

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI

Przegląd Legislacyjny

Kwartalnik Rady Legislacyjnej

1_{(123)/2023} Rok XXX



RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI

Przegląd Legislacyjny

Kwartalnik Rady Legislacyjnej

1 (123)/2023 Rok XXX



WYDAWCA

Rządowe Centrum Legislacji

REDAKTOR NACZELNY I PRZEWODNICZĄCY KOMITETU REDAKCYJNEGO

Marek Szydło

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO I WICEPRZEWODNICZĄCA KOMITETU REDAKCYJNEGO

Elżbieta Karska

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO I WICEPRZEWODNICZĄCY KOMITETU REDAKCYJNEGO

Krzysztof Szczucki

RADA PROGRAMOWA

KOMITET REDAKCYJNY

Jarosław Dobkowski, Antoni Hanusz, Anna Hrycaj, Czesław Klak, Beata Kozłowska-Chyła, Anna Łabno, Marcin Olszówka (sekretarz naukowy i redaktor tematyczny), Jadwiga Potrzeszcz, Przemysław Sobolewski, Bogumił Szmulik, Piotr Szymaniec, Martyna Walas-Szuniewicz (zastępca sekretarza naukowego i redaktora tematycznego), Krzysztof Wiak, Piotr Marcin Wiórek

CZŁONKOWIE ZAGRANICZNI

Luca Mezzetti (Università di Bologna),
Calógero Pizzolo (Universidad de Buenos Aires),
José Luis Soberanes Fernández (Universidad Autónoma de México),
Ascensión Elvira Perales (Universidad Carlos III de Madrid),
José Luis Mateu Gordon (Universidad San Pablo CEU Madrid),
Michel Danti-Juan (Université de Poitiers),
Bernadette Aubert (Université de Poitiers),
Andrij Bojko (Narodowy Uniwersytet „Akademia Kijowsko-Mohylańska” w Kijowie)

SEKRETARZ REDAKCJI

Anna Kowalczyk

REDAKTOR JĘZYKOWY I KOREKTA

Marta Kordys-Tomaszewska

ADRES REDAKCJI

Rządowe Centrum Legislacji, Departament Prawa Ustrojowego i Edukacji
00-522 Warszawa, ul. Krucza 36/Wspólna 6, pok. 508, tel. (22) 694 69 77, tel. 734 115 655
e-mail: AKowalczyk@rcl.gov.pl

© Rządowe Centrum Legislacji, 2023

ISSN 1426-6989 (wersja papierowa)

eISSN 2956-4026 (wersja online)

Wersją podstawową (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa.

Czasopismo posiada wskaźnik ICV (Index Copernicus Value) w wysokości **47,25 pkt.**

Czasopismo posiada **40 pkt.** w wykazie czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych sporządzonym przez Ministra Edukacji i Nauki.

KOORDYNACJA DZIAŁAŃ WYDAWNICZYCH

ŁAMANIE, DRUK, OPRAWA, KOLPORTAŻ

na zlecenie Rządowego Centrum Legislacji Instytut De Republica, 00-761 Warszawa, ul. Belwederska 23/1

KONCEPCJA GRAFICZNA: Grzegorz Fijas

NAKLAD: 300 egz.

OBJĘTOŚĆ: ark. wydawniczych 10 / ark. drukarskich 11

SPRZEDAŻ: www.sklep.iderepublica.pl

Spis treści

ROK XXX, NR 1(123)/2023

Artykuły

Jarosław Szymanek (Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu) <i>Podział władz: idea i jej konstytucjonalizacja</i>	9
Eliza Komierzyńska-Orlińska (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie) <i>Kluczowe wartości wyrażone przez ustawodawcę w celach nadzoru bankowego na tle wartości fundamentalnych polskiego prawa bankowego. Podstawowe problemy</i>	45
Krzysztof Kmąk (Uniwersytet Jagielloński) <i>Nadzwyczajne złagodzenie kary w ustawie z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw</i>	93
Jan Gałka (Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu) <i>Pozaprawna istota pojęcia narodu w konstytucjonalizmie Polski najnowszej</i>	115

Z prac Rady Legislacyjnej

Wykaz tytułów opinii Rady Legislacyjnej wydanych od września 2022 r. do stycznia 2023 r.	161
--	-----

Bibliografia

Publikacje dotyczące Konstytucji, prawodawstwa i techniki legislacyjnej Za okres listopad 2022–styczeń 2023 (wybór)	163
--	-----

Lista recenzentów

Lista recenzentów artykułów zgłoszonych do publikacji w „Przeglądzie Legislacyjnym” w 2022 r.	175
---	-----

Table of Contents

YEAR XXX, No 1(123)/2023

Articles

Jarosław Szymanek (Sejm Analysis Bureau at the Chancellery of the Sejm) <i>Separation of powers: idea and its constitutionalism</i>	9
Eliza Komierzyńska-Orlińska (Maria Curie-Skłodowska University in Lublin) <i>Key values expressed by the Polish legislator for the purpose of banking supervision compared to the Polish Banking Law fundamental values. Basic issues</i>	45
Krzysztof Kmak (Jagiellonian University) <i>Extraordinary leniency in the Act of July 7, 2022 amending the Act – Penal Code and certain other acts</i>	93
Jan Gałka (Wrocław University of Environmental and Life Sciences) <i>Extralegal essence of the concept of „nation” in the constitutionalism of the modern age Poland</i>	115

From the work of the Legislative Council

The list of titles of Legislative Council opinions issued from September 2022 to January 2023	161
---	------------

Bibliography

Publications concerning Constitution, Law-making and Legislative Technique. For the period November 2022–January 2023 (Selected items)	163
---	------------

List of reviewers

List of reviewers of articles submitted for publication in the „Legislative Review” in 2022	175
--	------------

Informacje dla autorów „Przeglądu Legislacyjnego”

1. Teksty opracowań do „Przeglądu Legislacyjnego” powinny być przesyłane w wersji elektronicznej na adres: AKOWALCZYK@RCL.GOV.PL.
2. Warunkiem wydrukowania tekstu jest uzyskanie pozytywnej oceny recenzentów. Procedura recenzowania opisana jest szczegółowo na stronie internetowej „Przeglądu Legislacyjnego”: [HTTPS://WWW.GOV.PL/WEB/RADALEGISLACYJNA/INFORMACJE-O-CZASOPISIMIE-ORAZ-INFORMACJE-DLA-AUTOROW/](https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna/informacje-o-czasopiśmie-oraz-informacje-dla-autorów/).
3. Do przesłanego tekstu należy dołączyć formularz zamieszczony na stronie: [HTTPS://WWW.GOV.PL/WEB/RADALEGISLACYJNA/INFORMACJE-DLA-AUTOROW-PRZEGŁADU LEGISLACYJNEGO/](https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna/informacje-dla-autorów-przeglądu-legislacyjnego/), w którym znajdują się informacje o autorze (stopień lub tytuł naukowy, afiliacja, numer telefonu i adres domowy).
4. Do artykułu należy dodatkowo dołączyć krótkie streszczenie (1/2 strony) w języku angielskim oraz propozycję notki biograficznej autora.
5. Objętość nadsyłanych tekstów nie powinna przekraczać 2 ark. wyd. (ok. 80 tys. znaków ze spacjami i przypisami) w przypadku artykułu oraz 1/2 ark. wyd. w przypadku recenzji.
6. Do druku przyjmowane są wyłącznie prace oryginalne, wcześniej niepublikowane. Redakcja prosi o niedostarczanie jej prac wysyłanych jednocześnie do innych czasopism.
7. Redakcja „Przeglądu Legislacyjnego” wdrożyła procedurę zabezpieczającą oryginalność publikacji naukowych. Polega ona na tym, że:
 - jeśli tekst jest podpisany przez więcej niż jednego autora, należy w nim umieścić (w przypisie) dokładne określenie wkładu, jaki w jego powstanie wnieśli poszczególni współautorzy (z podaniem informacji, kto jest autorem koncepcji, założeń, metod itp. wykorzystanych podczas przygotowywania publikacji). Ujawnić należy także (np. w formie podziękowań) nazwiska wszystkich osób, które przyczyniły się do powstania publikacji, a nie figurują jako autorzy. Ma to na celu zapobieganie nierzetelnym praktykom naukowym, do których należą *ghostwriting* (tj. ukrywanie osób, które przyczyniły się do powstania tekstu) i *guest authorship* (tj. wymienianie jako autorów osób, które przyczyniły się w znikomym stopniu do powstania publikacji albo wcale nie wniosły w nią swojego wkładu);
 - wykrycie takich praktyk przez redakcję skutkować będzie powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucji zatrudniających autorów, towarzystw naukowych, stowarzyszeń edytorów naukowych itp.);
 - należy także podać (w przypisie) informacje o źródłach finansowania danej publikacji, takich jak np.: granty krajowe, międzynarodowe, dotacje fundacji, stowarzyszeń lub instytucji komercyjnych;
 - odpowiedzialność za podanie powyższych danych ponosi autor bezpośrednio zgłaszający tekst do redakcji.
8. Publikacje w kwartalniku „Przegląd Legislacyjny” są odpłatne.
9. Redakcja nie zwraca autorom nadesłanych materiałów.

