Zob. W. Sych [w:] *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, red. T. Przesławski, W. Sych, Warszawa 2023, komentarz do art. 65a k.k.w., tezy 5–6.

28 Co wynika z art. 65 § 1 k.k.w. w zw. z art. 9 § 3 k.k.w.

posiedzenia. Argumentacja o większej doniosłości oświadczenia pisemnego jest chybiona. Równie uroczysta może być przecież forma ustna, czemu sprzyja *genius loci* sali sądowej, jak również podniosła oraz oficjalna atmosfera posiedzenia. Sama konieczność stawiennictwa przed sądem i formalnego zadeklarowania przez skazanego, że podda się rygorom związanym z karą ograniczenia wolności w połączeniu z perspektywą grożącej zastępczej kary pozbawienia wolności, powinna wzbudzić u niego postawę sprzyjającą wykonaniu kary pierwotnej.

Dlatego też należy przyjąć, że potencjalnie sprawne procedowanie w zakresie wstrzymania zastępczej kary pozbawienia wolności znajduje swoje uzasadnienie także z punktu widzenia celu tej instytucji, którym jest umożliwienie skazanemu wykonania kary pierwotnej. W przypadku przewlekłego prowadzenia postępowania, zwłaszcza na tyle, że przed prawomocnym jego zakończeniem skazany kończy odbywać zastępczą karę pozbawienia wolności, gwarancja ta staje się jedynie iluzoryczna. Wykonanie kary zastępczej niweczy przecież potrzebę jej wstrzymania dla umożliwienia realizacji kary ograniczenia wolności. W konsekwencji pozbawia się skazanego – który wyraża wolę zrealizowania kary pierwotnej – możliwości jej wykonania.

Przewlekłości postępowania może zaś sprzyjać brak terminu, w jakim sąd powinien rozpoznać wniosek o wstrzymanie wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności. W chwili obecnej postulaty niezwłocznego procedowania takiej sprawy mają wymiar głównie doktrynalny. Natomiast duży nakład spraw w sądach powszechnych oraz krótki wymiar, na jaki orzeka się zastępcze kary pozbawienia wolności, wprowadzają realne zagrożenie, że postępowanie to nie zakończy się przed wykonaniem przez skazanego kary zastępczej lub skazany odbędzie jej zdecydowanie większą część.

5. Postulat *de lege ferenda* i podsumowanie

Rekapituluując powyższe rozważania, należy przyjąć, że brak terminu, w jakim sąd musiałby rozpoznać sprawę w przedmiocie wstrzymania wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności, zasługuje na negatywną ocenę. W konsekwencji może dojść do sytuacji, w której postępowanie zostanie zakończone już po wykonaniu przez skazanego kary zastępczej. Skutkuje to brakiem rozstrzygnięcia co do istoty sprawy, co godzi w prawo skazanego do uzyskania orzeczenia bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz w cel normy z art. 65a § 1 k.k.w.

De lege ferenda trzeba więc zaproponować zakreślenie terminu do wydania orzeczenia w przedmiocie wstrzymania wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności. Biorąc pod uwagę doktrynalne postulaty, by postanowienie takie zostało wydane najszybciej, jak to jest możliwe, można by to uczynić, posługując się wyrażeniem „niezwłocznie”. Plusem takiego rozwiązania byłby brak sztywnego okresu, w jakim musiałoby zapaść orzeczenie. Z punktu widzenia dużego obciążenia sądów powszechnych taka propozycja mogłaby spotkać się z głosem aprobującym, ponieważ dawałaby szansę możliwie elastycznego rozpatrzenia sprawy, bez konieczności przyznania jej pierwszeństwa przed innymi postępowaniami. Z drugiej wszakże strony właśnie ta okoliczność powoduje, że taka zmiana byłaby czysto iluzoryczna. W zależności od liczby postępowań w decernacie danego sędziego „niezwłoczne” rozpoznanie sprawy mogłoby trwać zarówno kilka dni, jak i kilka tygodni. W rzeczywistości nic by się nie zmieniło w stosunku do obecnego stanu rzeczy. Prowadzi to do wniosku, że konieczny jest konkretny termin na rozpoznanie sprawy.

W ocenie autora niniejszej pracy zasadne byłoby zakreślenie sądowi terminu 7 dni na wydanie postanowienia w przedmiocie

wstrzymania wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności, licząc od dnia złożenia oświadczenia przez skazanego, a jeśli oświadczenie zostało złożone przed zarządzeniem wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności – od dnia wydania postanowienia zarządzającego jej wykonanie. Proponowany termin nie jest na tyle krótki, aby sąd nie mógł dogłębnie zapoznać się z aktami postępowania (które w wypadku postępowań wykonawczych nie są z reguły tak obszerne jak postępowań karnych *sensu stricto*). Jednocześnie sąd będzie mógł wykonać wszelkie niezbędne czynności organizacyjno-administracyjne w decernacie, by zagospodarować czas na wydanie postanowienia z uzasadnieniem i pogodzić to z innymi prowadzonymi przez siebie postępowaniami. Termin ten czyni więc zadość postulatowi sprawnego rozpoznawania spraw o wstrzymanie wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności, uwzględniając przy tym fakt, że z reguły kary zastępcze nie są orzekane w długim wymiarze. Nie zakłóca również pracy sądów w nadmierny sposób. Przy czym warto zauważyć, że proponowany termin będzie miał charakter instrukcyjny. Zatem nawet nieznaczące jego uchybienie (np. z uwagi na duży nakład spraw) nie spowoduje bezskuteczności czynności²⁹. Z drugiej strony nie jest też na tyle długi, by niósł duże ryzyko nierozpoznania sprawy przed wykonaniem przez skazanego w całości lub w większej części zastępczej kary pozbawienia wolności.

Przeciwko proponowanemu rozwiązaniu można by jednak oponować, wskazując, że nawet wykreowanie konkretnego terminu dla rozpoznania sprawy nie wyeliminuje niebezpieczeństwa, że nie zostanie ona rozpatrzona przed wykonaniem przez skazanego kary zastępczej. Oświadczenie, o którym mowa w art. 65a § 1 k.k.w.,

29 Na temat skutków uchybienia terminowi instrukcyjnemu zob. S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2018, s. 65.

można przecież złożyć w każdym czasie (a więc np. również na dzień przed zakończeniem wykonywania kary zastępczej). Odpowiadając na ten argument, warto mieć na względzie, że o ile ustanowienie konkretnego terminu, w jakim sąd powinien rozpoznać sprawę, nie wyeliminuje w całości niebezpieczeństwa, iż skazany nie otrzyma rozstrzygnięcia przed wykonaniem tej kary, o tyle na pewno zmniejszy ryzyko wystąpienia tego rodzaju sytuacji.

Przeciwnicy proponowanej nowelizacji mogą też wskazywać, że konieczność sprawnego rozpoznania wniosku skazanego o wstrzymanie wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności (a więc przed zakończeniem wykonywania tej kary przez skazanego) wynika z prokonstytucyjnej wykładni normy z art. 65a § 1 k.k.w. Skoro elementem prawa do sądu jest prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, to już na podstawie art. 45 ust. 1 Konstytucji sąd ma obowiązek takiego procedowania omawianego postępowania, aby rozpoznać wniosek skazanego przed wykonaniem kary zastępczej.

Odnosząc się do powyższej argumentacji, trzeba odnotować, że obowiązek prokonstytucyjnej wykładni normy z art. 65a § 1 k.k.w. nie stanowi wystarczającej gwarancji rozpoznania wniosku skazanego przed wykonaniem przez niego zastępczej kary pozbawienia wolności. W praktyce bowiem brak konkretnego terminu na rozpoznanie wniosku powoduje, że trafia on do „kolejki” i oczekuje na rozpoznanie wraz z innymi „nieterminowymi” sprawami, które przydzielono do decernatu danego sędziego. To zaś rodzi niebezpieczeństwo, że z uwagi na krótki czas, na jaki zwykle orzeka się zastępczą karę pozbawienia wolności, jak i duże obciążenie sądów powszechnych (zwłaszcza sądów rejonowych) sprawami karnymi, nie dojdzie do merytorycznego rozpoznania wniosku przed wykonaniem kary zastępczej. Zanim sąd będzie w stanie merytorycznie go rozpatrzyć, minie czas, na jaki orze-

czono karę zastępczą. Zagrożenie to można jednak ograniczyć, zakreślając sądowi termin rozstrzygnięcia sprawy. Wówczas wniosek skazanego będzie traktowany z większą pilnością (by nie doszło do uchybienia terminu), dzięki czemu zmniejszy się ryzyko nierozpoznania go przed wykonaniem zastępczej kary pozbawienia wolności.

Jednocześnie należy przychylić się do postulatu umożliwienia złożenia skazanemu oświadczenia w dowolnej formie (a więc także ustnie), że podejmie się on odbywania kary ograniczenia wolności i podda się rygorom z nią związanym. Obowiązujące obecnie zawężenie możliwości złożenia tego oświadczenia wyłącznie w formie pisemnej trąci zbytnim formalizmem i nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. W szczególności za takie nie może zostać uznane twierdzenie, że forma pisemna jest bardziej uroczysta, a przez to w większym stopniu gwarantuje spełnienie deklaracji złożonej przez skazanego. Jak bowiem wykazano wyżej, również forma ustna może mieć charakter doniosły i sprzyjać rzeczywistemu poddaniu się przez skazanego rygorom związanym z karą ograniczenia wolności – zwłaszcza gdy oświadczenie to będzie składane przed sądem.

Proponowana nowelizacja wspiera rozpoznanie sprawy w przedmiocie wstrzymania wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności przed zakończeniem jej wykonywania. Wzmacnia zatem gwarancje skazanego wynikające z konstytucyjnego prawa do rozstrzygnięcia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki oraz *ratio legis* normy z art. 65a § 1 k.k.w. Dlatego też należałoby ocenić ją pozytywnie.

Streszczenia

O potrzebie nowelizacji art. 65a § 1 Kodeksu karnego wykonawczego

W art. 65a § 1 Kodeksu karnego wykonawczego uregulowano procedurę wstrzymania wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności. Jej celem jest złagodzenie rygoryzmu kary zastępczej i umożliwienie skazanemu wykonania kary ograniczenia wolności. Nie ustanowiono jednak terminu, w jakim sąd ma rozpoznać sprawę o wstrzymanie wykonania kary zastępczej. Autor artykułu zastanawia się, czy taki stan rzeczy nie jest sprzeczny z prawem skazanego do sądu, w szczególności do uzyskania rozstrzygnięcia bez nieuzasadnionej zwłoki oraz z gwarancyjnym charakterem normy z art. 65 § 1 k.k.w. Na zakończenie prezentuje wnioski płynące z badań oraz postuluje nowelizację art. 65 § 1 k.k.w.

Słowa kluczowe: kara ograniczenia wolności, prawo do sądu, wstrzymanie wykonania kary, zastępcza kara pozbawienia wolności

On the need to amend Article 65a § 1 of the Executive Penal Code

Article 65a § 1 of the Executive Penal Code regulates the procedure for suspending the execution of a substitutive penalty of deprivation of liberty. It aims to alleviate the rigorism of substitutive penalty and enable the convict to execute the penalty of limitation to freedom. However, a deadline has yet to be set for the court to examine the case about suspending the execution of a substitutive penalty. The article's author analyses whether this state of affairs is not inconsistent with the convict's right to a court, in particular, to obtain a decision without undue delay and with the guaranteed character of the norm under Article 65 § 1 of the Exe-

cutive Penal Code. Finally, the author presents the conclusions from his research and proposes an amendment to Article 65 § 1 of the Executive Penal Code.

Keywords: penalty of limitation of liberty, right to a court, suspending the execution of a penalty, substitutive penalty of deprivation of liberty

Bibliografia

- Begier A., Cebula R., Małecki-Tepicht Ł., Plaskacz M., Wypych-Knieć A., Żółtak U., *Obietnice a rzeczywistość – statystki sądów rejonowych po pięciu latach „reform” (2015–2020)*.
- Dąbkiewicz. K., *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Ewidencja spraw w sądach powszechnych w Polsce (The number of incoming, resolved and pending cases in common courts in Poland)*, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/> (dostęp: 25 listopada 2023 r.).
- Giętkowski R., *Prawne zmiany w zakresie wykonywania kary ograniczenia wolności*, „Przeгляд Sądowy” 2012, nr 6.
- Grzegorzczak P., Weitz K. [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Kosonoga J. [w:] *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz do art. 1–166*, red. R.A. Stefański, S. Zabłocki, Warszawa 2017.
- Laskowski M. [w:] *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, red. A. Gerecka-Żołyńska, Warszawa 2023.
- Mrozek K., *Wstrzymanie wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności w trybie art. 65a k.k.w.*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2017, t. XLVI.
- Orfin A., *Sprawność postępowania karnego w świetle zasady prawdy materialnej i zasady bezpośredniości*, „Ius Novum” 2012, nr 3.

- Piekut G., *Konsekwencje uchylania się od odbywania kary ograniczenia wolności*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2016, nr XXXIX.
- Postulski K., *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Postulski K., *Uchylanie się od odbycia kary ograniczenia wolności*, „Palestra” 2016, nr 6.
- Sarnecki P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Sych W. [w:] *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, red. T. Przesławski, W. Sych, Warszawa 2023.
- Tkaczyk E., *Konstytucyjne prawo do sądu jako jedna z najważniejszych gwarancji praw człowieka w państwie demokratycznym. Aspekt teoretyczny*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2017, nr 2.
- Tuleja P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021.
- Waltoś S., Hofmański P., *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2018.

Przegląd Legislacyjny 1/2024

MATERIAŁY

Urzędowe ogłaszanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w składach niezgodnych z prawem (opinia prawna)¹

I. Tezy opinii

- a) Dozwolone konstytucyjnie jest zaniechanie niezwłocznego ogłaszania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (TK) wydawanych z naruszeniem art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC), o którym to naruszeniu ostatecznie orzekł Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC);

¹ Opinia wyraża poglądy jej autora. Została sporządzona 6 maja 2024 r. i nie może być przypisywana instytucji, w której autor jest zatrudniony lub instytucjom, z którymi autor współpracuje.