Artykuły i inne teksty wyrażają poglądy ich autorów. Informacje o członkach Rady Legislacyjnej są dostępne na stronie internetowej: [HTTPS://WWW.GOV.PL/WEB/RADALEGISLACYJNA/SKLADRADYLEGISLACYJNEJ](https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna/skladradylegislacyjnej).

Artykuły

Jarosław Szymanek, prof. ucz., dr hab., politolog, ustrojoznawca, specjalista z zakresu polskiego i porównawczego prawa konstytucyjnego oraz współczesnych systemów politycznych, ekspert w Biurze Analiz Sejmowych, prof. Szkoły Wyższej Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie. W ostatnim czasie opublikował m.in. monografię *Wstęp do prawa wyborczego* (Warszawa 2021) oraz, jako współautor i współredaktor, książki *Oceny możliwości ustanowienia sądownictwa pokoju w polskim porządku prawnym* (Warszawa 2022) oraz *Wizje przyszłości Unii Europejskiej* (wspólnie z M. Romanowskim, Warszawa 2022); ORCID: 0000-0002-0590-5218.

ARTYKUŁY

Podział władz: idea i jej konstytucjonalizacja

Jarosław Szymanek

1. Wstęp

Podział władz należy do kanonu zasad prawa konstytucyjnego, będąc dzisiaj rozwiązaniem niekwestionowanym, postrzeganym wręcz jako dogmat ustrojowy, który musi być bezwzględnie aplikowany, jeśli dany system polityczny ma mieć cechy demokracji¹. Dość zgodnie też przyjmuje się, że ma on tylko jedną wersję prawdziwą czy też właściwą, tj. tzw. trójpodział, a wszystkie inne możliwości ukształtowania władz państwowych obarczone są grzechem odstępstwa od demokratycznej ortodoksji. Tymczasem wariantów możliwego podziału jest znacznie więcej, a sama idea podziału mocno ewoluowała, uzyskując w rezultacie postać rozwiązania stanowiącego kompilację wielu pomysłów i koncepcji ukształtowania aparatu państwowego.

Wyjść należy, jak zawsze, od kwestii podstawowych, mianowicie od terminologii. Tutaj napotyka się pierwszą trudność, jaką jest odpowiedź na pytanie, co właściwie jest przedmiotem podziału, tzn. czy dzielona jest władza (w liczbie pojedynczej), czy może dzielone są władze (w liczbie mnogiej). Akolitów obydwu wariantów terminologicznych jest wielu, niemniej jednak to, kto ma rację, zależy w dużej mierze od zwyczajów językowych i lokalnej tradycji. W nomenklaturze anglosaskiej raczej zgodnie uznaje się, że dzielone są władze (*separation of powers*), a nie władza jako taka². Analogicznie jest w doktrynie francuskiej (*la séparation des pouvoirs*)³.

1 Por.: R.M. Małajny, *Podział władzy państwowej jako przesłanka jej legitymizacji*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 3, s. 9 i n.; A. Pułto, „Podział władzy”. Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 9 i n.

2 Por. M.J.C. Vile, *Constitutionalism and the separation of Powers*, Indianapolis 1998, *passim*.

3 Por. M. Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris 1980, *passim*.

Tymczasem w Polsce przyjęła się konwencja mówiąca raczej o podziale władzy (w liczbie pojedynczej) aniżeli o podziale władz⁴. Niemniej jednak wydaje się, że założeniom całej koncepcji podziału, jej genezy, celom i funkcjom znacznie bardziej odpowiada forma z liczbą mnogą niż z pojedynczą. Wszak władza jako taka nie jest dzielona, gdyż z mocy samej Konstytucji jest ona jedna i niepodzielna, i – w myśl nowożytnego konstytucjonalizmu – należy do Narodu, który z tej właśnie racji posiada przymiot suwerena. Suwerenność przecież oznacza m.in. całość, co stoi w jawnej sprzeczności z postulatem jej podziału. W związku z tym sugerowanie podzielenia władzy byłoby niczym innym jak sugerowaniem podzielenia suwerenności, podczas gdy w istocie rzeczy mamy do czynienia z delegowaniem wykonywania suwerennych praw Narodu przez poszczególne organy, które w całości kształcie przysługujących im kompetencji wyczerpują pojęcie określonej, jednej władzy, np. władzy ustawodawczej czy sądowniczej⁵. Stąd, jak się wydaje, swój początek bierze wiele innych nieporozumień i opacznych twierdzeń na temat podziału władz. Jeśli bowiem nie wiemy nawet, co dzielimy, to tym bardziej nie wiemy, jak i po co to robimy⁶. Tymczasem dzielona jest nie władza, lecz raczej organy państwa, którym przyporządkowano różne funkcje (władze w liczbie mnogiej). Dlatego m.in. w doktrynie prawniczej postuluje się niekiedy nie tyle mówienie o podziale władz, ile o podziale (rozdziale) funkcji państwowych albo – po prostu – o podziale organów państwowych⁷, a nawet o podziale pracy państwowej⁸. Jeśli przyjmiemy ten punkt widzenia, to oczywiście się staje, dlaczego np. Arystoteles stawiany jest czasami jako ten, który zaczął w ogóle dyskurs na temat podziału władz. Choć nie mówił on o właściwym podziale, tak jak jest on rozumiany dzisiaj, to jednak jako pierwszy zwrócił uwagę na to, że aktywność państwa przejawia się w różnych sferach czy też częściach jego działalności i sfery te

4 Por. np. G. Kuca, *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2014, *passim*.

5 Por. J.T. McHugh, *Comparative Constitutional Traditions*, New York–Washington–Brussel–Oxford 2002, s. 35.

6 Por. R.M. Małajny, *Podział czy trójpodział władzy?* [w:] *Prawowitość czy zgodność z prawem? Legitymizacja władzy w państwach demokratycznych*, red. A. Preisner, Wrocław 2010, s. 102 i n.

7 Por. R.M. Małajny, *Klasyfikacja prawnych sfer działania państwa — próba reinterpretacji*, [w:] *Rozważania o państwie i prawie*, Katowice 1993, s. 125 i n.

8 Por. W. Zamkowski, *Podział pracy między organami państwowymi na tle Konstytucji PRL*, „Państwo i Prawo” 1962, nr 1.

nazwał funkcjami, na które później nałożono pojęcie władzy, przez co podział władz stał się podziałem władzy⁹.

Niemniej jednak usprawiedliwiając przyjętą głównie w Polsce¹⁰ konwencję językową wskazującą liczbę pojedynczą zabiegu dzielenia, należy – gwoźli ścisłości – wskazać jeden argument, który ma to racjonalnie uzasadniać. Jest nim *ratio legis* zabiegu podziału, jakim ma być przeciwdziałanie kumulacji władzy. Dowodzi się w związku z tym, że to władza jedna, władza jako taka ma być podzielona na kilka części czy też mniejszych władz, aby nie prowadzić do przerostu władzy i jej kumulacji, gdyż te zawsze działają w sposób antydemokratyczny, sprzyjając despotii i arbitralności, zgodnie ze słynnym powiedzeniem Johna Emericha Edwarda Dalberg-Actona, że „władza deprawuje, a władza absolutna deprawuje w sposób absolutny”. Nie odmawiając słuszności tej tezie, należy jednak wskazać, że nie oddaje ona ani historii, ani metodologii kształtowania się podziału władz, natomiast akcentuje głównie dzisiejszy punkt widzenia, który uwzględnia wybitnie retrospekcyjne spojrzenia na problem podziału władz. Patrząc z tego punktu widzenia, niepozbawionego racji, uznaje się, że każdy wariant podziału ma zapobiegać kumulacji, a co za tym idzie i despotii władzy, a to oznacza, że niejako z definicji antydemokratyczna jest jedna „duża” władza, a demokratyczna jest władza podzielona na mniejsze części. Oczywista racjonalność tego sposobu rozumowania popada jednak w konflikt z regulacją konstytucyjną, która postulując podział władz, jednocześnie ustala zasadę jednej władzy suwerennej (a więc niepodzielnej) scedowanej na Naród. Zderzenie tych dwóch różnych perspektyw konstytucyjnych jest jednak pozorne, jeśli tylko sięgniemy do istoty podziału władz i założenia, że władzę niepodzielną sprawuje Naród-suweren, a dzielone są w istocie władze, albo – mówiąc ściślej – organy państwa. Każdy z tych organów działa przecież w imieniu i na rachunek suwerena, i to właśnie, a nie sama czysta zasada podziału, definiuje demokrację. Przede wszystkim jednak doktryna podziału władz, w jakimkolwiek wydaniu, akcentuje nie tyle funkcjonalne rozróżnienie składników jednej władzy, ile funkcjonalne i organizacyjne rozdzielenie podmiotów, które odpowiadają za realizację określonych sfer (obszarów) działania państwa¹¹.

9 Szerzej na ten temat zob. M. Malmon, *Arystotelesa poszukiwania idealnego ustroju państwowego*, „Kultura i Wartości” 2013, nr 2, s. 9 i n.

10 Choć należy pamiętać, że nie jest to konwencja nieznaną wyjątków. Są autorzy, którzy posługiwali się i nadal się posługują liczbą mnogą, zob. np. Władysław Maliniak, Jerzy Ciemniewski czy Andrzej Pułło.

11 Zob. M.M. Wiszowaty, *Podział władzy* [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2016, s. 238.

2. Antecedencje doktryny

Arystotelesowskie wyróżnienie funkcji państwa, choć nie miało wiele wspólnego z doktryną podziału władz, było z pewnością zacznym myśleniem, które w rezultacie przyniosło rozwinięte i mocno wyeksplikowane koncepcje podziału¹², tym bardziej, że Arystoteles, mówiąc o „częściach składowych ustroju”, wyróżniał czynnik obradujący, rządzący i sądzący¹³. Z pewnością niekwestionowaną zasługą Arystotelesa było zwrócenie uwagi na kwestię tzw. przedmiotowego podziału władz, tj. wskazania, że aktywność państwa realizuje się w różnych sferach czy obszarach, np. tworzenia prawa czy jego wykonywania. Niewątpliwie było to punktem wyjścia dla całej późniejszej doktryny podziału, która wychodziła z założenia, że przedmiotowy podział władz determinuje również i inne przejawy (płaszczyzny) podziału. Jedną z nich jest podział podmiotowy, który ma wskazywać, że pełny, autentyczny podział władz wymaga nie tylko wskazania odrębnych funkcji państwa, lecz także stworzenia odrębnych organów czy też grup organów państwowych, których aktywność działania ograniczałaby się do określonych, mniej więcej jednolitych rodzajowo obszarów. W przeciwnym razie każdy podział będzie miał jedynie pozorny status, gdyż ten sam organ będzie działał np. w obszarze tworzenia i wykonywania prawa. Z rzeczywistym podziałem władz nie będzie to miało nic wspólnego. Dlatego podział podmiotowy jest nie tylko logiczną konsekwencją podziału przedmiotowego, lecz także *conditio sine qua non* podziału we właściwym tego słowa znaczeniu. Bez podziału podmiotowego nie mamy do czynienia z podziałem władz, ale co najwyżej z podziałem funkcji państwowych (funkcji władzy). Zarazem obydwa aspekty podziału są równie istotne, gdyż akcentują istotę podziału, zwracając uwagę, że przejawia się on w odrębności działania aparatu państwowego i równoczesnej odrębności organizacyjnej tego działania.

Przedmiotowe i podmiotowe rozdzielenie władz jest więc ontologicznie i prakseologicznie niezbędne, aby można było w ogóle mówić o podziale. Co więcej, oba aspekty podziału muszą być jednocześnie przeprowadzone,

12 Do tej pory każde myślenie o podziale władz jest zdeterminowane metodologicznie wcześniejszym myśleniem o podziale funkcji państwowych, którego werbalizację stanowi podział. Por. K. Sidorkiewicz, *Współczesne ujęcie funkcji państwa*, „Studia Elbląskie” 2010, t. X, s. 215 i n.

13 Zob. Arystoteles, *Ustrój polityczny Aten*, tłum. L. Piotrowicz, Warszawa 1973, s. 90.

gdyż w przeciwnym razie podział uzyska status co najwyżej abstrakcyjnej konstrukcji myślowej, a nie realnego rozwiązania ustrojowego¹⁴. Tymczasem w podziale władz nie chodzi tylko o atrakcyjny abstrakt, lecz o wprowadzoną w życie regułę skonstruowania aparatu państwowego, w celu zapewnienia jego efektywności i immunizowania go do możliwych dysfunkcji.