- b) Zachowanie, o którym mowa w punkcie (a) nie jest równoznaczne z samodzielną kwalifikacją – przez organ upoważniony do urzędowego ogłoszenia orzeczenia TK – statusu prawnego orzeczenia lub składu orzekającego jako niezgodnych z prawem. Do takiej kwalifikacji organ nie jest ani konstytucyjnie, ani ustawowo upoważniony (zgodnie ze standardem sformułowanym przez TK w wyroku K 47/15²). Kwalifikacja taka wynika natomiast z treści sentencji lub uzasadnienia ostatecznego orzeczenia ETPC oraz została potwierdzona w uchwale Sejmu z 6.03.2024 r.;
- c) Zachowanie, o którym mowa w punkcie (a) nie jest równoznaczne z dokonaniem aktu odmowy urzędowego ogłoszenia orzeczenia TK. Ani przepisy konstytucyjne, ani przepisy ustawowe nie wyrażają bowiem normy kompetencyjnej upoważniającej do dokonania tego rodzaju formalnego aktu prawnego (zgodnie ze standardem sformułowanym przez TK w wyroku K 35/15³). Zachowanie to jest natomiast realizacją reguły konstytucyjnej wynikającej z art. 9 Konstytucji. Przepis ten w związku z art. 46 ust. 1 EKPC określa okoliczności prawnie istotne dla realizacji normy kompetencyjnej (tj. aktu urzędowego ogłoszenia orzeczenia) oraz interpretacji przesłanki „niezwłoczności”, o której mowa w art. 190 ust. 2 Konstytucji;
- d) Zachowanie, o którym mowa w punkcie (a) nie będzie stanowiło działania *ultra vires* po stronie organu upoważnionego do urzędowego ogłoszenia orzeczenia TK w wypadku realizacji normy wynikającej z art. 9 Konstytucji w zw. z art. 46 ust. 1 EKPC (tj. będzie formą realizacji konstytucyjnego nakazu przestrzegania i wykonania wyroków EPTC przez organ krajowy w ramach kompetencji przyznanych mu w prawie krajowym);

2 Wyrok TK z 9.03.2016 r., (K 47/15, OTK ZU 2018, poz. 31).

3 Wyrok TK z 9.12.2015 r., (K 35/15, OTK ZU 2015, nr 11, poz. 186).

- e) Zachowanie, o którym mowa w punkcie (a) nie narusza standardu niezwłoczności ogłaszania orzeczeń sformułowanego przez TK w wyroku K 39/16⁴, gdyż jest działaniem dokonywanym bezpośrednio na podstawie norm konstytucyjnych, w celu ich realizacji (i tylko w zakresie) wyznaczonym przez przepisy konstytucyjne. Niezwłoczne ogłoszenie orzeczenia TK wydanego z naruszeniem art. 6 ust. 1 EKPC, o którym to naruszeniu ostatecznie orzekł ETPC, byłoby co najmniej utrzymaniem stanu naruszenie EKPC lub działaniem prowadzącym do powstania nowego naruszenia, czego zakazuje norma wywodzona z art. 9 w zw. z art. 7 i art. 2 Konstytucji oraz art. 46 ust. 1 EKPC;
- f) Zachowanie, o którym mowa w punkcie (a) nie narusza standardu ostateczności sformułowanego przez TK w wyrokach K 35/15, K 47/15, K 39/16 oraz w postanowieniu K 13/02⁵. W okolicznościach wymienionych w punktach (b–e) organ upoważniony do urzędowego ogłoszenia orzeczenia TK nie ingeruje w treść orzeczenia, nie rozstrzyga o jego statusie prawnym lub skutkach, działa *ex post* względem orzeczenia i tylko w zakresie nakazu wykonania wyroku ETPC dotyczącego orzeczenia TK;
- g) Dozwolone konstytucyjnie jest zamieszczenie – przez organ upoważniony do urzędowego ogłoszenia orzeczenia TK – w dzienniku urzędowym informacji zawartych w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 6.03.2024 r. pod warunkiem, że owa informacja nie będzie ingerować w treść ogłaszanego orzeczenia;
- h) Umieszczenie informacji, o którym mowa w punkcie (g), może *in casu* stanowić przejaw realizacji pozytywnych obowiązków z art. 9 Konstytucji w zw. z art. 46 ust. 1 EKPC oraz realizacji

4 Wyrok TK z 11.08.2016 r., (K 39/16, OTK ZU 2018, poz. 32).

5 Postanowienie TK z 17.07.2003 r., (OTK ZU 2003, nr 6, poz. 72).

konstytucyjnej zasady prawa wynikającej z art. 61 ust. 1 Konstytucji.

II. Przedmiot opinii

1. Czy – biorąc pod uwagę uchwałę Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 6.03.2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M.P., poz. 198), stwierdzającą, że wskazane w niej uchwały Sejmu w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego zostały podjęte z rażącym naruszeniem prawa, w tym Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a tym samym są pozbawione mocy prawnej i nie wywołały skutków prawnych w nich przewidzianych – jest dopuszczalne ogłoszenie w dzienniku urzędowym rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego wydanego w składzie, w którym zasiadała osoba nieuprawniona, tzn. osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego wskazana w powyższych uchwałach?
2. Czy w świetle konstytucyjnych wolności i praw, w tym gwarancji przewidzianej w art. 61 ust. 1 Konstytucji, jest uprawnione zamieszczenie w dzienniku urzędowym, w którym ogłoszono orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego – bez ingerencji w treść tego orzeczenia – informacji, zgodnie z którą w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6.03.2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M.P., poz. 198) wskazano, że naruszenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i prawa w działalności Trybunału Konstytucyjnego przybrały skalę, która uniemożliwia temu organowi wykonywanie zadań

ustrojowych, a ponadto, iż uchwała ta wskazuje na stan niezdolności Trybunału Konstytucyjnego do wykonywania zadań określonych w art. 188 i 189 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?

III. Założenia istotne dla opinii

Przed przystąpieniem do szczegółowego uzasadnienia – uważam za konieczne poczynienie zastrzeżeń w celu uniknięcia nieporozumień teoretycznych lub dogmatycznych. Nie trudno o nie współcześnie, biorąc pod uwagę złożoność zjawiska kryzysu konstytucyjnego, a ponadto mnogość publikacji naukowych, wypowiedzi publicystycznych oraz koncepcji oceny skutków orzeczeń TK wydanych w wadliwym składzie.

Po pierwsze, opinia została sporządzona przy założeniu, że – na obecnym etapie rozwoju porządku konstytucyjnego i przy aktualnie obowiązujących przepisach – wszystkie orzeczenia TK (niezależnie od liczby i rodzaju ich wad) są ważne i skuteczne, a tym samym wywołują skutek opisany w art. 190 ust. 1 Konstytucji oraz skutek opisany w art. 190 ust. 3 Konstytucji (pod warunkiem wszakże ich ogłoszenia urzędowego). Uważam, że do odpowiedzi na pytania wskazane w punkcie II opinii nie jest konieczne odrzucenie takiego założenia i sięganie do koncepcji wyroków: nieistniejących, nieważnych lub bezskutecznych⁶.

6 Do takich koncepcji odwołują się w doktrynie m.in. D. Szumiło-Kulczycka, K. Kozub-Ciembroniewicz, *Konsekwencje uchybień w obsadzie TK (uwagi na tle orzeczenia w sprawie K 1/20)*, „Państwo i Prawo” (dalej: „PiP”) 2021, nr 8; A. Rakowska-Trela, *Głosa do wyroku TK z dnia 22.10.2020 r., K 1/20*, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 6. Stanowczo przeciwko jakimkolwiek odstępstwom od paradygmatu ostateczności oraz przeciwko dopuszczalności kwalifikacji prawnej orzeczeń TK jako nieważnych lub bezskutecznych zob. P. Radziejewicz, *On Legal Consequences of Judgements of the Polish Constitutional Tribunal Passed by an Irregular Panel*, „Review of European and Comparative Law” 2017, t. XXXI.

Innymi słowy, opinia opiera się na założeniu, że organ upoważniony do urzędowego ogłoszenia orzeczenia TK nie dokonuje oceny istnienia/nieistnienia, ważności/nieważności, skuteczności/nieskuteczności orzeczenia TK. Opinia opiera się na rozdzieleniu teoretycznego dyskursu naukowego, w którym atrakcyjne intelektualnie rozważania o nieważności orzeczeń są możliwe (i nawet pożądane), od dyskursu praktycznego, który nie może abstrahować o obowiązującej treści systemu prawa oraz faktów instytucjonalnych.

Po drugie, opinia za punkt wyjścia przyjmuje ugruntowane w orzecznictwie i dogmatyce konstytucyjnej przed 2015 r. rozumienie ostateczności oraz mocy powszechnie wiążącej orzeczeń TK⁷. Zarazem jednak podtrzymuję wyrażony przed laty pogląd, że podnoszone w orzecznictwie konstytucyjnym argumenty dotyczące ostateczności mają różną wagę oraz źródło (jedne są konstytucyjne, inne ustawowe, inne zaś czysto pozorne⁸). W konsekwencji, ostateczność jest cechą różnych obiektów (orzeczeń afirmatywnych, orzeczeń negatywnych, orzeczeń o celach partii politycznych, orzeczeń o pominięciu prawodawczym itd.) i różnie musi być rozumiana oraz różne skutki wywołuje w różnych obszarach porządku prawnego (jeżeli nie sprowadzać jej li tylko do wąsko rozumianej prawomocności formalnej i materialnej). Uważam, że

7 Zamiast wielu zob. M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 50 i n.; L. Garlicki, *Uwagi do art. 190 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 4–5; W. Płowiec, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z terminem utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji*, Poznań 2017, s. 48 i n., i cyt. lit. oraz orzecznictwo.

8 M. Ziółkowski, *Niedopuszczalność wznowienia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Komentarz do postanowienia z 17 lipca 2003 r., K 13/02 [w:] Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. . arlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, Warszawa 2016, s. 471.

do odpowiedzi na pytania wskazane w punkcie II opinii nie jest konieczne odrzucenie paradygmatu ostateczności orzeczeń TK. Wystarczy bowiem wykazanie, że ów paradygmat, tak jak został on sformułowany w doktrynie oraz w wyrokach K 35/15, K 47/15, K 39/16 oraz postanowieniu K 13/02, nie obejmuje swym zakresem problematyki urzędowego ogłoszenia orzeczeń TK wydanych z naruszeniem art. 6 ust. 1 EKPC, o którym to naruszeniu ostatecznie orzekł ETPC.

Po trzecie, opinia nie może abstrahować od doniosłości praktyki konstytucyjnej organów władzy publicznej (zwłaszcza Sejmu, SN, NSA itd.) oraz faktów instytucjonalnych dla rozumienia zakresu norm konstytucyjnych. Prawo konstytucyjne cechuje się swoistością, która odróżnia je w szczególności od prawa administracyjnego lub innych gałęzi prawa publicznego. Owa swoistość polega na konieczności uwzględnienia pozajęzykowego kontekstu wykładni Konstytucji, który przynależy do tego, co S. Wronkowska określiła pojęciem „otoczenia normatywnego Konstytucji”⁹ (m.in. historii konstytucyjnej, konstytucyjnych faktów, pojęć zastanych oraz doniosłych konstytucyjnie orzeczeń sądów międzynarodowych). Interpretacja Konstytucji wymaga ponadto znajomości i uwzględnienia dyrektyw postępowania i wnioskowań utrwalonych w konstytucyjnej kulturze prawnej¹⁰. Ponadto, swoistość prawa konstytucyjnego wyraża się również w zmienności w czasie jego paradygmatów, w tym np. ewolucji znaczenia i funkcji paradygmatu ostateczności orzeczeń lub znaczenia i funkcji wielu autonomicznych pojęć konstytucyjnych

9 S. Wronkowska, *O niektórych osobliwościach Konstytucji i jej interpretacji* [w:] *Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, red. M. Smolak, Warszawa 2016, s. 23–24

10 Tego pojęcia używam w znaczeniu zaproponowanym przez S. Wronkowską (*O stanowieniu i ogłaszaniu prawa oraz kulturze prawnej*, „PiP” 2007, nr 4, s. 9 i n.).

w duchu *living constitutionalism*. Niezależnie od podzielanej przez mnie tezy o wadliwym ukształtowaniu składu orzekającego TK po 2016 r.¹¹, dostrzeganych w nauce¹² licznych nieprawidłowościach i naruszeniach prawa w działaniu TK¹³, jest to organ istniejący oraz działający tak w sensie faktycznym, jak i prawnym. Jego orzeczenia – co do zasady – dotąd były urzędowo ogłaszane oraz wywoływały skutki opisane w art. 190 ust. 3 Konstytucji¹⁴. Dla potrzeb niniejszej opinii nie jest zatem konieczne przyjęcie – formułowanej w dyskursie publicznym¹⁵ oraz torującej sobie drogę w orzecznictwie sądowym¹⁶ – tezy o bezprawności organu lub jego nieistnieniu. Niewątpliwie przyjęcie za punkt wyjścia stanowiska

-
- 11 Zob. m.in. *Przyszłość Trybunału Konstytucyjnego (Debata redakcyjna „Państwa i Prawa”, Warszawa 4.12.2023 r.)*, „PiP” 2024, nr 2, s. 118–150.
 - 12 M.in. M. Pyziak-Szafnicka, *Trybunał Konstytucyjny á rebours*, „PiP” 2020, t. 75, nr 5; P. Tuleja, *Geneza, rozwój i upadek sądownictwa konstytucyjnego w Polsce*, „PiP” 2022, nr 10; T. Pietrzykowski, *Polski kryzys konstytucyjny oczami pozytywisty prawniczego*, „PiP” 2022, nr 3; M. Florczak-Wątor, *O skutkach prawnych orzeczeń TK wydanych z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania [w:] Państwo i jego instytucje. Konstytucje – sądownictwo – samorząd terytorialny*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Warszawa 2018.
 - 13 M. Ziółkowski, *Konstytucyjna kompetencja sądu do ochrony własnej niezależności (uwagi na marginesie uchwały SN z 23.01.2020 r.)*, „PiP” 2020, nr 10, s. 71–95 i cyt. lit.
 - 14 Szeroką analizę skutków orzeczeń wydanych po 2016 r. zob. M. Szwed, *Wyroki TK wydane w nieprawidłowych składach. Analiza orzecznictwa TK w latach 2017–2022 oraz możliwych sposobów prawnej regulacji skutków wyroków TK w składach z udziałem nieprawidłowo wybranych osób*, Warszawa 2023.
 - 15 M.in. W. Sadurski, *Sadurski odpowiada Matczakowi: wyzerowanie Trybunału to nie odpowiedzialność zbiorowa*, „Gazeta Wyborcza” 2013; J. Zajadło, T.T. Koncewicz, *„Sąd Przyłębskiej” należy wyzerować i powołać TK na nowo*, „Rzeczpospolita” 2024.
 - 16 Np. postanowienie składu siedmiu sędziów SN z 13.12.2023 r., (I KZP 5/23). Odnosząc się do TK, w postanowieniu tym SN stwierdził, że: „[...] organ, w którego składzie zasiadają osoby powołane na miejsca wcześniej obsadzone, nie jest organem opisanym w Konstytucji jako Trybunał Konstytucyjny, a zatem wydane przez taki organ decyzje nie wywierają skutków, o jakich mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji”.