Na aspekt ten, *nomem omen*, zwraca uwagę Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r.¹⁵, instytucjonalizując zasadę podziału władz w treści art. 10¹⁶. W ust. 1 art. 10 odwołano się właśnie do przedmiotowego elementu doktryny podziału, wskazując, że „ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”. W przepisie tym, co warto zaznaczyć, skoncentrowano się jedynie na rodzajach poszczególnych władz, bez przyporządkowywania im konkretnych organów państwowych. Sensem dyspozycji art. 10 ust. 1 jest więc wyodrębnienie trzech przedmiotowo wskazanych aktywności państwa, tj. tworzenia prawa, jego wykonywania i sądzenia, bez przyporządkowywania do nich konkretnych organów czy grup organów. Te ostatnie dookreślono dopiero w treści art. 10 ust. 2, postanawiając, że „władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”. Sensem dyspozycji art. 10 ust. 2 jest więc podział podmiotowy, tj. wyraźne przyporządkowanie różnych przedmiotów działania państwa różnym grupom organów państwowych, co czyni realnym jakikolwiek podział władz. Może być on wszak skutecznie zapewniony dopiero wówczas, kiedy organy państwa będą sprofilowane na konkretne obszary aktywności, a ewentualne wyjście poza nie będzie zawsze wyjątkiem, a nie regułą. Podział przedmiotowy, mający wyjściowe znaczenie dla określenia struktury aparatu państwowego, zawiera się bowiem nie tylko we wskazaniu rodzajowo odrębnych sfer aktywności, lecz także w określeniu „jądra” każdej z takich

14 *Nota bene* tak było w przypadku propozycji Monteskiusza, który przedstawiając swoją koncepcję trójpodziału, odwoływał się do ustroju Anglii. Nie było to jednak przywołanie rzeczywiście istniejącego ustroju, ale raczej projekcja teoretyczna, projekcja postulowana. W praktyce konstytucyjnej Anglii nie realizowano przecież podziału, a poszczególne władze były raczej „zmieszane” czy „wymieszane”. Dowodem na to była, do dziś zresztą utrzymana, zasada „King in Parliament” czy choćby uprawnienia sądownicze Izby Lordów bądź pozycja ustrojowa Lorda Kanclerza, który stanowił wręcz kwintesencję zmieszania władz, kumulując funkcję członka Izby Lordów, ministra w rządzie Jego Królewskiej Mości oraz sędziego najwyższej instancji sądowniczej.

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

16 Por. G. Kuca, *Zasada podziału władzy...*, s. 89 i n.

aktywności¹⁷. „Jądro” takie ma przesądzać specyfikę działania w danym obszarze działalności państwowej, ma delimitować zakres kompetencji, które tożsame przedmiotowo tworzą właściwy przedmiot działania w określonej sferze, zarazem nie pozwalając przekazać tego jądra jakiegokolwiek innej władzy, gdyż to naruszałoby sens podziału. Niemniej jednak podział przedmiotowy nie eliminuje sytuacji pogranicznych, kiedy to szczególnie tzw. akcesoryjne aktywności z danego pola będą wchodzić, czy zahaczać, o właściwość innego, czego przykładem może być prawo łaski, pozostawione tradycyjnie głowie państwa, które jednak nie uszczupla *imperium* władzy sądowniczej. Tak samo będące w dyspozycji parlamentu prawo amnestii czy abolicji nie stanowi zbyt daleko idącej ingerencji w działalność sądów, będąc klasycznym wręcz przykładem sytuacji „granicznej”, która jednocześnie pokazuje to, co jest nienaruszalne, czyli „istotę” każdej władzy.

Myliłby się jednak ten, kto by sądził, że sens podziału zawiera się tylko w dualistycznym podziale przedmiotowym i podmiotowym. Podział ten nie miałby żadnego sensu, gdyby nie szedł z nim w parze podział personalny, tj. wymóg odrębności personalnej piastunów różnych władz. Gdyby bowiem jedna i ta sama osoba mogła zajmować stanowisko w tym samym czasie w więcej niż jednym organie przypisanym do więcej niż jednej z władz, to podział władz byłby fikcją. Dlatego też podział przedmiotowy i podmiotowy musi być bezwzględnie uzupełniony przez podział personalny (osobowy), który gwarantuje rzeczywistą odrębność poszczególnych władz. Z tego powodu ważnym elementem zasady podziału jest *incompatibilitas*, tj. zasada niepołączalności, która zakazuje kumulowania funkcji, stanowisk i urzędów, szczególnie w sytuacji gdy należą one do różnych pod względem podmiotowym i przedmiotowym władz. Dlatego też, uwzględniając treść Konstytucji, należy patrzeć na zasadę podziału władz nie tylko przez pryzmat dyspozycji samego art. 10, lecz także przez pryzmat tych przepisów, które ustanawiają niepołączalność funkcji, stanowisk i urzędów, szczególnie w obrębie legislatywy, egzekutywy i judykatury (*vide* art. 103 ust. 1, 2 Konstytucji). Wszelkie wyjątki od tej zasady łamią zasadę podziału, która m.in. z tego powodu prawie nigdy nie jest realizowana w sposób pełny. Dlatego np. typowa dla systemu parlamentarnego cecha, jaką jest to, że

17 „Jądro” takie Trybunał Konstytucyjny zwykł określać mianem „istoty” każdej z władz, która nie może być naruszona, ponieważ w przeciwnym razie naruszona zostanie zasada podziału. Szerzej na ten temat zob. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 187 i n.

„rząd pochodzi z parlamentu”, zarówno w sensie politycznym (tzn. siła polityczna mająca większość w parlamencie tworzy rząd), jak i w sensie osobowym (czyli że posłowie zostają ministrami), jest mocno niespójna z zasadą podziału władz, będąc jej – w jakimś sensie – zaprzeczaniem (na co zwraca się uwagę w doktrynie amerykańskiej, która przewiduje ścisłą odrębność personalną egzekutywy od legislatury).

Z tych też względów wskazuje się, że podział władz nie ma jednej ustalonej odgórnie wersji¹⁸. Od dawna dowodzi się, że w ujęciu najbardziej klasycznym podział władz można aplikować zarówno w wersji *hard*, tj. pełnego czy też restrykcyjnego podziału, jak i w wersji *soft*, tj. podziału miękkiego. W tym pierwszym przypadku podział władz realizowany jest w możliwie absolutystyczny sposób, eliminując, a w każdym razie minimalizując sytuacje, w których występują liczne elementy łamiące ten podział bądź go w jakiś sposób uszczuplające. W tym drugim przypadku podział jest postrzegany zdecydowanie bardziej ambiwalentnie, do tego stopnia, że niekiedy uznaje się go za ideę ogólną czy wręcz postulowany stan idealny, w praktyce modyfikowany licznymi odstępstwami i podejściami nieortodoksyjnymi. Od razu należy zaznaczyć, że zdecydowana większość przypadków podziału pasuje się w grupie miękkiego czy też niekonsekwentnego podziału, a do wyjątków należą sytuacje adaptujące podział na sposób absolutny. Ten ostatni przypadek to oczywiście system konstytucyjny USA, w którym w sposób maksymalny oddziela się poszczególne władze od siebie, zmuszając jednocześnie – za pośrednictwem mechanizmu *checks and balances* – do nieufności i systematycznego kontrolowania jednej władzy przez drugą, by w ten sposób uniknąć zjawiska tzw. przerostu czy wynaturzenia władz¹⁹. Dla odmiany systemy niepełnego czy też miękkiego podziału to ustroje państw europejskich, które w różnych wersjach adaptują podział, niemniej jednak nigdzie nie realizują go w sposób ścisły czy restrykcyjny, czego przykładem – nie jedynym zresztą – może być praktyka rządów parlamentarnych i oparta na niej zasada politycznych i personalnych związków legislatury z egzekutywą. Konsekwencją tego dychotomicznego sposobu aplikacji zasady podziału władz

18 Por. G. Casper, *Separating Power. Essays on the Founding Period*, Harvard 1997, *passim*.

19 Choć w praktyce raczej się to nie udaje, a relacje między władzami zawsze układają się w taki sposób, że któraś z nich urasta do roli władzy dominującej. O ile XVIII i XIX w. nazywane były okresami dominacji legislatury, o tyle XX w. – m.in. za sprawą tocznych przez USA wojen – był okresem dominacji władzy wykonawczej. Z kolei od schyłku XX w. zaczynamy mówić, że obecny okres w historii ustroju USA to okres wyraźnej dominacji władzy sądowniczej.

jest nawet odmienne nazywanie obu wersji podziału, czego jednak nie odzwierciedla w sposób precyzyjny język polski. O ile bowiem w przypadku podziału w wersji *hard* zwykło się najczęściej mówić o separacji czy rozdzieleniu władz (*separation of powers*), o tyle podział w wersji *soft* określany jest często mianem *division of powers*, czyli właśnie dzieleniem czy podzieleniem władz. Niuansu tego nie uwzględnia niestety polska terminologia, dla której *separation*, *division* czy – spotykane niekiedy – *distribution of power* jest zawsze tak samo tłumaczone – jako po prostu podział władz.

Wskazane rozróżnienie na wersję mocną i słabą podziału nie oddaje liczby możliwych wariantów doktrynalnych podziału władz. Pokazuje jednak, że sam pomysł teoretyczny nie ma bynajmniej jednego zuniformizowanego charakteru i nie tworzy – wbrew pozorom – jednego modelu czy schematu podziału²⁰. Jest to oczywiste, jeśli uświadomimy sobie, że doktryna podziału władz nie wzięła się znikąd. Była ona sumą doświadczenia teoretycznego i empirycznego, kompilacją wielu pomysłów i koncepcji, które proponowały optymalny sposób zorganizowania aparatu państwowego i relacji w jego obrębie. Podział władz pojawiał się w odpowiedzi na wiele innych propozycji, gorzej i lepiej wcielanych w życie. Ich wady i zalety powodowały, że ciągle szukano rozwiązań innych, lepszych, bardziej pasujących do rzeczywistości, bardziej efektywnych, ale też bezpieczniejszych. Powodem szukania nowych pomysłów była też chęć amortyzowania systemu politycznego przed wszelkiego rodzaju perturbacjami, niebezpieczeństwami czy wyzwaniem, które mogłyby zagrozić spójności i stabilności przyjętych rozwiązań. Na te ostatnie patrzono, co ważne, holistycznie, słusznie dowodząc, że sprawnie działający system polityczny państwa powinien być odporny na rozmaite zagrożenia nie tylko *stricte* polityczne i prawne, lecz także społeczne czy nawet behawioralne. Dlatego zanim doszło do ukształtowania się dojrzałej doktryny podziału władz, mieliśmy do czynienia z mniejszymi, mniej ambitnymi propozycjami w postaci np. koncepcji ustroju mieszanego, koncepcji ustroju zrównoważonego czy wreszcie mechanizmu hamulców ustrojowych (systemu powściągnięcia)²¹. Wszystkie one, choć nie były tożsame z podziałem, a nawet więcej – były konkurencyjne wobec niego, w jakimś sensie złożyły się na doktrynę podziału, kształtując ją powoli

20 Mimo że bardzo często za jedyny czy optymalny albo prawdziwy model przyjmuje się trójpodział zaproponowany przez Monteskiusza.

21 Szerzej na ten temat zob. R.M. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001, s. 120 i n.

jako efekt doświadczenia teoretycznego i praktycznego z nawarstwionymi różnymi pomysłami, które nie są tożsame z właściwą ideą podziału.

Koncepcja ustroju mieszanego sięga czasów antyku. Zakłada ona, jak sama nazwa wskazuje, mieszanie czystych form ustrojowych, tj. monarchii, demokracji, oligarchii itp., wychodząc z założenia, że każda z tych form w postaci czystej jest niedoskonała, a homeostaza ustrojowa realizuje się poprzez ich umiejętne zmieszanie we właściwych proporcjach, które maksymalizuje elementy pozytywne każdej z nich, przy równoczesnej minimalizacji elementów negatywnych. Za najdoskonalszy przykład *status mixtus* uznaje się przy tym starożytny Rzym z czasów republiki. W opinii Polibiusza, najbardziej dojrzałego doktrynera tej koncepcji, ustrój Rzymu stanowił wręcz idealne połączenie monarchii, arystokracji i demokracji. Widać z tego dobrze, że koncepcja ustroju mieszanego niewiele miała wspólnego z doktryną podziału władz, niemniej jednak realizowała dwa elementy leżące u podstaw doktryny podziału. Pierwszym był cel, tj. zbudowanie ustroju idealnego, a przynajmniej optymalnego. Drugim było zwrócenie uwagi na tło społeczne takiego ustroju, tzn. na konieczność stworzenia podstaw, na bazie których różne warstwy i grupy społeczne nie będą miały ani powodu, ani przestrzeni na kontestację *status quo*. Obydwa założenia, jak łatwo zgadnąć, tkwią *implicite* w doktrynie podziału władz i z tego powodu koncepcję *status mixtus* traktuje się jak punkt wyjścia dla doktryny podziału.

Idea ustroju mieszanego była niezwykle popularna w czasach średniowiecza i renesansu. Przykładowo Mikołaj z Kuzy był zdania, że najdoskonalszą praktyczną realizacją tego ustroju jest Kościół katolicki, w którym mieszają się w idealnych proporcjach monarchia (papież), arystokracja (kardynałowie) i demokracja (lud Boży). Zwolennikiem ustroju mieszanego był też Erazm z Rotterdamu. Bodajże w największym stopniu akcentował on potrzebę społecznej stabilności państwa, która wymagała tolerancji oraz umiejętnego zmieszania arystokracji, oligarchii i demokracji po to, by nie doszło do żadnych buntów i zamieszek, które mogłyby podważyć trwałość i bezpieczeństwo państwa. Zakładał on ponadto, że w sprawach dla państwa najważniejszych winna być też realizowana idea współpracy, dlatego twierdził, że np. prawo wypowiedzania wojny nie powinno być dyskrejonalną decyzją króla, ale wynikiem konsensusu stanów i grup społecznych reprezentowanych w parlamencie, który winien mieć prawo wyrażania zgody na wszczęcie wojny. We współczesnej doktrynie podziału odnajdziemy bez trudu elementy myśli Erazma z Rotterdamu, choćby tam, gdzie mówi się o konieczności współpracy (współdziałania), gdyż podział nie separuje organów, a wręcz

przeciwnie – zmusza je do kooperacji, oraz tam, gdzie kładziono akcent na konieczność społecznej stabilizacji ustroju, na co później zwracał uwagę m.in. Monteskiusz. Był on zdania, że podział przedmiotowy, podmiotowy i personalny wpisany jest nieodmiennie w dystrybucję społeczno-ekonomicznych wpływów poszczególnych grup społecznych.

Od klasycznego ustroju mieszanego blisko już do innej ważnej politycznie koncepcji, mianowicie ustroju równowagi (ustroju zrównoważonego). Jego akolici zakładali, że każdy dobry ustrój powinien koncertować się przede wszystkim na tym, aby żadna z grup społecznych nie uzyskała monopolu, a w konsekwencji – żeby żaden organ państwa (będący reprezentacją określonych grup społecznych) nie zdominował pozostałych. Ustrój równowagi, za pomocą rozmaitych instrumentów, np. obowiązku współdziałania, miał gwarantować poszanowanie różnych, niekiedy bardzo odmiennych interesów poszczególnych grup i warstw społecznych. W przeciwieństwie do koncepcji ustroju mieszanego mniejszą wagę przykładał on do tego, co podzielić i jak to zrobić (tzn. ile arystokracji, ile monarchii, ile oligarchii, a ile demokracji), a większą do efektu tego zabiegu, jakim miał być społeczny spokój i polityczny pokój.