SN z 13.12.2023 r. (I KZP 5/23) pozwalałoby również odpowiedzieć na pytania wskazane w punkcie I opinii.

Po czwarte, opinia nie obejmuje analizy konstytucyjnej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 6.03.2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M.P., poz. 198). Analiza tego zagadnienia nie jest konieczna dla odpowiedzi na zadane pytania. Wystarczy jedynie zastrzec, że nie wszystkie uchwały Sejmu mają charakter normatywny, nie wszystkie podlegają kontroli konstytucyjności, nie wszystkie wreszcie zatem winny spełniać identyczne konstytucyjne standardy dotyczące treści uchwał, formułowane w orzecznictwie konstytucyjnym. Przyjmuję, że uchwała z 6.03.2024 r. wyraża polityczne stanowisko Sejmu o kryzysie konstytucyjnym, w tym wzywa organy władzy publicznej do podjęcia określonych działań w ramach ich kompetencji (m.in. Prezesa Rady Ministrów oraz Prezesa Rządowego Centrum Legislacji). W tym sensie stanowi istotny systemowo fakt dla organu upoważnionego do urzędowego ogłoszenia orzeczenia TK. Uchwała nie rozstrzyga, jednakże *per se* o ważności/nieważności, skuteczności/bezskuteczności orzeczeń TK oraz o powinności działania lub zaniechaniu organów władzy publicznej. Źródłem takiego zachowania mogą być wyłącznie normy prawne, w tym norma wywodzona z art. 9 Konstytucji w zw. z art. 46 ust. 1 EKPC.

IV. Uzasadnienie odpowiedzi na pytanie pierwsze

1. [Wprowadzenie]

Odpowiedź na pytanie pierwsze wymaga rozstrzygnięcia kilku – powiązanych ze sobą merytorycznie – zagadnień szczegółowych dotyczących skutków prawnych wyroków ETPC (odnoszących się do statusu i składu TK) oraz konstytucyjnego obowiązku wyko-

niania tychże wyroków przez każdy z organów władzy publicznej w ramach (przyznanych owemu organowi prawem krajowym) kompetencji. W szczególności odpowiedzi wymagają następujące pytania szczegółowe: 1) czy obowiązek wykonywania wyroków ETPC odnosi się do krajowego organu dokonującego aktu ogłoszenia orzeczenia TK (pkt 2); 2) na czym *in concreto* polega obowiązek wykonania wyroku ETPC przez organ dokonujący aktu ogłoszenia orzeczenia TK (formalnoprawna odmowa ogłoszenia v. zaniechanie niezwłocznego skorzystania z ustawowej kompetencji ogłoszenia w okolicznościach określonych prawem) (pkt 3); 3) czy, a jeżeli tak, to w jakim zakresie, akt zaniechania niezwłocznego urzędowego ogłoszenia orzeczenia TK różni się od regulacji uznanej za niekonstytucyjną przez TK w sprawie K 39/16 (pkt 4); 4) jakie znaczenie dla organu dokonującego aktu ogłoszenia ma pilotażowy/quasi-pilotażowy charakter wyroków ETPC w sprawach dot. TK (pkt 5); 5) jaki jest aktualny standard prawny wynikający z orzecznictwa ETPC w sprawach dot. TK (pkt 6).

2. [Obowiązek wykonania wyroku ETPC przez organ upoważniony do urzędowego ogłoszenia wyroku TK]

Wyroki ETPC wiążą państwo-stronę EKPC jako całość, co w szczególności oznacza, że nie może się ono uwolnić od odpowiedzialności z powołaniem się na brak właściwych organów do podjęcia środków mających na celu wykonanie wyroku¹⁷. Artykuł 46 ust. 1 EKPC daje podstawę do rekonstrukcji klasycznego zobowiązania międzynarodowego, którego treść aktualizuje się na gruncie konkretnej sprawy i w następstwie prawnej kwalifikacji stanu faktycznego dokonanej w wyroku ETPC. Przepis ten stano-

17 Szerzej zob. A. Bodnar, *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny*, Warszawa 2018.

wi źródło dwóch obowiązków państwa-strony: niekwestionowania stwierdzonego przez ETPC naruszenia praw podmiotowych oraz podjęcia pozytywnych działań w celu wykonania wyroku. Powszechnie przyjmuje się, że po stronie pozwanego państwa powstają następujące obowiązki: 1) zakończenia naruszenia; 2) wynagrodzenia szkody w sensie *restitutio in intergum*; 3) zapobieżenia wystąpieniu takiego samego lub podobnego naruszenia; 4) przyznania odszkodowania lub innej formy zadośćuczynienia.

Większość tych działań adresowana jest do organów władzy wykonawczej państwa-strony. Z perspektywy państwa-strony obowiązki te można analizować w kontekście „indywidualnych” i „generalnych” skutków orzeczenia ETPC¹⁸. Skutki indywidualne wynikają bezpośrednio ze stwierdzenia naruszenia praw podmiotowych skarżącego. Państwo-strona zobowiązane jest zakończyć stan naruszenia prawa międzynarodowego, a następnie zgodnie z jego ogólną zasadą usunąć skutki tegoż naruszenia. Zgodnie z zasadą subsydiarności oraz w świetle ogólnej treści art. 46 ust. 1 EKPC, wybór sposobu realizacji tych obowiązków pozostawiony jest państwu-stronie. Skutki generalne wyroku wynikają pośrednio ze stwierdzenia naruszenia praw podmiotowych oraz wyczerpują się „implementacji” orzeczenia do porządku krajowego i – w konsekwencji – „uzdrowieniu” stanu prawnego, który został uznany za naruszający prawa człowieka. Państwo-strona zobowiązane zakończyć stan naruszenia prawa międzynarodowego powinno przedsięwziąć środki zapobiegające kolejnym działaniom podobnym do tych, które zostały uznane za niezgodne z EKPC. Podobnie jak w wypadku skutków indywidualnych, podstawę prawną generalnego skutku wyroków stanowi art. 46 ust. 1 EKPC.

18 Szerzej zob. M. Ziółkowski [w:] *Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Sejm*, red. P. Radzewicz, Warszawa 2012 i cyt. lit. oraz orzecznictwo.

W orzecznictwie TK¹⁹ oraz SN²⁰ podkreśla się, że obowiązek przestrzegania i wykonania wyroku ETPC ciąży też na każdym organie władzy publicznej w zakresie jego kompetencji. Tradycyjnie wskazuje się tu Radę Ministrów oraz Sejm. Ani w doktrynie prawa, ani w orzecznictwie nie ulega jednakże wątpliwości, że chodzi tu o każdy organ władzy publicznej, w tym Prezesa Rady Ministrów czy też Prezesa Rządowego Centrum Legislacji (w ramach przyznanych prawem krajowym kompetencji).

3. [Niezgodność *in concreto* reguły z art. 190 ust. 2 Konstytucji i reguły z art. 9 Konstytucji w zw. z art. 46 ust. 1 EKPC a kompetencje organu upoważnionego do urzędowego ogłoszenia orzeczenia TK]

Konwencyjny i konstytucyjny obowiązek przestrzegania i wykonania wyroku ETPC sam w sobie nie powoduje przyznania organowi krajowemu nowych (tj. dotąd nieprzewidzianych prawem krajowym) kompetencji po wydaniu wyroku ETPC. Obowiązkiwanie EKPC oraz moc wiążąca wyroków ETPC stanowią jednak okoliczności prawnie istotne dla realizacji kompetencji wynikających z obowiązujących już norm kompetencyjnych, w tym okoliczności warunkujące skorzystanie z kompetencji w konkretnym wypadku. Innymi słowy, organ krajowy (wykonujący wyroki ETPC dotyczące TK – szczegółowo zob. o tym dalej w pkt 6) nie może powołać się na art. 46 ust. 1 EKPC albo art. 9 Konstytucji jako na samodzielne źródło nowej normy kompetencyjnej (np. kompetencji do wydania aktu odmowy urzędowego ogłoszenia wyroku TK). W polskim porządku konstytucyjnym nie jest przyjęte wnioskowanie o kompetencje na podstawie uzasadnionego prawnie celu lub z uwagi

19 Zamiast wielu zob. wyrok TK z 20.11.2007 r., (SK 57/05, OTK ZU 2007, nr 10, poz. 125).

20 Zamiast wielu zob. postanowienie SN z 24.10.2007 r., (I PZ 21/07).

na konieczność działania wynikającą z przepisów prawa. Artykuł 7 Konstytucji stoi na przeszkodzie domniemywaniu kompetencji organów władzy publicznej. Niemniej organ krajowy może zawsze powołać się na art. 9 Konstytucji w zw. z art. 46 ust. 1 EKPC jako źródło modyfikatora (adresowanej do niego) krajowej normy merytorycznej (!) określającej okoliczności, w których urzędowe ogłoszenie orzeczenia TK musi nastąpić niezwłocznie. Obserwacja ta ma fundamentalne znaczenie nie tylko teoretyczne, ale i dogmatyczne.

Kluczowe jest rozróżnienie normy kompetencyjnej (tj. normy upoważniającej do dokonania aktu urzędowego ogłoszenia) od konstytucyjnych norm merytorycznych, które nakazują (lub zakazują) w określonych okolicznościach adresatowi normy kompetencyjnej skorzystanie z kompetencji (np. norm określających przesłanki skorzystania z kompetencji ogłoszenia, m.in. przekazanie odpisu orzeczenia TK)²¹. Nie powinno jednak ulegać zaż wątpliwości, że w demokratycznym państwie prawnym skorzystanie z upoważnienia wyrażonego w ustawowej normie kompetencyjnej jest organowi nakazane, ale i też jest warunkowane zgodnością z merytorycznymi normami-regułami o statusie konstytucyjnym lub międzynarodowym²².

Przepisy konstytucyjne wyrażają wprost normę niezwłocznego urzędowego ogłaszania orzeczeń TK (art. 190 ust. 2 Konstytucji).

21 „Techniczny”, jak to zwykł określać TK w swoim orzecznictwie, charakter urzędowego ogłoszenia nie może przysłańać doniosłości teoretycznego rozróżnienia. Nadal konieczne są: wskazanie podstawy normy kompetencyjnej organu odpowiedzialnego za urzędowe ogłoszenie oraz rekonstrukcja wszystkich jej modyfikatorów, a ponadto rekonstrukcja wszystkich norm merytorycznych się do ów kompetencji odnoszących

22 Uwagi tej nie należy mylić z próbą wyinterpretowania z ogólnych zasad konstytucyjnych szczegółowych norm-reguł postępowania przez organ upoważniony do urzędowego ogłoszenia orzeczenia TK w celu odmowy zastosowania reguły wynikającej z art. 190 ust. 2 Konstytucji. Kompetencja do wywodzenia reguł z ogólnych zasad prawa jest zastrzeżona dla prawodawcy.

Jest to norma-reguła pomimo, iż prawodawca konstytucyjny posłużył się niedookreślonym pojęciem „niezwłocznie”. Zostało ono wszakże doprecyzowane w praktyce organów konstytucyjnych oraz orzecznictwie konstytucyjnym²³. Urzędowe ogłoszenie jest również regułą w tym sensie, że prawodawca konstytucyjny nie upoważnił żadnego organu władzy publicznej do dokonania formalnego aktu odmowy urzędowego ogłoszenia. Na poziomie konstytucyjnym nie sformułowano bowiem kryteriów takiej ewentualnej odmowy, a samo zagadnienie nie było nawet przedmiotem intencji prawodawcy konstytucyjnego (rekonstruowanej na podstawie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego). Reguła z art. 190 ust. 2 Konstytucji niewątpliwie oznacza, że organ władzy publicznej nie jest upoważniony do: 1) wydania aktu odmowy urzędowego ogłoszenia orzeczenia TK²⁴; 2) samodzielnej oceny, czy orzeczenie TK zostało wydane z naruszeniem wymogów czynności konwencjonalnej TK, a w konsekwencji do samodzielnego podziału wyroków na zgodne z prawem i niezgodne z prawem oraz podlegające i niepodlegające ogłoszeniu²⁵; 3) samodzielnego określenia innego terminu urzędowego ogłoszenia orzeczenia TK niż konstytucyjnie wskazany (i orzeczniczo zdefiniowany)²⁶. Aktualny pozostaje pogląd wyrażony w sprawie K 39/16, że „żaden [...] przepis konstytucyjny nie upoważnia żadnego organu władzy, w tym władzy ustawodawczej, do kwestionowania bądź oceniania

23 Zamiast wielu zob. cyt. wyrok TK w sprawie K 35/15. TK stwierdził, że: „[...] pojęcie niezwłoczności w takim właśnie znaczeniu pojawia się również w innych przepisach Konstytucji [...]. We wszystkich tych wypadkach niezwłoczność wymaga działania natychmiastowego, bez zbędnej zwłoki i tak też należy rozumieć niezwłoczność ogłoszenia orzeczenia TK w stosownym organie promulgacyjnym, o której mowa w art. 190 ust. 2 Konstytucji”.

24 Zamiast wielu zob. cyt. wyrok TK w sprawie K 35/15.

25 Zamiast wielu zob. cyt. wyrok TK w sprawie K 39/16

26 Zamiast wielu zob. cyt. wyrok TK w sprawie K 47/15.

prawidłowości i legalności stosowania przez Trybunał przepisów ustawy w procesie orzekania”.

Kwalifikacja normy wywodzonej z art. 190 ust. 2 Konstytucji jako reguły wymaga rozważenia, czy na poziomie li tylko konstytucyjnym może dojść do kolizji reguł. Uważam, że art. 190 ust. 2 Konstytucji musi być interpretowany z uwzględnieniem wszystkich przepisów konstytucyjnych, w tym zwłaszcza reguł wynikających z art. 7 oraz art. 9 Konstytucji. Dlatego wyrażam pogląd, że art. 190 ust. 2 Konstytucji nie stoi na przeszkodzie powstrzymaniu się od natychmiastowego urzędowego ogłoszenia orzeczenia TK wobec nakazu zastosowania się do innej jednoznacznej reguły prawa konstytucyjnego (wynikającej z art. 9 Konstytucji). Zauważmy, że gdy orzeczenie TK stanowi *per se* naruszenie przepisów EKPC lub jest bezpośrednim źródłem naruszenia praw podmiotowych zagwarantowanych w EKPC, stwierdzonym w ostatecznym wyroku ETPC, organ upoważniony do urzędowego ogłoszenia orzeczenia TK znajduje się w sytuacji sprzeczności dwóch norm. Każda z nich ma status reguły. Co jednak istotniejsze, obie mają status konstytucyjny. Jedna wynika z art. 190 ust. 2 Konstytucji i nakazuje niezwłocznie ogłosić orzeczenie TK. Druga wynika z art. 9 Konstytucji i nakazuje zrealizować art. 46 ust. 1 EKPC, który z kolei nakazuje wykonać konkretny wyrok ETPC, a w dalszej kolejności przerwać stan naruszenia prawa międzynarodowego w odniesieniu do TK. Realizacja pierwszej normy (tj. ogłoszenia niezwłocznie orzeczenia TK naruszającego EKPC) oznaczałaby przekroczenie drugiej normy (tj. nakazu z art. 9 Konstytucji i zakazów wynikających z art. 46 ust. 1 EKPC).

Wobec braku normy konstytucyjnej wprost rozstrzygającej ową sprzeczność, należy usunąć ją zgodnie z prawem kolizji reguł. Dokonując w szczególności przyjaznej prawu międzynarodowemu wykładni przepisów konstytucyjnych, należy rozróżnić sytuację, w której niezwłoczne ogłoszenie orzeczenia jest konstytucyjnie

nakazane (sytuacja podstawowa) oraz sytuację wyjątkową, w której ogłoszenie choć jest nakazane, to jednak nie może nastąpić niezwłocznie, gdyż oznaczałoby to naruszenie reguły konstytucyjnej i reguły prawa międzynarodowego. Nie widzę natomiast przeszkód, aby urzędowe ogłoszenie mogło w takiej sytuacji nastąpić w innym niż niezwłoczny terminie w przyszłości (tj. gdy nie doprowadzi do naruszenia art. 9 Konstytucji oraz wymogów z art. 46 ust. 1 EKPC).

Rozróżnienie tych dwóch sytuacji zastosowania reguły niezwłoczności z art. 190 ust. 2 Konstytucji nie stanowi – w moim przekonaniu – naruszenia zasady podziału władzy i niezależności TK. Po pierwsze, nie dochodzi do ingerencji ani w proces orzekania, ani w treść wydanego już orzeczenia. Po drugie, organ władzy wykonawczej nie dokonuje samodzielnie żadnych ocen i kwalifikacji w odniesieniu do orzeczenia TK, a jedynie stosuje się do orzeczenia niezależnego międzynarodowego trybunału. Po trzecie, owo zastosowanie ma miejsce już po całym procesie orzekania przez TK. Po czwarte, w analizowanym wypadku nie znajduje zastosowania zakaz – sformułowany przez TK w wyroku K 39/16 – dzielenia orzeczeń na zgodne i niezgodne z prawem. Powstrzymując się od niezwłocznej publikacji orzeczenia TK, organ władzy wykonawczej nie dokonuje takiego podziału. Działa bowiem jedynie wykonawczo względem art. 9 Konstytucji, art. 46 ust. 1 EKPC i orzecznictwa ETPC.

Wskazane powyżej rozwiązanie istotnie różni się od sytuacji zaniechania niezwłocznej publikacji niektórych wyroków TK wydanych w latach 2015–2016 (w tym m.in. wyroku w sprawie K 47/15). Wówczas organ upoważniony do urzędowego ogłoszenia orzeczeń nie działał w obszarze prawa konstytucyjnego, gdyż nie stosował reguły z art. 9 Konstytucji. Co więcej, brak niezwłocznego ogłoszenia orzeczeń TK uzasadniany był w 2016 r. odmową rozpoznania

konstytucyjnego charakteru wyroku TK i zakwestionowaniem jego ostateczności²⁷. Bronione w niniejszej opinii uzasadnienie opiera się więc na skrajnie innych założeniach i prowadzi do innego skutku.

Wskazane powyżej rozwiązanie istotnie różni się też od precedensu²⁸ stworzonego przez Radę Ministrów w 2020 r.²⁹. Polegał on na odmowie niezwłocznego urzędowego ogłoszenia (tzw. aborcyjnego) wyroku TK³⁰ i faktycznym uzależnieniu publikacji jego sentencji w Dzienniku Ustaw od sporządzenia pełnego pisemnego uzasadnienia przez sam TK³¹. Tym samym precedens ten naruszał standard wyznaczony przez wyrok TK w sprawie K 39/16 (zob. niżej pkt 4). W stanowisku Rady Ministrów nie wskazano żadnych (poza czysto pragmatycznymi i społecznymi) argumentów prawnych uzasadniających działanie Prezesa Rady Ministrów. Tymczasem bronione w niniejszej opinii uzasadnienie opiera się na art. 9 Konstytucji w zw. z art. 46 ust. 1 EKPC.

4. [Znaczenie wyroków K 35/15 oraz K 39/16]

Udzielenie odpowiedzi na zadane pytanie wymaga uwzględnienia i odniesienia się do wyroków K 35/15 oraz K 39/16. W pierwszym

27 Zob. argumentację zaproponowaną przez K. Zaradkiewiczą, *Analiza niektórych aspektów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach K 34/15 i K 47/15*, Warszawa 2016.

28 Analizę precedensu jako działania poza systemem prawa zob. R. Mańko, *Exceptio Popularis. Resisting illiberal legality [w:] Law, Populism, and the Political in Central and Eastern European*, red. R. Mańko, A. Sulikowski, P. Tacik, C. Cercel, Abingdon–Nowy Jork 2024, s. 116 i n.

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

30 Wyrok TK z 22.10.2020 r., (K 1/20, OTK ZU 2020, poz. 46).

31 O niedopuszczalności takiej interpretacji art. 190 ust. 2 Konstytucji zob. B. Naleziński, *Uwagi do art. 190 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 617.

z nich TK sformułował absolutną i mocną wersję ostateczności swoich orzeczeń. Trybunał stwierdził bowiem: „Zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji orzeczenia TK podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. W wypadku orzeczenia dotyczącego ustawy oznacza to konieczność niezwłocznego jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Ogłoszeniu w tej formie podlega wydane już przez TK orzeczenie, które – zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji – ma moc powszechnie obowiązującą i jest ostateczne. Ogłoszenie orzeczenia TK w organie promulgacyjnym z jednej strony jest czynnością czysto techniczną służącą upublicznieniu treści rozstrzygnięcia w kwestii konstytucyjności aktu normatywnego. Z drugiej strony ogłoszenie orzeczenia TK pełni istotną funkcję gwarancyjną. Umożliwia bowiem wszystkim adresatom tego orzeczenia, a zatem zarówno obywatelom, jak i organom państwa, zapoznanie się ze zmianą prawa dokonaną przez TK oraz dostosowanie do owej zmiany prawa swojego zachowania lub działania. Ogłoszenie orzeczenia TK w urzędowym organie promulgacyjnym służy zatem umocnieniu zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Właśnie z uwagi na ową funkcję gwarancyjną ustrojodawca nie pozostawił terminu ogłoszenia orzeczenia TK do uznania organu odpowiedzialnego za promulgację, lecz sprecyzował ów termin w art. 190 ust. 2 Konstytucji, wskazując, że ogłoszenie powinno nastąpić „niezwłocznie”. Ową niezwłoczność należy rozumieć jako działanie bez zbędnej zwłoki, która wprowadzałaby stan niepewności, podważając zaufanie obywateli do treści prawa obowiązującego po wyroku TK”.

Do ustaleń tych TK nawiązał w wyroku K 39/16. Wówczas kontroli konstytucyjności poddano przepis ustawowy, który wprowadzał instytucję wniosku Prezesa TK do Prezesa Rady Ministrów o ogłoszenie wyroków i postanowień TK. Trybunał jednoznacznie

krytycznie odniósł się do takiego rozwiązania ustawowego, stwierdzając, że zakwestionowany przepis: „[...] zakłada przyznanie Premierowi możliwości oceny, czy dane orzeczenie Trybunału w ogóle powinno zostać ogłoszone w organie urzędowym, gdy tymczasem czynność ogłoszenia ma charakter wyłącznie techniczny [...]. Wnioski przecież nie muszą być przez ten organ rozpatrzone pozytywnie. W ten sposób dochodzi nie tylko do naruszenia art. 190 ust. 2 Konstytucji (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188 podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym), ale również art. 190 ust. 1 Konstytucji (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne) poprzez podważenie, na skutek zastosowania takiego mechanizmu prawnego, ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Możliwość bezterminowego przetrzymania wniosków Prezesa Trybunału o ogłoszenie wyroku albo postanowienia doprowadzi w istocie do zaprzeczenia tego waloru orzeczeń sądu konstytucyjnego [...]. Mechanizm wnioskowy, w który immanentnie wpisana jest możliwość zwłoki ze strony organu władzy wykonawczej (Prezes Rady Ministrów) jest zatem niezgodny z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych. Już sam brak terminu na rozpatrzenie wniosku Prezesa TK przesądza o niekonstytucyjności rozwiązania przyjętego w art. 80 ust. 4 zdanie pierwsze. Przepis ten jest także niezgodny z art. 10 Konstytucji przez to, że wprowadza szczególny rodzaj uzależnienia Trybunału Konstytucyjnego od jednego z segmentów egzekutywy, co jest konstytucyjnie niedopuszczalne [...], wymagając swoistej kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów na ostatecznych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego”.

W sprawie K 39/16 poddano kontroli konstytucyjności przepis, który wprowadzał regulację szczególną względem art. 190 ust. 2 Konstytucji. Zakwestionowana regulacja przewidywała termin

urzędowego ogłoszenia odnoszący się do nieopublikowanych w 2016 r. orzeczeń TK. Ponadto zakwestionowana wówczas regulacja wprowadzała wyjątek od zasady ogłoszenia orzeczeń wydanych przed 20.07.2016 r. Zgodnie z tym wyjątkiem – konstytucyjnym obowiązkiem ogłoszenia nie były objęte rozstrzygnięcia dotyczące aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą. Trybunał jednoznacznie krytycznie ocenił przepis ustawy i stwierdził jego niekonstytucyjność. Główny argument TK opierał się na ugruntowanym i autonomicznym konstytucyjnie rozumieniu ostateczności (przejętym ze spraw K 13/02 i K 35/15) oraz literalnym odczytaniu art. 190 ust. 2 Konstytucji. Trybunał stwierdził, że: „Niezwłoczność publikacji dotyczy każdego indywidualnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, zaś ustawa zasadnicza nie pozwala na wprowadzanie mechanizmu pakietowego ogłaszania orzeczeń sądu konstytucyjnego [...]. Niezwłoczność ogłoszenia orzeczenia Trybunału w odpowiednim organie urzędowym wymaga działania natychmiastowego, bez zbędnej zwłoki w danych okolicznościach”.

Ponieważ kontrolowany w sprawie K 39/16 przepis ustawy zakładał podział orzeczeń TK na te, które miały być ogłoszone w dzienniku urzędowym i takie, które nie zostaną w nim ogłoszone, Trybunał dodał, że: „Ustawodawca uznał zatem swoje prawo do wyboru orzeczeń Trybunału podlegających publikacji, wyodrębniając je za pomocą kryterium temporalnego (orzeczenia wydane przed 20 lipca 2016 r.) i kryterium przedmiotowego (orzeczenia dotyczące aktów normatywnych, które nie utraciły mocy obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy o TK z 2016 r.). Istota problemu konstytucyjnego sięga jednak głębiej i dotyczy nie tyle nawet samej dopuszczalności selekcji orzeczeń Trybunału przez Sejm, ile generalnego pytania o podstawy kompetencyjne ustawodawcy do ingerencji w konstytucyjny system publikacji orzeczeń

TK. Ustawodawca nie jest władny oceniać, które orzeczenia sądu konstytucyjnego mogą być publikowane, a które na publikację nie zasługują. Zagadnienia te w ogóle nie są materią ustawową; przesądza je *ex lege* art. 190 ust. 2 Konstytucji. W tym sensie art. 89 ustawy o TK [tj. zakwestionowany w sprawie przepis – przyp. M.Z.] ustanawia nieprzewidziany w ustawie zasadniczej model ogłaszania orzeczeń, wyłączając spod regulacji konstytucyjnej część ostatecznych judykatów TK”.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że standard konstytucyjny wypracowany przez TK (orzekający w składzie zgodnym z prawem) może stać na przeszkodzie ustawowym próbom klasyfikacji orzeczeń na zgodne/niezgodne i podlegające/niepodlegające urzędowemu ogłoszeniu. Tym samym standard ten wyznacza również margines działania organu upoważnionego do ogłoszenia wyroku. Podkreślam jednak, że wyrok K 39/16 dotyczył podziału materii na konstytucyjną i ustawową oraz odmowy urzędowego ogłoszenia na podstawie przepisów ustawowych. Tym samym wyrok ten nie dotyczy sytuacji kolizji dwóch reguł konstytucyjnych, z których jedna nakazuje niezwłocznie ogłosić wyrok, a druga zakazuje niezwłoczności takiego działania, gdyż oznaczałoby ono bezpośrednie naruszenie jednoznacznej normy prawa międzynarodowego. Sformułowane w niniejszej opinii uzasadnienie zaniechania niezwłoczności ogłoszenia nie narusza podziału materii na konstytucyjną i ustawową oraz abstrahuje od regulacji ustawowej. Wyrok K 39/16 nie dotyczył okoliczności, która istotna jest dla niniejszej opinii, tj. kolizji na poziomie prawa konstytucyjnego, którą można rozwiązać, dając pierwszeństwo jednej z jego reguł konstytucyjnych (tzn. zgodności z prawem międzynarodowym). Ustalenia z wyroku K 39/16, choć kategoryczne i stanowcze, nie obejmują analizowanego tutaj zagadnienia. Nie taki był zakres rozważań TK i ich cel. Ponadto problem prawny

rozważany w niniejszej opinii nie istniał jeszcze w momencie wyrokowania w sprawie K 39/16.

5. [Znaczenie wyroków pilotażowych, quasi-pilotażowych oraz konsekwencje stanu permanentnego naruszenia EKPC dla organu upoważnionego do urzędowego ogłoszenia orzeczenia TK³²]

Wydanie przez ETPC wyroku pilotażowego³³ lub quasi-pilotażowego³⁴ jest równoznaczne dla wszystkich organów krajowych

32 W niniejszym i kolejnych punktach opinii wykorzystuję wyrażone już wcześniej naukowo stanowisko dotyczące znaczenia wyroków ETPC w polskim porządku prawnym – zob. m.in. M. Ziółkowski [w:] *Debata...*, s. 126 in. oraz M. Ziółkowski [w:] *Wykonywanie wyroków...*, *passim*.