Obydwie koncepcje, tj. *status mixtus* i ustrój równowagi, były jednak – mimo wszystko – koncepcjami zdecydowanie bardziej politologicznymi aniżeli prawniczymi. Tą ostatnią była propozycja mechanizmu, czy też systemu hamulców ustrojowych, jako elementu współgrającego z koncepcją równowagi. Mechanizm hamulców, później w pełnej wersji zastosowany w systemie politycznym USA pod nazwą *checks and balances*, koncentrował się na interakcjach poszczególnych organów państwowych, wychodząc z założenia, że sprawnie działający system polityczny musi przeciwdziałać kumulacji władzy przez jeden organ i w ten sposób naruszać pryncypium ustroju zrównoważonego. Założeniem mechanizmu hamownia było przekonanie o konieczności stworzenia systemu kontroli jednego organu przez drugi w celu uniknięcia sytuacji, w której niekontrolowany organ przekroczy przypisany mu zakres kompetencji, a w konsekwencji naruszy całą logikę systemu. Idea kontroli jednego organu przez drugi była mocno podkreślana np. przez Marsyliusza z Padwy, który wyraźnie dowodził, że kontrola jest podstawą unikania konfliktów, które w państwie są rzeczą oczywistą z racji rozbieżnych, a w wielu przypadkach wręcz sprzecznych oczekiwań i żądań ze strony różnych grup społecznych. Zdaniem Marsyliusza z Padwy istotą działania państwa jest rozstrzyganie konfliktów społecznych i politycznych, co przy złożoności struktury społecznej może się skutecznie dokonywać jedynie przy zastosowaniu mechanizmów

kontrolnych, a te z kolei – niejako z definicji – są rodzajem hamulca nakładanego przez jeden organ w stosunku do drugiego.

3. U podstaw doktryny podziału

Żadna z przedstawionych propozycji teoretycznych nie była właściwą doktryną podziału, choć zarazem każda – w jakimś sensie – ją współtworzyła. Dojrzała postać doktryny podziału władz sięgnęła wobec tego i do koncepcji ustroju mieszanego, i do koncepcji ustroju równowagi, i wreszcie do mechanizmu *checks and balances* i zawartej w nim generalnej idei kontroli. Należy mieć jednak na uwadze, że sięganie to nie było ani oczywiste, ani logiczne, ani nie dokonało się od razu. Swoiste nakładanie się tych wszystkich prądów ideowych na doktrynę podziału, a przede wszystkim postrzeganie podziału jako swoistej synergii każdej z tych koncepcji to efekt dużo późniejszych peregrynacji doktryny podziału, jej ewolucji, czasami mutacji, a niekiedy wręcz deformacji. U samego początku doktryna podziału była zupełnie alternatywną propozycją ustrojową. Mało tego, była ona stworzona, przynajmniej w jakiejś mierze, jako kontrpropozycja, rozwiązanie wyraźnie opozycyjne wobec wcześniej istniejących aranżacji ustroju politycznego. Miała ona wobec tego na nowo określić zręby działania państwa w sytuacji, kiedy poprzednie modelowe propozycje albo się nie sprawdziły, albo zostały zdyskredytowane, albo najzwyczajniej zniekształcone²².

To, co z pewnością wyróżniało doktrynę podziału, to fakt, że była ona, w każdym swoim wariantcie, zdecydowanie bardziej prawnicza aniżeli polityczna czy socjologiczna. Wobec powyższego mniej uwagi poświęcała konstrukcjom społecznego i ekonomicznego podziału, który miał gwarantować trwałość proponowanych rozwiązań ustrojowych, a więcej kwestiom specyfiki przedmiotowej charakterystyki poszczególnych władz, wychodząc od tradycyjnego dla jurysprudencki rozróżnienia na *gubernaculo* (rządzenie) i na *iurisdictio* (sądzenie). Niemniej jednak należy mieć na względzie, że tkwiący zawsze gdzieś u podstaw idei ustroju mieszanego czy systemu równowagi

22 Por. R.M. Małajny, *Podział władzy: kontrowersje metodologiczne* [w:] *Interpretacje i reinterpretacje podziału władzy*, red. B. Szmulik, J. Szymanek, Warszawa 2020, s. 17 i n. Zob. też L. Nowak, *Podział władzy w historii myśli politycznej – wybrane problemy* [w:] *Interpretacje i reinterpretacje...*, s. 37 i n.

społeczno-polityczny element ustroju także był brany pod uwagę, choć intensywność owego brania była różna w różnych propozycjach doktrynalnych. I tak np. u Monteskiusza był on znacznie silniej eksponowany aniżeli u Johna Locke'a.

Doktryna podziału narodziła się, jak zazwyczaj to bywa, w okolicznościach konfliktu społeczno-politycznego Anglii połowy XVII w. Na fali krytyki poczynień monarchy zaczęto postulować ograniczenie jego kompetencji i przeciwstawienie mu władzy wybieralnego parlamentu. W ten sposób tradycyjny obszar rządzenia miał ulec dystrybucji na władzę wykonawczą (króla) i władzę prawodawczą (parlament), co przekształciło się szybko w tzw. dualistyczne koncepcje podziału, które były pierwszym konkretem doktryny *separation of powers*²³. Domaganie się rozgraniczenia sfery działania króla i sfery działania parlamentu miało oczywiście pragmatyczne i na wskroś polityczne tło, jednak szybko stało się kanonem doktryny podziału. Clet Walker postulował duopol władz, wskazując władzę wykonawczą i władzę prawodawczą (ustawodawczą) jako sprężynę działania całego państwa, zaznaczając jednocześnie, że rozróżnienie władzy stanowienia prawa i władzy wykonywania prawa powinno być podstawą nowoczesnie zorganizowanego państwa. Koncepcja duopolu była szczególnie atrakcyjna w dobie rewolucji angielskiej (Nathaniel Finnes, Philip Hunton czy Isaac Pennington²⁴), ale należy mieć na uwadze, że w owym czasie była ona orężem walki politycznej i niekoniecznie miała status doktryny kompletnej. Była raczej doraźną odpowiedzią na istniejący wówczas kryzys władzy w Anglii i plan przywrócenia zachwianej równowagi. Elementy zaproponowanej wówczas doktryny znalazły się w Instrumencie rządzenia (*the Instrument of Government*), tj. prototypie nowożytnej konstytucji, który aplikował zręby doktryny podziału. Jednocześnie już w tamtym momencie doktryny podziału nie traktowano jako absolutnego *novum*. Postrzegano ją raczej jako zręczną kompilację pomysłów i teorii wcześniejszych, w tym zwłaszcza mechanizmu hamulców i idei równowagi, która w największym chyba stopniu miała się przyczynić do ustabilizowania relacji instytucjonalnych i społecznych w państwie²⁵. Jednocześnie od samego początku poszczególne elementy czy – z biegiem czasu – coraz bardziej dojrzałe pomysły składające się na doktrynę

23 Por. J.A. Fairlie, *The Separation of Powers*, „Michigan Law Review” 1923, Vol. 21, No. 4, s. 393 i n.

24 Por. M.M. Wiszowaty, *op. cit.*, s. 239 i n.

25 Por. M.E. Glassman, *Separation of Powers: An Overview*, „Congressional Research Service” 2016, nr 7–5700, s. 8 i n.

podziału oscylowały wokół dwóch zasadniczych problemów. Pierwszym był problem *stricte* konstytucyjny, dotyczący sposobu uporządkowania relacji między organami państwa w taki sposób, aby maszyna państwowa działała sprawnie i skutecznie. Drugim problemem była społeczno-ekonomiczna dystrybucja władzy i wpływów, która w każdej odsłonie pomysłów teoretycznych organizowania państwa stanowiła ważny punkt odniesienia, w dużej mierze przesądając w ogóle o skuteczności wszelkich koncepcji na zorganizowanie państwa²⁶.