33 Wyrok pilotażowy wydawany jest w tzw. sprawach powtarzających się, w których naruszenie praw podmiotowych wynika z identycznych lub podobnych przyczyn (np. ustawy, orzecznictwa lub praktyki organów) na poziomie krajowym. W procedurze pilotażowej dochodzi do połączenia kilku spraw przez ETPC w jedną albo wskazania jednej sprawy wiodącej w celu nie tylko stwierdzenia, że doszło do naruszenia przepisów EKPC, ale przede wszystkim precyzyjnego zidentyfikowania systemowego problemu z treścią lub funkcjonowaniem systemu prawnego. Owa identyfikacja sformułowana jest wprost w sentencji wyroku ETPC. Sama zaś procedura pilotażowa umożliwia odroczenie albo zgrupowanie (tzw. zamrożenie) powiązanych ze sobą spraw pod warunkiem niezwłocznego podjęcia przez państwo-stronę działań służących przyjęciu środków krajowych wymaganych w celu wykonania wyroku. Zawarta w sentencji wypowiedź dotycząca przyczyn i skutków wyroku ETPC nie podważa jego deklaratoryjnego charakteru i wszystkich konsekwencji prawnych zeń wynikających. Nakazując podjęcie działań w sentencji ETPC, nie zastępuje Komitetu Ministrów i organów władzy publicznej państwa-strony właściwych do wykonania wyroku w ramach ich kompetencji. Sformułowanie przez ETPC nakazu oznaczonego działania przez państwo-stronę może nastąpić jedynie w sprawie, w której z natury naruszenia praw podmiotowych wynika, że istnieje jedna droga usunięcia jego przyczyny. Należy podkreślić, że ETPC nie rozstrzyga o treści zobowiązania międzynarodowego państwa-strony (wybierając sposób jego realizacji), ale wskazuje, że w wypadku konkretnego naruszenia praw podmiotowych nie ma innej prawnej możliwości działania.

34 Tego rodzaju wyrokiem określa się wykształconą w orzecznictwie ETPC praktykę zamieszczania w uzasadnieniu wyroku wypowiedzi odnośnie do właściwego (w ramach konkretnej sprawy) działania państwa-strony, które należałoby

z obowiązywaniem w porządku prawnym precyzyjnego nakazu albo zakazu działania determinującego postępowanie w sprawie wykonania wyroku ETPC. Ów nakaz wynika wprost z sentencji wyroku ETPC, a jego moc prawna stanowi konsekwencję obowiązywania art. 46 ust. 1 EKPC oraz art. 9 Konstytucji. Nakaz ten, w zależności od treści sentencji, może mieć charakter reguły albo zasady, co istotnie wpływa na swobodę organów krajowych wykonujących wyrok.

Należy zauważyć, że na obecnym etapie rozwoju porządku prawnego w grupie wyroków ETPC wydanych w latach 2016–2024 przeciwko Polsce w związku z oceną organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości brak jest – jak dotąd – wyroku pilotażowego dotyczącego wprost obsady lub działania TK. Wyrok *Wałęsa p. Polsce*³⁵, choć porusza problem obsady i działania TK, nie ma charakteru pilotażowego w tym zakresie. Wyrok ten bowiem stwierdza, że naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC ma swoje źródło „w powiązanych ze sobą problemach systemowych, związanych z nieprawidłowym funkcjonowaniem krajowego ustawodawstwa i praktyki” w zakresie dot. obsady i działania Krajowej Rady Sądownictwa oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Pilotażowy element nie dotyczy zatem TK.

Z uwagi na wskazane powyżej cechy wyroku pilotażowego oraz dotychczasową praktykę ETPC (np. wskazywanie konkretnych terminów na działanie państwa-strony lub konkretnych kierunków

podjąć w celu wykonania wyroku. Wyrok quasi-pilotażowy nie zawiera zatem w sentencji wskazań odnośnie do sposobu usunięcia stanu naruszenia EKPC. Ma to istotne znaczenie dla stopnia skonkretyzowania prawnomiędzynarodowego obowiązku państwa-strony, legitymacji i działań Komitetu Ministrów (nadzorującego wykonywanie wyroków ETPC) oraz marginesu uznania po stronie państwa-strony po wyroku ETPC.

35 Wyrok ETPC z 23.11.2023 r., skarga nr 50849/21.

reform ustawodawstwa krajowego³⁶), wyrażam wątpliwość, czy może w ogóle dojść do wydania precyzyjnego wyroku pilotażowego dotyczącego obsady lub działania TK. Należy jednak zauważyć, że w 2023 r. ETPC wydał, wyróżniający się wysokim stopniem generalności i abstrakcyjności (w porównaniu do poprzednich wyroków pilotażowych), wyrok *Wałęsa p. Polsce*, w którym nie wskazano precyzyjnie (tj. nie podano materialnych lub formalnych kryteriów) sposobu ani terminu wykonania wyroku.

Dyskusyjne może być, czy wśród wyroków ETPC wydanych w latach 2016–2024 przeciwko Polsce, w związku oceną zasad i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, doszło do wydania wyroku quasi-pilotażowego dotyczącego organizacji lub funkcjonowania TK. Z uwagi na cechy takiego wyroku oraz dotychczasową praktykę ETPC (np. konkretne wskazówki co do reformy ustawodawstwa krajowego³⁷) można rozważyć, czy na obecnym etapie rozwoju orzecznictwa strasburskiego doszło do wydania wyroku quasi-pilotażowego. W wyrokach *XERO FLOR sp. z o.o. p. Polsce*³⁸, *Juszczyszyn p. Polsce*³⁹, *Tuleya p. Polsce*⁴⁰, *Wałęsa p. Polsce* oraz *M.L. p. Polsce*⁴¹ ETPC wskazuje, że źródłem naruszenia EKPC są konkretne i powtarzalne działania polskiego TK (np. wadliwy wybór trzech osób do TK, orzekanie w wadliwym składzie, a także orzeczenie przez te osoby o naruszeniu art. 6 EKPC). Niemniej w wyrokach tych ETPC nie sformułował konkretnych wskazówek co do kierunku działań państwa-strony (innych niż omówione poniżej).

36 Np. wyrok ETPC z 24.06.2004 r., skarga nr 31443/96.

37 Np. wyrok ETPC z 26.10.2000 r., *Kudła p. Polsce*, skarga nr 30210/96.

38 Wyrok ETPC z 7.05.2021 r., skarga nr 4907/18.

39 Wyrok ETPC z 6.10.2022 r., skarga nr 35599/20.

40 Wyrok ETPC z 6.07.20223 r., skargi nr 21181/19, 51751/20.

41 Wyrok ETPC z 14.12.2023 r., skarga nr 40119/21.

Jednakże w uzasadnieniu wyroku *Tuleya p. Polsce*⁴² ETPC wskazał na istnienie stanu permanentnego naruszenia przez Polskę jej zobowiązań międzynarodowych z uwagi na wydanie przez TK wyroku w sprawie K 7/21⁴³ i ogłoszenie go w Dzienniku Ustaw. W orzeczeniu tym TK orzekł o niekonstytucyjnej interpretacji art. 6 ust. 1 EKPC oraz stwierdził m.in., iż nie jest sądem w rozumieniu przepisów EKPC. Argument ten oraz sam wyrok TK (i to niezależnie od składu, w którym został przez TK wydany!) ETPC uznał wprost za działanie mające na celu uniemożliwienie wykonywania wyroków ETPC oraz naruszenie jurysdykcji międzynarodowego trybunału (art. 19, art. 32 i art. 45 EKPC).

Stanowisko to ETPC podtrzymał i rozwinął w wyroku *Wałęsa p. Polsce*, w którym podkreślił, że Polska nie może powoływać się na wewnętrzne orzecznictwo (np. wyroki TK) i prawo (np. konstytucyjny status wyroków TK), by dokonywać jednostronnych faktycznych odstępstw od związania kognicją ETPC lub prawnego albo faktycznego ograniczenia kompetencji ETPC⁴⁴.

Stwierdzenie nie zostało zawarte w sentencji wyroku ETPC. Można argumentować, że treść zobowiązania państwa-strony do wykonania wyroku powinna być oceniana na gruncie konkretnej sprawy, a sam wyrok tworzy ramy takiej oceny (tj. wskazuje podstawowe cele i okoliczności, które należy uwzględnić przy wykonywaniu wyroku). Ponadto art. 46 ust. 3 EKPC łączy wykonywanie wyroków z ich uzasadnieniem i poglądami sformułowanymi przez ETPC. Tym samym z perspektywy prawa międzynarodowego oraz art. 9 Konstytucji można argumentować, że od momentu uprawomocnienia się wyroków *Tuleya p. Polsce*

42 *Tuleya p. Polsce*, § 311.

43 Wyrok TK z 10.03.2022 r., (OTK ZU 2022, poz. 24).

44 *Wałęsa p. Polsce*, § 143–144.

oraz *Wałęsa p. Polsce* wszystkie organy władzy publicznej powinny (w ramach swoich kompetencji) podjąć działania mające na celu przerwanie stanu naruszenia prawa międzynarodowego (np. zmiana linii orzeczniczej TK) oraz zapobieżeniu wystąpieniu takiego samego lub podobnego naruszenia w przyszłości (np. odmowa urzędowego ogłoszenia wyroku TK naruszającego wprost wystawione zobowiązanie międzynarodowe lub regułę prawa międzynarodowego).

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na sekwencję czasową i skutki konkretnych wyroków ETPC. Zarówno wyrok *Tuleya p. Polsce*, jak i wyrok *Wałęsa p. Polsce* zostały wydane przez ETPC po rozstrzygnięciu przez TK sprawy K 7/21, która dotyczyła konstytucyjnych aspektów i skutków w polskim porządku prawnym wyroku *XERO FLOR sp. z o.o. p. Polsce*. Tym samym ustalenia TK dotyczące rzekomego działania przez ETPC *ultra vires* w sprawie *XERO FLOR sp. z o.o. p. Polsce* nie mają bezpośredniego zastosowania do innych spraw i nie mogą wpływać na ocenę skutków oraz wykonalności wyroków ETPC wydanych w innych i późniejszych sprawach. Można zatem argumentować, że wyrok K 7/21 nie powinien stać na przeszkodzie efektywnemu wykonaniu wyroków *Tuleya p. Polsce* oraz *Wałęsa p. Polsce*.

Podsumowując: wyrażam pogląd, że ogłaszanie w organie urzędowym wyroku TK w okolicznościach podobnych do wskazanych w wyrokach ETPC *Tuleya p. Polsce* oraz *Wałęsa p. Polsce* prowadziłyby do podtrzymania stanu permanentnego naruszenia EKPC (stwierzonego już przez ETPC). Przerwanie takiego stanu jest zaś obowiązkiem każdego krajowego organu władzy publicznej w ramach jego kompetencji, w tym obowiązkiem Prezesa Rady Ministrów oraz Prezesa Rządowego Centrum Legislacji.

6. [Aktualny standard EKPC w odniesieniu do TK, a obowiązki organów krajowych⁴⁵]

Zgodnie z wyrokiem *M.L. p. Polsce* TK nie może zostać uznany za sąd ustanowiony przez prawo w rozumieniu EKPC⁴⁶, gdy organ ten orzeka w składzie z udziałem osób wybranych przez Sejm VIII kadencji zarówno w 2015 r., jak i 2017 r. oraz 2018 r. na stanowiska sędziów TK wcześniej legalnie obsadzone przez Sejm VII kadencji. Innymi słowy, tak długo jak w orzekaniu biorą udział wskazane osoby, TK nie może zostać uznany za organ, który w sposób legalny może ingerować w zakres korzystania z konwencyjnie zagwarantowanych praw i wolności.

Stanowisko ETPC opiera się na argumencie sformułowanym wcześniej w sprawie *XERO FLOR sp. z o.o. p. Polsce*. Wówczas ETPC odnotował brak konstytucyjnych podstaw w 2015 r. do wyboru M. Muszyńskiego, H. Ciocha, L. Morawskiego na stanowiska sędziów TK (z uwagi na fakt, że miejsca w TK zostały skutecznie i legalnie wcześniej obsadzone). O ile jednak wyrok w sprawie *XERO FLOR sp. z o.o. p. Polsce* odnosił się wprost i tylko do konwencyjnych konsekwencji wyboru i statusu M. Muszyńskiego⁴⁷, o tyle wyrok w sprawie *M.L. p. Polsce* odnosi się również wprost do J. Piskorskiego i J. Wyrembaka⁴⁸. Zostali bowiem wybrani po śmierci H. Ciocha i L. Morawskiego na stanowiska sędziów TK w – jak to stwierdził ETPC – procedurze, którą już raz uznano za

45 W niniejszym punkcie korzystam również z ustaleń poczynionych wcześniej – M. Ziółkowski, *Glosa do postanowienia składu siedmiu sędziów SN z 13.12.2023 r., KZP 5/23 (Krok w stronę koncepcji nieważności czy unieważnialności wyroku TK?, „Przegląd Sejmowy” 2024 (artykuł złożony do druku).*

46 Zob. kryteria *Guðmundur Andri Ástráðsson p. Islandii*, skarga nr 26374/18, § 233 oraz 237.

47 *XERO FLOR sp. z o.o. p. Polsce*, § 290.

48 *M.L. p. Polsce*, § 173.

naruszającą art. 6 ust. 1 EKPC⁴⁹. Powodem naruszenia EKPC jest nie tyle brak oznak niezawisłości sędziowskiej po stronie M. Muszyńskiego, J. Piskorskiego, J. Wyrembaka (tych ETPC nie badał), ale „nieprawidłowości w procedurze [ich] wyboru”⁵⁰. W konsekwencji udział tych osób w orzekaniu przez TK czyni zawsze ten organ ukształtowanym w sposób niezgodny z prawem.

Modelowo wykonanie wyroku *M.L. p. Polsce* (przez TK) powinno polegać co najmniej na powstrzymaniu się od dalszego wyznaczania do składów M. Muszyńskiego, J. Piskorskiego, J. Wyrembaka i orzekania przez nich w TK. W sytuacji niewykonania wyroku w sposób modelowy wykonanie wyroku ETPC przez Prezesa Rady Ministrów powinno polegać na powstrzymaniu się od dalszego ogłaszania w organie urzędowym orzeczeń TK wydanych w składzie z udziałem M. Muszyńskiego, J. Piskorskiego, J. Wyrembaka. Nakaz takiego działania wynika z art. 9 Konstytucji w związku z art. 46 EKPC skonkretyzowanym po wyroku *M.L. p. Polsce*.

Uważam jednak, że wyrok *M.L. p. Polsce* nie daje jednoznacznych podstaw, by stwierdzić, że TK po 2016 r. w każdym wypadku nie jest sądem ustanowionym przez prawo w rozumieniu EKPC (tj. również, gdy orzeka bez udziału M. Muszyńskiego, J. Piskorskiego, J. Wyrembaka, a z udziałem np. J. Przyłębskiej lub P. Pszczółkowskiego w składzie). Z jednej strony ETPC wskazuje, że przyczyną naruszenia EKPC jest wadliwy wybór tylko trzech osób do TK, z drugiej zaś dodaje, że nieprawidłowość ich wyboru „podważyła legitymację Trybunału Konstytucyjnego”⁵¹ oraz naruszyła zasadę praworządności, która ma znacznie szerszy zakres przedmiotowy

49 *M.L. p. Polsce*, § 173.