Oba problemy znajdowały różne odpowiedzi w zależności od kreatywności autora, rozkładnia akcentów, ale też diagnozowania przyczyn istniejącej sytuacji i szukania optymalnej recepty na uporządkowanie państwa. To tłumaczy, dlaczego nie ma jednej doktryny podziału władz. Owszem, dzisiaj dominuje bez wątpienia doktryna zaproponowana ponad 200 lat temu przez Monteskiusza, niemniej jednak nie jest ona ani jedyną doktryną, ani tym bardziej jedynym wariantem podziału, jaki na przestrzeni wieków wykreowano. Wskazuje się przy tym, że doktryna podziału nie może być nadmiernie skostniała, że tym, co w większości przypadków leży u podstaw każdej doktryny podziału, jest istotny czynnik sytuacyjno-polityczny, który powoduje, że właściwie każdy wariant podziału musi być – wcześniej czy później – dostosowywany do nowych potrzeb, zarówno tych prawnych, jak i politycznych, oraz, co nie mniej ważne, społeczno-ekonomicznych, gdyż to one w ostateczności są rękojmią stabilności ustroju²⁷. Jeśli wobec tego przyjęta doktryna podziału abstrahuje od kontekstu czasu i miejsca, to najzwyczajniej się dewaluuje, dyskredytując sam podział. *Nomen omen* twierdził tak sam Monteskiusz, który za każdym razem sygnalizował, że próżno jest znaleźć uniwersalny klucz budowania ustroju, że każdy ustrój konstytucyjny jest specyficzny, gdyż jest on wysoce skomplikowaną maszyną łączącą elementy stałe i zmienne, do których zaliczył m.in. tło społeczno-ekonomiczne doktryny oraz miejsce, w jakim dany ustrój jest osadzony. Dlatego Monteskiusz był zdania, że podział władz jest raczej ogólną ramą, która dopiero w połączeniu z uwarunkowaniami endemicznymi tworzy kompletny obraz ustroju. Słynny Francuz zdawał więc sobie doskonale sprawę z ograniczeń własnej koncepcji, których jednak nie chcą uwzględniać ci wszyscy, którzy dzisiaj zapatrzeni są bezkrytycznie w projekt

26 Por. R.J. Krotoszynski, *The Separation of Legislative and Executive Powers* [w:] *Comparative Constitutional Law*, red. T. Ginsburg, R. Dixon, Northampton 2011, s. 234 i n.

27 Por. Z. Balázs, *The Principle of the separation of Powers*, New York–London 2016, s. 81 i n.

stworzony w XVIII w. Z tego też powodu dzisiaj coraz częściej trójpodział Monteskiusza bywa krytykowany, uznawany za rozwiązanie przestarzałe, pomijające cały szereg nowych podmiotów w architekturze instytucjonalnej państwa, które pojawiły się w ostatnim czasie i które zyskują na znaczeniu (np. niezależne agencje, media). Poza tym niektórzy z przeciwników wersji podziału wyłożonej w *O duchu praw* akcentują przede wszystkim społeczny kontekst podziału, podkreślając nie tyle zmiany prawne i instytucjonalne, ile właśnie społeczne, co jednak wydaje się podejściem zbyt daleko idącym, gdyż społeczny, ekonomiczny i polityczny aspekt podziału nie miał nigdy fundamentalnego znaczenia dla całej doktryny. U Monteskiusza proporcje były oczywiste i jasno wyważone. To prawno-konstytucyjna konstrukcja była podstawą, pozostałe elementy zaś pełniły funkcję komplementarną i akcesoryjną. W efekcie można zaryzykować stwierdzenie, że współcześnie wobec paradygmatu Monteskiusza uformowały się dwa skrajne obozy. Jeden dowodzi bezwzględnej stabilności myśli Monteskiusza, a każde odstępstwo od niej traktuje jak zamach na ortodoksję. Drugie z kolei, wbrew elementarnej logice, pompuje balon społecznego tła podziału, uznając, że to kontekst społeczno-polityczny ma decydujące znaczenie, a strona formalno-ustrojowa jest drugorzędna²⁸. Jak wszystkie skrajności, oba podejścia wymagają niezbędnej korekty. Dlatego z jednej strony należy wystrzegać się bałwochwalczej niewzruszalności założeń doktryny Monteskiusza, z drugiej zaś należy równie stanowczo odrzucać pomysły w gruncie rzeczy politycznej instrumentalizacji tych elementów doktryny, które nie tworzą jej zrębów, a jedynie tło.

4. Alternatywne warianty podziału

Rozważając klasyczny pogląd Monteskiusza wskazujący trzy rodzaje władz czy też trzy funkcje państwa, tj. władzę (funkcję) stanowienia prawa, władzę (funkcję) wykonywania prawa i władzę (funkcję) sądenia, należy zauważyć, że choć dziś pogląd ten bezapelacyjnie zdominował myślenie konstytucyjne, to jednak nie ma chyba wątpliwości, że – przynajmniej w jakiejś mierze – powinien być skorygowany, zwłaszcza że faktyczny ustrój państwa radykalnie się zmienił

28 Por. np. M.R. Schloss, *The Hatchet's Blood: Separation, Power, and Gender in Ehing Social Life*, Tucson 1992, *passim*.

w stosunku do realiów XVII i XVIII w. Poza tym warto mieć na uwadze, że nawet u swoich początków nie był on bynajmniej poglądem dominującym, a różni myśliciele polityczni proponowali nieco inne warianty podziału, stosując inną metodologię, a co za tym idzie i klasyfikację. Dlatego, obok dziś klasycznego wariantu (władza ustawodawcza, władza wykonawcza, władza sądownicza), można wskazać inną wersję trójpodziału, zaproponowaną wcześniej przez Locke'a (władza ustawodawcza, władza wykonawcza, władza federacyjna), albo propozycje odchodzące od dzielenia władz na trzy. Do tych ostatnich należy pomysł Benjamina Constanta, który wyróżniał aż pięć władz, tj. władzę królewską, władzę wykonawczą, władzę samorządową, władzę reprezentatywną opinii i władzę reprezentatywną stałą²⁹. Dużą popularność zdobyły też doktryny dualistyczne, które proponowały wskazanie jedynie dwóch władz, tj. władzy wykonawczej (w obrębie której lokowano też sądy jako podmioty wykonujące prawo) i władzy ustawodawczej. Tak pojmowany duopol władz zaproponował chociażby Clemet Walker. Współcześnie z kolei nawiązują do niego ci wszyscy badacze, którzy wskazują bezprzedmiotowość każdego innego podziału władz oprócz podziału na rząd i opozycję, który to podział wyznacza swoistą „oś aktywności państwa” i jego organów konstytucyjnych³⁰. Zauważają oni, że wszystkie klasyczne wersje podziału władz tworzone były w diametralnie innych uwarunkowaniach politycznych i sytuacyjnych, dlatego siłą rzeczy abstrahowały od roli i znaczenia partii politycznych, które przecież zmonopolizowały współczesne państwo, *de facto* „zawłaszczając” instytucje publiczne, czyniąc je przedmiotem tzw. systemu łupów (*spoils system*), co powoduje, że jakkolwiek tradycyjny podział nie ma dziś praktycznego znaczenia, a jego miejsce powinna zająć dychotomia oddzielająca te partie, które rządzą, a tym samym dzielą się łupami, i te, które do takiego podziału pretendują. Idąc tym tokiem rozumowania, wydzielić się powinno władzę rządzącą i przeciwstawianą jej władzę opozycji³¹. Zdaniem wielu badaczy ten

29 Zarówno w ujęciu Locke'a, jak i Constanta sądy nie tworzyły nowej władzy czy też nowej funkcji państwa, gdyż sądenie było w tym przypadku postrzegane jako jedna z odmian wykonywania prawa, dlatego też sądy znajdowały się w myśl tych propozycji w szeroko rozumianej władzy wykonawczej.