50 *M.L. p. Polsce*, § 174.

51 *M.L. p. Polsce*, § 174.

niż kwestia wymogów formalnych wyboru sędziów TK. Argumentu tego ETPC jednak nie rozstrzyga z uwagi na indywidualny charakter rozpoznawanej sprawy oraz brak związku z okolicznościami faktycznymi w sprawie skarżącej.

Wyrok w sprawie *M.L. p. Polsce* nie rozstrzyga kwalifikacji TK jako sądu ustanowionego przez prawo w rozumieniu EKPC, gdy organ ten orzeka w składzie wadliwie ukształtowanym z innych przyczyn niż wskazana powyżej (tj. z uwagi na wyznaczenie sędziów TK do składu albo zmianę składu TK z naruszeniem przez Prezesa TK przepisów o postępowaniu przed TK). Podobnie wyrok *M.L. p. Polsce* nie odnosi się do sytuacji, w której TK wyrokuje z udziałem K. Pawłowicz i S. Piotrowicza (a bez udziału M. Muszyńskiego, J. Piskorskiego, J. Wyrembaka). Zarzucany przez skarżącą brak niezawisłości K. Pawłowicz oraz S. Piotrowicza nie był przedmiotem kontroli ETPC. Wyrok *M.L. p. Polsce* nie odnosi się też do sytuacji wyrokowania przez TK z udziałem Prezesa TK, którego wybrano z naruszeniem przepisów o postępowaniu przed TK. Zarzucane przez skarżącą naruszenia prawa przy wyborze J. Przyłębskiej nie były przedmiotem kontroli ETPC.

Podsumowując: od momentu uprawomocnienia się wyroku *M.L. p. Polsce* Polska pozostaje w stanie permanentnego naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC. Skoro z mocy art. 190 ust. 1 Konstytucji wydanie każdego negatywnego wyroku przez TK wpływa na treść zbioru norm prawnych w Polsce i ma znaczenie dla ich stosowania w praktyce, to z każdym kolejnym wyrokiem TK dotyczącym praw i wolności dochodzić będzie do sytuacji analogicznej do tej, którą ETPC uznał za arbitralną w wyroku *M.L. p. Polsce*. Dlatego ewentualne ogłoszenie w organie urzędowym orzeczenia TK wydanego w wadliwym bezprawnie składzie stanowiłoby naruszenie art. 46 ust. 1 EKPC oraz art. 9 Konstytucji.

V. Uzasadnienie odpowiedzi na pytanie drugie

1. Odpowiedź na pytanie dotyczące zamieszczenia informacji o uchwale Sejmu w dzienniku urzędowym wymaga osobnego rozstrzygnięcia dwóch zagadnień szczegółowych – czy działanie to stanowi naruszenie: 1) zasady ostateczności orzeczeń TK (zob. niżej pkt 2); 2) zasady pewności prawa oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa jako zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji (zob. niżej pkt 3).

2. Na przestrzeni trzydziestu lat ostateczność orzeczeń TK była rozumiana względnie jednolicie i stabilnie w doktrynie prawa konstytucyjnego. Przyjęto, że pojęcie ostateczności ma charakter autonomiczny oraz absolutny. Różnie jednak opisywano zależności treściowe i przyczynowe między ostatecznością a mocą powszechnie obowiązującą orzeczeń TK. Zdaniem Z. Czeszejko-Sochackiego ostateczność to prawomocność formalna (niezaskarżalność) i materialna (niewzruszalność)⁵². Zdaniem M. Florczak-Wątor ostateczność oznacza niepodważalność orzeczeń TK przez inny organ (tj. brak możliwości uchylecia lub zmiany orzeczeń), niezaskarżalność (brak możliwości wniesienia środka zaskarżenia lub wznowienia postępowania⁵³), niewzruszalność (brak możliwości zmiany zapadłego już orzeczenia przez sam TK)⁵⁴. Odnosząc się do ostateczności, W. Płowiec dodał, że ostateczność wyklucza poddanie orzeczeń TK nie tylko kontroli instancyjnej, ale także „innej weryfikacji” niż uchylene lub zmiana przez jakikolwiek organ

52 Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 339.

53 Odmiennie w odniesieniu do wznowienia w jednym wypadku zob. W. Płowiec, *Orzeczenia...*, s. 57.

54 M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia...*, s. 50–51.

władzy publicznej⁵⁵. Zdaniem tego autora „to cecha ostateczności przesądza, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie mogą być uchylane, zmieniane czy poddane innej weryfikacji nie tylko w toku instancji, ale w ogóle w jakimkolwiek postępowaniu”⁵⁶. Zdaniem L. Garlickiego: „Niezaskarżalność oznacza, że niedopuszczalne konstytucyjnie byłoby tworzenie procedur pozwalających na zakwestionowanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i poddanie badaniu jego prawidłowości, nawet gdyby miało się to dokonywać w łonie samego Trybunału. Innymi słowy, postępowanie w TK ma być jednoinstancyjne [...]. Niewzruszalność oznacza, że niedopuszczalne konstytucyjnie byłoby powierzenie komukolwiek kompetencji do anulowania czy zmiany orzeczenia wydanego przez Trybunał Konstytucyjny. Ma ona przede wszystkim aspekt zewnętrzny, wykluczając powierzenie takiej kompetencji jakiegokolwiek innemu organowi państwowemu. Wynika to z samej istoty sądu konstytucyjnego, a zwłaszcza z jego niezależności funkcjonalnej i odrębności kompetencyjnej. Wyraża też, w sposób niebudzący wątpliwości, zerwanie z poddaniem orzeczeń TK weryfikacji przez Sejm, stanowiącym istotę rozwiązań przyjętych w latach 1982–1997”⁵⁷.

Kategoryczne i jednoznaczne rozumienie ostateczności zostało sformułowane również w orzecznictwie TK. W sprawie K 13/02 TK stwierdził, że: „Zasada (atrybut) ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, wypowiedziana przez ustrojodawcę konstytucyjnego *expressis verbis* i w sposób kategoryczny, a przy tym – bezwyjątkowy, rodzi ten skutek prawny, iż na postawie jednoznacznie ujętej wypowiedzi normatywnej ustrojodawcy konstytucyjnego

55 W. Płowiec, *Orzeczenia...*, s. 55.

56 W. Płowiec, *Orzeczenia...*, s. 58.

57 L. Garlicki, *Uwaga 4 do art. 190 [w:] Konstytucja...*, s. 4–5.

orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego traktowane być winny jako niewzruszalne, zarówno w postępowaniu przed tymże Trybunałem, jak i w każdym innym poddanym uregulowaniu w drodze (formie) ustawy zwykłej. Ustawa bowiem, w tym ustawa o Trybunale Konstytucyjnym – jako akt o niższej niż Konstytucja mocy prawnej – nie może bez wyraźnego („pozytywnego”) upoważnienia konstytucyjnego, a takie nie zostało w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. wyrażone – wyłączyć całkowicie, wyłączyć w pewnym zakresie, czy też samoistnie ograniczyć konstytucyjną zasadę (atrybut) ostateczności orzeczeń (wyroków) Trybunału Konstytucyjnego, bądź niektóre jej konsekwencje prawne wynikające ze sformułowania art. 190 ust. 1 Konstytucji RP”.

W wydanym później wyroku K 47/15 TK podtrzymał swój pogląd i stwierdził, że: „[...] jego orzeczenia mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Konstytucja nie przewiduje żadnego trybu kontroli czy też wzruszenia orzeczeń Trybunału z uwagi na ich wady proceduralne (nie ma do nich zastosowania art. 190 ust. 4 Konstytucji, przewidujący możliwość wznowienia postępowania w razie wydania orzeczenia w sprawie indywidualnej na podstawie przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją). Ani sam Trybunał, ani żaden organ zewnętrzny nie mógłby uchylić ani zmienić kończącego postępowanie orzeczenia wydanego przez skład orzekający Trybunału, nawet gdyby orzeczenie to zostałyby wydane na podstawie przepisów, które później zostały ocenione jako niezgodne z Konstytucją. Nie jest w szczególności dopuszczalne odpowiednie zastosowanie do wyroków Trybunału Konstytucyjnego przepisów o nieważności postępowania, przewidzianych w procedurze cywilnej”.

Trybunał Konstytucyjny wyraźnie podkreślił w wyroku K 47/15, że: „[...] ostateczność i powszechna moc obowiązująca niniejszego wyroku [...] oznacza, że w świetle Konstytucji nie może on zostać

skutecznie zakwestionowany przez inne organy państwa. Organy te są natomiast zobowiązane do jego wykonania i respektowania”.

W tym kontekście wyrażam pogląd, że zamieszczenie informacji o uchwale Sejmu z 6.03.2024 r. w dzienniku urzędowym, która to informacja nie ingeruje w treść orzeczenia TK, nie narusza paradygmatu ostateczności orzeczeń TK. Nie dochodzi bowiem naruszenia prawomocności formalnej lub materialnej. Informacja taka nie zmienia, nie uchyla, nie modyfikuje orzeczenia TK. Nie prowadzi też ani do „skutecznego zakwestionowania” (by użyć słów z wyroku K 47/15), ani do „innej weryfikacji” (by użyć słów przedstawicieli doktryny) orzeczenia TK⁵⁸. Podniesione powyżej argumenty dotyczące prawnomiędzynarodowego i konstytucyjnego źródła klasyfikacji wyroku TK jako naruszającego prawo pozostają aktualne (zob. pkt III opinii). Zamieszczając stosowną informację, organ dokonujący urzędowego ogłoszenia nie przeprowadza samodzielnej klasyfikacji wyroków TK, ale działa wykonawczo względem wyroku ETPC i zgodnie z art. 9 Konstytucji. Nie dostrzegam też podstaw, by taką sytuację postrzegać analogicznie do weryfikacji orzeczeń TK przez Sejm, od której prawodawca konstytucyjny odstąpił.

3. W wyroku K 35/15 TK precyzyjnie wskazał na *ratio* urzędowego ogłaszania orzeczeń TK. Trybunał stwierdził bowiem, że: „[...] ogłoszenie orzeczenia TK pełni istotną funkcję gwarancyjną. Umożliwia bowiem wszystkim adresatom tego orzeczenia, a zatem zarówno obywatelom, jak i organom państwa, zapoznanie się ze zmianą prawa dokonaną przez TK oraz dostosowanie do

58 Odrębnym zagadnieniem jest odpowiedź na pytanie, czy sama uchwała Sejmu z 6.03.2024 r. wpisuje się w paradygmat ostateczności, jeżeli rozumieć ją również jako bezwzględny zakaz „innej weryfikacji” orzeczenia TK. Zagadnienie to wykracza poza zakres niniejszej opinii.

owej zmiany prawa swojego zachowania lub działania. Ogłoszenie orzeczenia TK w urzędowym organie promulgacyjnym służy zatem umocnieniu zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa”.

Biorąc powyższe pod uwagę, uważam, że zamieszczenie informacji o uchwale Sejmu z 6.03.2024 r. w dzienniku urzędowym nie narusza zasady pewności prawa. Informacja tego rodzaju nie wpływa wszakże na moment lub zakres zmiany prawa w następstwie orzeczenia TK. Zmiana ta następuje z chwilą urzędowego ogłoszenia i z mocy art. 190 ust. 3 Konstytucji. Tym samym zamieszczenie informacji nie prowadzi do destabilizacji porządku prawnego. Nie powoduje, iż adresaci norm prawnych nie mogą poznać swoich obowiązków względnie uprawnień po wyroku TK, a w dalszej perspektywie – dostosować swojego zachowania do nowego stanu prawnego.

Nie sędzę też, aby zamieszczenie wspomnianej informacji mogło zakwestionować – chroniony konstytucyjnie (co istotne!) – autorytet TK w sytuacji, w której częścią porządku prawnego są ostateczne i wiążące orzeczenia międzynarodowego trybunału o naruszeniu przez TK prawa międzynarodowego oraz orzeczenia SN kwestionujące legalność działania TK⁵⁹. W tym kontekście zamieszczenie stosownej informacji może służyć umocnieniu zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa jako przejaw transparentności oraz współdziałania organów władzy publicznej. Obie wartości są chronione konstytucyjnie przez Preambułę i rozdział I Konstytucji.

Nie powinno też ulegać wątpliwości, że zamieszczenie takiej informacji odpowiada – wypracowanemu w orzecznictwie⁶⁰ – ro-

59 Np. cyt. postanowienie SN w sprawie I KZP 5/23.

60 Zamiast wielu zob. wyrok TK z 13.11.2013 r., (P 25/12, OTK ZU 2013, nr 8, poz. 122).

zumieniu „informacji publicznej” z art. 61 ust. 1 Konstytucji, która może być udostępniona nie tylko na wniosek, ale również z inicjatywy własnej⁶¹ organu władzy publicznej.

Ponadto zamieszczanie takiej informacji może sprzyjać efektywności faktycznej realizacji konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody⁶², jeżeli została wyrządzona niezgodnym z prawem orzeczeniem TK⁶³.

Na marginesie można tylko zauważyć, że samo zamieszczenie wspomianej informacji nie prowadzi do naruszenia zasady efektywności działania organów władzy publicznej (w znaczeniu, które zasadzie tej TK nadał m.in. w wyrokach K 47/15 oraz K 39/16). To od zgodnego z prawem międzynarodowym i konstytucyjnym działania samego TK zależy *ratio* zamieszczenia wspomnianej informacji.

61 Np. M. Florczak-Wątor, *Uwagi do art. 61 [w:] Konstytucja...*, red. P. Tuleja, s. 228.

62 Szerzej o koncepcji wynagrodzenia szkód za naruszenie praw człowieka w kryzysie praworządności zob. E. Bagińska, *Zadośćuczynienie za naruszenie praw i wolności człowieka w dobie kryzysu praworządności (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „PiP” 2024, nr 3, s. 158 i n.

63 Szerzej o warunkach możliwości odpowiedzialności odszkodowawczej TK zob. M. Ziółkowski, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Studium z prawa konstytucyjnego*, Warszawa 2021, s. 471.

Opinia prawna z 15 maja 2024 r. o dostępie do zapisu posiedzenia Stałego Komitetu Rady Ministrów w świetle zasady podziału i równowagi władz oraz zasady jawności i przejrzystości działania władz publicznych

1. Funkcja kontrolna Sejmu

1.1. Konstytucja¹

Istota wyrażonej w art. 7 Konstytucji zasady legalizmu – będącej zasadą ustrojową, a więc podstawową dla funkcjonowania państwa – sprowadza się do nałożenia na organy władzy publicznej

¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: Konstytucja.

obowiązku działania „na podstawie i w granicach prawa”. Zgodnie z szerokim rozumieniem tej zasady (wchłaniającej zasadę praworządności) organy funkcjonują na podstawie prawa i mają obowiązek przestrzegania prawa². Oznacza to również, że działania tych organów są wyznaczone przez prawo, w którym winna być zawarta zarówno podstawa, jak i określone granice ich funkcjonowania. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego: „[...] zasada legalizmu jest elementarną zasadą każdego systemu prawnego, bez względu na jego treść (może współwystępować z normami prawnymi o różnej treści). Jest ona adresowana do organów władzy publicznej i nakazuje im działanie na podstawie i w granicach obowiązujących norm prawnych. Każdy system prawny musi zakładać jej obowiązywanie, ponieważ dopuszczenie łamania prawa przez organy władzy publicznej podważa samą ideę prawa jako systemu wiążących norm postępowania”³. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, z zasady legalizmu wynika w szczególności, że kompetencji organów władzy publicznej ani nie wolno domniemywać, ani nie należy dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów stanowiących ich podstawę⁴.

Z kolei istotą wyrażonej w art. 10 Konstytucji zasady podziału i równowagi władz jest nie tyle funkcjonalny podział władzy, ile stan równoważenia się władz w celu gwarantowania poszanowania kompetencji każdej z nich i stworzenia podstaw do stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa prawa, albowiem – jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny – „[...] Konstytucja z 1997 r. odeszła od statycznego («obronnego») wyrażenia zasady podziału

2 Zob. M. Zubik, W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, wyd. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, art. 7.

3 Pkt 5.3 uzasadnienia wyr. TK z dnia 16 marca 2011 r., (K 35/08).

4 Zob. uzasadnienie wyr. TK z dnia 19 czerwca 2002 r., (K 11/02).

władzy polegającego na kwalifikowaniu «organów państwa» do poszczególnych władz i na deklarowaniu ich niezależności, na rzecz ujęcia stosunków między władzami w sposób dynamiczny, który wyraża się w formule ich równowazenia się. «Równowazenie się» władz oznacza oddziaływanie władz na siebie, wzajemne uzupełnianie swych funkcji przez organy i wyraża się zarówno we współpracy władz ze sobą, jak i w ich wzajemnej kontroli, a także przejawia się w możliwościach prowadzenia dialogu między nimi. «Równowazenie się» władz, które zakłada hamowanie się władz, nie wyklucza wartości, jaką stanowi «współdziałanie władz» (o którym stanowi wstęp do Konstytucji)⁵.

Funkcja kontrolna Sejmu została ujęta w sposób ogólny w art. 95 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw. Jak odnotowuje Trybunał Konstytucyjny: „[...] kontrola parlamentarna oznacza prawo legislatywy do uzyskiwania informacji o działalności określonych organów i instytucji publicznych oraz prawo wyrażania oceny tej działalności. W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że funkcja kontrolna stanowi niezbędny atrybut parlamentu w państwie demokratycznym. W sprawowaniu tej funkcji przez parlament doktryna prawa konstytucyjnego widzi działalność zastępującą działania samego Narodu jako podmiotu władzy politycznej. Celem kontroli parlamentarnej jest zapewnienie funkcjonowania aparatu państwa zgodnie z interesem Narodu⁶. A zatem kontrola parlamentarna ma służyć informowaniu społeczeństwa o funkcjonowaniu innych organów państwowych i zapewniać poddanie aparatu państwowego pod kontrolę opinii publicznej.

5 Pkt 1.2.1 uzasadnienia wyr. TK z dnia 15 stycznia 2009 r., (K 45/07).

6 Pkt 4 uzasadnienia wyr. TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., (K 8/99).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego funkcja kontrolna parlamentu pozostaje w ścisłym związku z zasadą podziału władzy, albowiem uprawnienia kontrolne legislatywy stanowią istotny element w systemie powiązań i „hamulców” między władzami. Jednocześnie, jak wskazuje Trybunał: „[...] zasada podziału władzy z jednej strony stanowi przesłankę powierzania parlamentowi funkcji kontrolnej, a z drugiej strony określa granice tej funkcji. Wykładnia przepisów konstytucyjnych i ustawowych dotyczących kompetencji kontrolnych parlamentu musi uwzględniać dyrektywy wynikające z wymienionej zasady. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wymóg rozdzielania władz oznacza m.in., iż każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty. Kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych, ustawodawca nie może naruszyć «istotnego zakresu» danej władzy. Zakaz ingerencji w istotę danej władzy wyznacza nie tylko zasady kształtowania zakresu kompetencji organów państwowych w ustawodawstwie, ale również sposób korzystania z kompetencji przyznanych poszczególnym organom państwowym. Zasada ta znajduje zastosowanie również w odniesieniu do kompetencji kontrolnych Sejmu. Kompetencje muszą być wykorzystywane w taki sposób, aby nie ingerować w istotny zakres pozostałych władz. Realizacja uprawnień kontrolnych nie może w szczególności prowadzić do naruszenia kompetencji Rady Ministrów w zakresie kierowania administracją rządową”⁷.

Nie bez znaczenia dla analizy zagadnienia zakresu funkcji kontrolnej Sejmu, a tym samym jej granic, jakkolwiek z uwzględ-

7 Pkt 4 uzasadnienia wyr. TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., (K 8/99).

nieniem wskazywanych przez Trybunał Konstytucyjny wątpliwości co do normatywnego charakteru preambuły Konstytucji, pozostaje wyrażone w preambule zobowiązanie władz Rzeczypospolitej Polskiej do współdziałania. Formuła ta obliguje do „wzajemnego poszanowania zakresu zadań konstytucyjnych organów państwa, ich kompetencji, nadto – do poszanowania godności urzędów i ich piastunów, wzajemnej lojalności, działania w dobrej wierze, informowania się o inicjatywach, gotowości do współdziałania i uzgodnień, ich dotrzymywania i rzetelnego wykonywania”⁸.

Dla nakreślenia pełnego zakresu wynikającej z Konstytucji funkcji kontrolnej Sejmu nad Radą Ministrów, jednakże bez większego znaczenia dla analizowanego zagadnienia, należy przywołać także art. 157 Konstytucji (solidarna i indywidualna odpowiedzialność członków Rady Ministrów przed Sejmem), art. 158–160 Konstytucji (wyrażanie przez Sejm wotum nieufności Radzie Ministrów bądź ministrowi oraz wyrażanie przez Sejm wotum zaufania Radzie Ministrów) oraz art. 226 Konstytucji (udzielanie przez Sejm Radzie Ministrów absolutorium z wykonania budżetu).

Jak wskazano wyżej, podstawą realizacji kontroli sejmowej nad Radą Ministrów jest art. 95 ust. 2 Konstytucji, aczkolwiek przepis ten nie może być traktowany jako samoistna podstawa do przeprowadzenia czynności kontrolnych. Aktami o podstawowym znaczeniu dla analizowanego zagadnienia, które regulują szczegółowe podstawy (materialne i proceduralne) instrumentów kontrolnych Sejmu, są ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2022 r. poz. 1339, z późn. zm.) oraz uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r. poz. 990, z późn. zm.; dalej: Regulamin Sejmu).

8 Pkt 6.1 uzasadnienia wyr. TK z dnia 20 maja 2009 r., (Kpt 2/08).

1.2. Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora

Zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora poseł ma prawo – w wykonywaniu obowiązków poselskich – wnosić interpelacje i zapytania poselskie (art. 14 ust. 1 pkt 7 tej ustawy). Posłowie mają prawo uzyskiwać od członków Rady Ministrów oraz przedstawicieli właściwych organów i instytucji państwowych i samorządowych informacje i wyjaśnienia w sprawach wynikających z wykonywania obowiązków poselskich, przy jednoczesnym obowiązku Rady Ministrów, wyżej wymienionych organów i instytucji przedstawiania informacji i wyjaśnień na żądanie stałych i nadzwyczajnych komisji sejmowych, w sprawach będących przedmiotem ich zakresu działania (art. 16 tej ustawy). Poseł ma prawo – w wykonywaniu mandatu, jeżeli nie narusza dóbr osobistych innych osób – do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność m.in. organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego (art. 19 tej ustawy). Poseł ma także prawo podjąć – w wykonywaniu swoich obowiązków poselskich – interwencję m.in. w organie administracji rządowej i samorządu terytorialnego dla załatwienia sprawy, którą wnosi we własnym imieniu albo w imieniu wyborcy lub wyborców, jak również zaznajamiać się z tokiem jej rozpatrywania, przy czym wyżej wymienione organy są zobowiązane najpóźniej w ciągu 14 dni powiadomić posła o stanie rozpatrywania sprawy i w terminie uzgodnionym z posłem ostatecznie ją załatwić; kierownicy tych organów są zobowiązani niezwłocznie przyjąć posła, który przybył w związku ze sprawą wynikającą z wykonywania jego mandatu, jak też udzielić informacji i wyjaśnień dotyczących sprawy (art. 20 tej ustawy).

Ponadto zgodnie z art. 22 ust. 1 tej ustawy poseł ma prawo uczestniczyć w sesjach sejmików województw, rad powiatów i rad

gmin, właściwych dla okręgu wyborczego, z którego został wybrany, lub właściwych ze względu na siedzibę biura posła. Przy czym należy zaznaczyć, że ustawa nie przewiduje analogicznego prawa posła do uczestnictwa w posiedzeniach organów administracji rządowej.

Jednocześnie organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego są obowiązane udzielać posłom wszechstronnej pomocy w wykonywaniu ich funkcji (art. 24 ust. 1 tej ustawy), a Prezydium Sejmu udziela posłom pomocy w wykonywaniu mandatów, czuwa nad wykonywaniem przez nich obowiązków parlamentarnych, jak również nad wykonywaniem wobec nich obowiązków określonych w ustawie przez organy państwowe i samorządu terytorialnego oraz podporządkowane im jednostki (art. 46 ust. 1 tej ustawy).

1.3. Regulamin Sejmu

Zasady i tryb wnoszenia interpelacji i zapytań poselskich oraz wniosków o przedstawienie informacji bieżących i pytań w sprawach bieżących, a także tryb i formy udzielania odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie oraz rozpatrywania wniosków o informację i pytań w sprawach bieżących określa Regulamin Sejmu (art. 191–196). Na marginesie należy zasygnalizować, że już przepisy Konstytucji wskazują termin udzielania odpowiedzi przez Prezesa Rady Ministrów i pozostałych członków Rady Ministrów na interpelacje i zapytania poselskie oraz w sprawach bieżących (są to odpowiednio 21 dni oraz każde posiedzenie Sejmu). Natomiast ani przepisy Regulaminu Sejmu, ani przepisy Konstytucji nie odnoszą się do szczegółowych zasad, trybu czy formy, wskazanych w art. 19 i art. 20 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, uprawnień posła do przeprowadzania odpowiednio kontroli poselskiej i interwencji poselskiej.

2. Zasada jawności i przejrzystości działania władz publicznych

2.1. Konstytucja

Ogólna zasada jawności i przejrzystości działania władz publicznych została wyrażona w art. 61 Konstytucji. Zgodnie z tymi przepisami obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, które to prawo obejmuje również pozyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (ust. 1). Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (ust. 2). Ograniczenie prawa do uzyskiwania informacji może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (ust. 3).

W kontekście ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności należy wskazać, że – w świetle postanowień art. 31 ust. 3 Konstytucji (stanowiącego o klauzulach limitacyjnych ograniczania konstytucyjnych wolności i praw) oraz w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i sądów – ograniczając sferę konstytucyjnego prawa obywatela, przepis ustawy musi czynić to w sposób, który przede wszystkim nie naruszy istoty tego prawa i nie spowoduje zachwiania relacji konstytucyjnego dobra, które jest ograniczane do celu, jaki temu przyświeca. Ograniczenia konstytucyjnych

wolności i praw oraz kryteria ważenia kolidujących ze sobą wartości podlegają ocenie z punktu widzenia mechanizmu proporcjonalności (ocenie niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto*) – chodzi bowiem o prawidłowe wyważenie proporcji, jakie muszą być zachowane, by przyjąć, że dane ograniczenie prawa nie narusza wewnętrznej hierarchii wartości konstytucyjnych⁹. Na gruncie Konstytucji zasada proporcjonalności powiązana jest z wyrażonym w art. 31 ust. 3 warunkiem „konieczności” wprowadzanych ograniczeń, a „[...] wymóg konieczności jest spełniony, jeżeli ustanowione ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności. Oznacza to, że: środki zastosowane przez prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów; muszą być one niezbędne do ochrony interesu, z którym są powiązane; ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela”¹⁰.

Zgodnie z art. 61 ust. 4 Konstytucji tryb udzielania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy. Zasadniczą ustawą w tym zakresie jest ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

Ponadto warto nadmienić, że w stosunku do jawności posiedzeń Konstytucja stanowi wyłącznie o jawności posiedzeń Sejmu (art. 113). Natomiast jeżeli wymaga tego dobro państwa, Sejm może bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów uchwalić tajność obrad.

9 Por. np. uzasadnienie wyr. TK z dnia 25 lipca 2013 r., (P 56/11), a także uzasadnienie wyr. WSA w Opolu z dnia 4 lipca 2018 r., (II SAB/Op 58/18).

10 Por. np. pkt 3 uzasadnienia wyr. TK z dnia 9 sierpnia 1998 r., (K 28/97) oraz pkt 3 uzasadnienia wyr. z dnia 26 kwietnia 1999 r., (K 33/98).

2.2. Ustawa o dostępie do informacji publicznej

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w tej ustawie, przy czym przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. W myśl art. 2 i art. 3 ust. 1 tej ustawy każdemu przysługuje – co do zasady – prawo dostępu do informacji publicznej (prawo do informacji publicznej) bez konieczności wykazania interesu prawnego lub faktycznego, obejmujące uzyskanie informacji publicznej (w tym przetworzonej), wgląd do dokumentów urzędowych oraz dostęp do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Art. 4 ustawy wskazuje otwarty katalog władz publicznych (oraz innych podmiotów wykonujących zadania publiczne) zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, a art. 6 ust. 1 wskazuje otwarty katalog rodzajów informacji publicznej. W myśl art. 6 ust. 2 tej ustawy dokumentem urzędowym jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy. Zgodnie natomiast z art. 18 ust. 1 i 2 oraz art. 19 ustawy posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów – tj. Sejmu, Senatu, rad gmin, rad powiatów i sejmików województw – są jawne i dostępne. Podobnie jest w wypadku posiedzeń ich kolegialnych organów pomocniczych (o ile tak stanowią przepisy ustaw albo akty wydane na ich podstawie lub gdy organ pomocniczy tak postanowi), a wyżej wymienione organy i ich organy pomocnicze sporządzają oraz udostępniają

protokoły lub stenogramy swoich obrad (chyba że sporządzą i udostępnią materiały audiowizualne lub teleinformatyczne w pełni rejestrujące te obrady).

Ma marginesie należy podkreślić, że – jak wynika z powyższego – ustawa o dostępie do informacji publicznej stanowi *lex generalis* wobec innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi i nie zawiera generalnej zasady jawności posiedzeń wszystkich kolegialnych organów władzy publicznej. Zasadę wynikającą z art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, a wskazującą pierwszeństwo trybów szczególnych dostępu do informacji przed trybem wynikającym z ustawy o dostępie do informacji publicznej, potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. A zatem jeżeli z wniosku posła o udostępnienie informacji wyraźnie wynika, że żądanie jest ściśle powiązane ze sprawowanym mandatem posła (np. w trybie interwencji poselskiej), w takim przypadku zastosowanie znajdą przepisy ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, a nie ustawa o dostępie do informacji publicznej¹¹. Jednocześnie sądy administracyjne wskazują, że posła „nie wyklucza to z katalogu podmiotów mogących wnioskować o udostępnienie informacji publicznej na ogólnych zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej, o ile nie powołuje się [poseł – przypis A.O.] na swój szczególny status posła”¹².

11 Tak np. w uzasadnieniu wyr. WSA w Warszawie z dnia 19 czerwca 2019 r., (II SAB/Wa 81/19).

12 Tak np. w uzasadnieniach wyr. NSA z dnia 3 marca 2023 r., (III OSK 2330/21) oraz z dnia 15 marca 2023 r., (III OSK 2503/21).

3. Charakter ustrojowy Stałego Komitetu Rady Ministrów

3.1. Rada Ministrów

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1188, z późn. zm.) posiedzenia Rady Ministrów są niejawne. Prezes Rady Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Rady Ministrów, może zezwolić zaproszonym osobom na przysłuchiwanie się posiedzeniu Rady Ministrów w całości lub części oraz na udzielanie wyjaśnień, a w posiedzeniu Rady Ministrów, na którym rozpatrywane są sprawy dotyczące bezpieczeństwa i obronności państwa, bierze udział przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 22 ust. 1a i 1b tej ustawy). Natomiast Rada Ministrów jest obowiązana informować opinię publiczną o przedmiocie posiedzenia oraz podjętych rozstrzygnięciach (nie dotyczy to spraw, w stosunku do których Prezes Rady Ministrów zarządził tajność obrad – zob. art. 22 ust. 2 tej ustawy).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 lipca 2013 r., (II SA/Wa 620/13)¹³, treść przepisu art. 22 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów: „[...] została sformułowana w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości. Każde posiedzenie Rady Ministrów ma charakter niejawnny. Oznacza to więc, iż mogą w nim uczestniczyć wyłącznie osoby uprawnione. Przebieg całego posiedzenia nie podlega zaś ujawnieniu na zewnątrz. Przedmiotowa wykładnia gramatyczna omawianego przepisu znajduje również potwierdzenie

13 W sprawie tej WSA w Warszawie oddalił skargę na decyzję Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie odmowy udostępnienia protokołu pełnego zapisu posiedzenia rządu jako informacji publicznej.

w wykładni celowościowej. Intencją ustawodawcy, wprowadzającego wyłączenie jawności posiedzeń Rady Ministrów, było zapewnienie członkom tego gremium możliwości niczym nieskrępowanej dyskusji i wymiany poglądów. Osiągnięciu takich celów mogłaby natomiast przeszkadzać jawność posiedzeń". Jak Sąd podkreślił w tym uzasadnieniu: „[...] omawiane ograniczenie, wynikające z art. 22 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów, nie pozbawia obywateli wiedzy na temat tego, czym zajmuje się Rada Ministrów na swoich posiedzeniach i jakie są rezultaty tych posiedzeń. Zgodnie bowiem z art. 22 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów, Rada Ministrów jest obowiązana informować opinię publiczną o przedmiocie posiedzenia oraz o podjętych rozstrzygnięciach. Powyższy przepis zapewnia więc w sposób wystarczający zachowanie transparentności działalności władzy publicznej, zagwarantowanej w normie art. 61 Konstytucji RP. Wyżej powołany przepis Konstytucji mówi bowiem o dostępie do informacji o działalności władzy, a nie o dostępności do wszystkich wypowiedzi przedstawicieli władzy państwowej". Ponadto Sąd dodał, że: „[...] procesowi podejmowania decyzji nie jest konieczna kontrola na każdym jego etapie. Zasadne jest twierdzenie, że kontrola taka mogłaby wręcz zakłócić jego przebieg, ponieważ każda ze zgłoszonych propozycji podlegałaby społecznemu przedwczesnemu osądowi. Tymczasem podjęcie w procesie tworzenia np. projektu ustawy decyzji właściwej co do jego treści wymaga wyeliminowania, w atmosferze rozważań i spokoju, rozwiązań nietrafnych, zagrażających chronionym konstytucyjnie dobrom czy też niefunkcjonalnych. Nie wyklucza to jednak nadzoru społecznego. Kiedy decyzja lub projekt zyskuje walor oficjalności, zostaje przedstawiony opinii publicznej przez organ, który go tworzył, podlega społecznym konsultacjom i wówczas społeczeństwo może mieć wpływ na jego treść".

3.2. Stały Komitet Rady Ministrów

Zgodnie z § 1 i 2 zarządzenia nr 86 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie Stałego Komitetu Rady Ministrów (M.P. z 2021 r. poz. 327; dalej: zarządzenie) Stały Komitet Rady Ministrów – SKRM jest organem pomocniczym Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, a jego zadaniami są inicjowanie, przygotowywanie i uzgadnianie rozstrzygnięć albo stanowisk Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów w sprawach należących do zadań i kompetencji tych organów. Stały Komitet Rady Ministrów rozpatruje też inne sprawy powierzone mu przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów.

W skład Stałego Komitetu Rady Ministrów wchodzi Przewodniczący oraz członkowie, którymi są przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów, przedstawiciele ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz ministrów – członków Rady Ministrów, a także przedstawiciele Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (§ 3 ust. 1 zarządzenia). Prezes Rady Ministrów może, na wniosek Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów, powołać nie więcej niż dwóch wiceprzewodniczących tego Komitetu spośród jego członków, a Sekretarzem Stałego Komitetu Rady Ministrów jest osoba kierująca komórką organizacyjną Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zapewniająca obsługę prac tego Komitetu (§ 3 ust. 10 i 11 zarządzenia). Stałymi uczestnikami posiedzeń SKRM są: Prezes Rządowego Centrum Legislacji, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Szef Rządowego Centrum Analiz, a ich przedstawiciele mogą brać udział w pracach Stałego Komitetu Rady Ministrów (§ 4 ust. 1 zarządzenia). Ponadto Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów może zapraszać do udziału w pracach tego Komitetu, z głosem doradczym, również inne osoby niż wyżej wymienieni stali uczestnicy, reprezentujące

organy, instytucje lub organizacje właściwe w sprawach będących przedmiotem tych prac, w tym przedstawiciela Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów. Sekretarz Stałego Komitetu Rady Ministrów informuje takie zaproszone osoby o zasadach uczestnictwa w posiedzeniu, a także o rygorach wynikających z przepisów o ochronie informacji niejawnych, jeżeli na posiedzeniu będzie rozpatrywany projekt zawierający informacje niejawne (§ 4 ust. 2 i 3 zarządzenia). Dodatkowo stosownie do postanowień § 8 zarządzenia, w posiedzeniach Stałego Komitetu Rady Ministrów stale lub doraźnie uczestniczą, bez prawa udziału w podejmowaniu rozstrzygnięć, osoby zaproszone przez Sekretarza SKRM, jeżeli uzna ich udział w posiedzeniu za niezbędny do wykonywania powierzonych im zadań służbowych albo do obsługi prac Stałego Komitetu Rady Ministrów.

Zgodnie z § 10 ust. 1–3 zarządzenia z posiedzenia Stałego Komitetu Rady Ministrów sporządza się, pod nadzorem Sekretarza SKRM, pełny zapis jego przebiegu (zapis posiedzenia) oraz protokół ustaleń posiedzenia Stałego Komitetu Rady Ministrów (protokół ustaleń). Zapis posiedzenia jest wewnętrznym dokumentem roboczym, który wykorzystuje się do sporządzenia protokołu ustaleń. Protokół ustaleń zawiera pełne zestawienie rozstrzygnięć podjętych na posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów oraz zgłoszonych do protokołu stanowisk odrębnych. Protokół ustaleń podpisują Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów i Sekretarz Komitetu (w wypadku nieobecności Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów – wiceprzewodniczący oraz Sekretarz Komitetu). Protokół ustaleń Stałego Komitetu Rady Ministrów doręcza się organom i osobom wskazanym przez Przewodniczącego SKRM (§ 10 ust. 4 zarządzenia). W tym miejscu należy zaznaczyć, że zapisu posiedzenia Stałego Komitetu Rady Ministrów nie doręcza się nikomu, nawet uczestnikom posiedzenia

Komitetu. Zapis posiedzenia oraz protokół ustaleń przechowuje się w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (§ 10 ust. 8 zarządzenia).

Stosownie do postanowień § 16 zarządzenia w zakresie nieuregulowanym w zarządzeniu, do rozpatrywania projektu dokumentu rządowego przez Stały Komitet Rady Ministrów stosuje się przepisy uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.), dotyczące rozpatrzenia projektu dokumentu rządowego przez Stały Komitet Rady Ministrów. Przykładowo, zgodnie z § 70 tego Regulaminu Sekretarz Stałego Komitetu Rady Ministrów udostępnia w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny projekt ustawy albo rozporządzenia stanowiący przedmiot prac Komitetu, wraz z wszelkimi dokumentami dotyczącymi prac nad projektem.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 13 marca 2014 r., (II SAB/Wa 748/13)¹⁴, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że wobec treści art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej „nie budzi wątpliwości, że Prezes Rady Ministrów jest podmiotem zobowiązany do udzielenia informacji publicznej” oraz że „bez wątpienia protokół ustaleń posiedzenia stałego komitetu Rady Ministrów ma walor informacji publicznej podlegającej udostępnieniu”, natomiast w ocenie Sądu: „[...] materiały robocze, które powstają we wstępnej fazie projektowania i sporządzania powyższego dokumentu i które służą tylko do przygotowania jego treści i ostatecznej wersji, nie posiadają waloru informacji publicznej. Nie służą bowiem one do realizacji powierzonego organowi zadania publicznego, ponieważ mają jedynie charakter źródłowy

14 W sprawie tej WSA w Warszawie oddalił skargę na bezczynność Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej w zakresie zapisu posiedzenia Stałego Komitetu Rady Ministrów.

do sporządzenia dokumentu urzędowego”. Na zakończenie rozważań sąd – odnosząc się do stanowiska pełnomocnika organu na rozprawie, wskazującego, że zapis posiedzenia stanowi „bazę do sporządzenia protokołu ustaleń” – przytoczył i podzielił pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarty w wyroku z dnia 21 lipca 2011 r., (I OSK 678/11), zgodnie z którym „nie stanowią informacji publicznej różnego rodzaju materiały znajdujące się co prawda w posiadaniu organu, których jednak zawartość (treść) intelektualna nie została użyta przez organ przy załatwianiu jakiegokolwiek ze spraw publicznych, a przez to materiały te nie nabrały cech dokumentów urzędowych”.

4. Wnioski

W świetle wyżej przedstawionych regulacji dotyczących posiedzeń Rady Ministrów i jej organu pomocniczego, którym jest Stały Komitet Rady Ministrów, należy stwierdzić, że skutki udostępnienia – czy to w trybie interwencji poselskiej, czy też w trybie przepisów o dostępie do informacji publicznej – pełnego zapisu przebiegu posiedzenia Stałego Komitetu Rady Ministrów byłyby *de facto* tożsame z przyznaniem prawa do uczestnictwa w takim posiedzeniu (bez prawa udziału w podejmowaniu rozstrzygnięć). Jako że Komitet jest organem pomocniczym Rady Ministrów, inicjującym, przygotowującym i uzgadniającym przyjmowane w dalszej kolejności rozstrzygnięcia i stanowiska samej Rady Ministrów, dostęp do całego przebiegu jego posiedzenia oznaczałby niejako dostęp do posiedzenia Rady Ministrów. Tymczasem przepisy ustawy o Radzie Ministrów w wyraźny sposób wyłączają jawność posiedzeń tego gremium oraz precyzyjnie określają zasady udziału w posiedzeniu osób niebędących członkami Rady Ministrów, nie przewidując takiego uprawnienia dla postów.

Mając na względzie opisane powyżej regulacje Konstytucji, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej, a także przytoczonego orzecznictwa, w przypadku wniosku o dostęp do zapisu pełnego przebiegu posiedzenia Stałego Komitetu Rady Ministrów w trybie interwencji poselskiej udostępnienie takiego zapisu stanowiłoby niedopuszczalną ingerencję władzy ustawodawczej w istotę materialnych kompetencji Rady Ministrów do kierowania administracją rządową – brak jest bowiem w Konstytucji oraz w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora przepisów zezwalających posłowi na uczestnictwo w posiedzeniach Rady Ministrów i jej organów pomocniczych.

Natomiast w wypadku wniosku o dostęp do zapisu pełnego przebiegu posiedzenia Stałego Komitetu Rady Ministrów w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej udostępnienie takiego zapisu stanowiłoby przekroczenie określonych Konstytucją oraz ustawami granic prawa obywatela do otrzymywania informacji o działalności władzy publicznej. Konstytucja oraz ustawa o dostępie do informacji publicznej przewidują dostęp (wgląd) obywatela do dokumentów urzędowych i wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, a ustawa o Radzie Ministrów zobowiązuje ten organ jedynie do informowania opinii publicznej o przedmiocie jej posiedzenia oraz podjętych przez nią rozstrzygnięciach, natomiast zapis posiedzenia Stałego Komitetu Rady Ministrów jest wewnętrznym dokumentem roboczym, wykorzystywanym do sporządzenia protokołu ustaleń tego Komitetu i nie posiada waloru informacji publicznej.

Lista recenzentów artykułów zgłoszonych do publikacji w „Przeglądzie Legislacyjnym” w 2023 r.

Filip Cieplý
Dariusz Dudek
Czesław Kłak
Błażej Kmieciak
Michał Kowalski
Krzysztof Koźmiński
Maria Kruk-Jarosz
Anna Młynarska-Sobaczewska
Katarzyna Myszone-Kostrzewa
Marcin Olszówka
Grzegorz Pastuszko
Jakub Pawlikowski
Jadwiga Potrzeszcz
Bogusław Przywora
Paweł Sobczyk
Aleksandra Syryt
Adam Szafrąński
Krzysztof Wiak
Jacek Zaleśny

ISSN 1426-6989
eISSN 2956-4026