30 Por. Ch. Möllers, *The Three Branches. A Comparative Model of Separation of Powers*, Oxford 2013, s. 227 i n.

31 Por. A. Sylwestrzak, *Władza rządząca, władza opozycji i władza neutralna na tle tradycyjnych teorii podziału władz* [w:] *Wokół wybranych problemów konstytucjonalizmu*, red. J. Ciapała, P. Mijał, Warszawa 2017, s. 320 i n.

właśnie dualizm jest dziś sednem działania państwa, a inne sposoby podziału są wobec niego wtórne³².

Jeszcze inni dowodzą, że zmiany w obrębie doktryny podziału poszły w innym kierunku, tj. wzmocnienia obywateli za sprawą rozmaitych instytucji demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej. W ten sposób nastąpił swoisty „renesans Aten” w prawie konstytucyjnym, ale zarazem istotnie przeformułowano relacje w obrębie podzielonych władz, które dzielimy raczej na te, które podlegają woli suwerena, będąc refleksem jego woli, i na te, które służą agregacji i artykulacji jego woli³³. W ten sposób podział władz reorientuje się z klasycznego, w wersji horyzontalnej, na podział wertykalny, idący wzdłuż linii oddzielającej rządzących i rządzonych.

Jednak tym, co współcześnie chyba w największym stopniu deprecjonuje konwencjonalne podejście do podziału władz, jest radykalna zmiana architektury instytucjonalnej państwa. Niektórzy wskazują nawet, że zmiana ta powoduje, iż cała koncepcja podziału np. w wersji Monteskiusza nie ma dziś sensu, gdyż nie tylko pojawiły się nowe organy (np. sądy konstytucyjne, ombudsman), lecz także nastąpiła głęboka przebudowa funkcji poszczególnych władz, co sprawia, że nie da się ich sprowadzić do prostej triady stanowienia, wykonywania i sądenia prawa³⁴. Mark Tushnet wprost twierdzi wobec tego, że choć Monteskiuszowski wzorzec podziału ukształtował nasz sposób myślenia o konstytucjonalizmie, to jednak obecnie jest on przestrzały, a niespójność modelu rządzenia ze stanem faktycznym bije wręcz w oczy. Zauważa on, że być może należy odejść od koncentrowania się na władzach czy gałęziach władzy (*branches of power*), a spojrzeć na ustrój państwa z zupełnie innej perspektywy, np. dystrybucji wpływu, kapitału, zdolności wywierania nacisku czy możliwości powstrzymywania i kontrolowania innych³⁵. Zauważa jednocześnie, że żaden podział nigdy nie ma charakteru *constans*, że jest tylko epistemologicznym opisem działania państwa, a ten odzwierciedla rozmaite przekształcenia, jakie zachodzą w mechanizmie sprawowania władzy, rozumianym w sensie prawnym, politycznym i ekonomicznym³⁶.

32 Por. Z. Machelski, *Polityczny podział władzy: relacje rząd – opozycja* [w:] *Interpretacje i reinterpretacje...*, s. 143 i n.

33 Por. D. Rousseau, *La démocratie continuée*, Paris 1995, *passim*.

34 Por. P. Pactet, *Institutions politique. Droit constitutionnel*, Paris 2002, s. 113 i n.

35 Por. M. Tushnet, *Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law*, Northampton 2015, s. 95 i n.

36 Zob. *ibidem*, s. 95.

Mimo sygnalizowania tych wszystkich niuansów, które w dobie nowoczesności modyfikują doktrynę podziału, większość autorów szuka nowych instytucji jako nowych władz, redefiniując słynny trójpodział Monteskiusza. Tak czyni np. Eoin Carolan, który pozostając w konwencji trójdzielnej, głęboko ją reformuje. Po pierwsze dlatego, że wyraźnie skłania się ku koncepcji podmiotowego podziału, raczej funkcji, zadań czy ról ustrojowych, a nie właściwych władz, po drugie dlatego, że uwzględnia również faktyczne, a nie tylko formalno-prawne uwarunkowania. W efekcie proponuje wyodrębnienie organów politycznych, organów administracyjnych i organów sądowych, dowodząc, że taki podział o wiele lepiej ilustruje istotę działania współczesnego aparatu państwowego³⁷. Podział ten pokazuje z jednej strony wyraźne rozróżnienie władz politycznych czy też „aktywnych” od innych, a z drugiej strony – gigantyczny rozrost organów administracyjnych, które od XIX w. wyraźnie zdominowały aparat państwowy. Ponadto zdaniem E. Carolan obok organów administracyjnych współczesne państwo znamionuje potężna inflacja władzy sądowniczej, która za sprawą nowych rodzajów sądów (np. konstytucyjnych, administracyjnych), aktywizmu sędziowskiego, precedensów sądowych i coraz bardziej poszerzającej wykładni prawa staje się co najmniej współustawodawcą, porzucając elementarne założenia myśli Monteskiusza, według której sędziowie byli jedynie „ustami ustawy”.

Oczywiście rozrzut pomysłów na temat możliwych nowych, czy nawet zupełnie alternatywnych koncepcji ujęcia podziału władz, jest znacznie większy, o czym mogą zaświadczać m.in. pomysły tzw. władzy kontrolnej, władzy biurokratycznej czy władzy politycznej, konfrontowanej z władzą administracyjną. Jednocześnie coraz częściej proponuje się zupełnie „nowe władze”, uznając, że rozwój państwa, sfer jego aktywności i ogólne zmiany relacji między nimi zdeaktualizowały dawne koncepcje podziału. Wskazuje się wobec tego np.: władzę arbitrażową (neutralną) głowy państwa, władzę samorządu terytorialnego (którego siła systematycznie rośnie, czemu sprzyja m.in. Unia Europejska i jej polityka regionalizmu), władzę agencyjną, powierzoną niezależnym agencjom (których rozrost jest znakiem rozpoznawczym XX i XXI w.), władzę opinii publicznej (inaczej nazywaną władzą mediów), władzę kontrolną, która scedowana jest na podmioty zajmujące się szeroko rozumianą kontrolą finansów publicznych, ale też kontrolą stanu przestrzegania

37 Por. E. Carolan, *The New Separation of Powers. A Theory for the Modern State*, New York 2009, s. 128.

praw i wolności człowieka (ombudsmeni), oraz władzą realizowaną w różnym stopniu przez podmioty niepubliczne, działające jako zorganizowane grupy interesów itp.³⁸. Dowodzi się też, nie bez racji, że w architekturze ustrojowej państwa pojawiło się w ostatnim czasie wiele różnych organów regulacyjnych, często wyspecjalizowanych w wąskich dziedzinach (ochrona danych osobowych, rynek audiowizualny, ochrona zdrowia, konkurencja itp.). Zdaniem niektórych również te wszystkie organy regulacyjne tworzą względnie homogeniczną grupę organów, której nie należy ignorować w myśleniu na temat nowych wariantów doktryny podziału, tym bardziej, że większość z nich uszczupliła – w jakiś stopniu – tradycyjne *imperium* egzekutywy³⁹. Pozostając w temacie tworzenia nowych organów i nowych funkcji państwowych, wskazuje się też niekiedy na gwałtowny rozwój sądownictwa konstytucyjnego, które dokonało kilku istotnych korekt Monteskiuszowskiego trójpodziału. Po pierwsze, osłabiło pozycję legislatywy poprzez poddanie ustaw parlamentu kontroli konstytucyjności. Po drugie, wzmocniło funkcję kontrolną, która jednak, choć wykazuje pewne cechy kontroli sądowej, nie jest sądem we właściwym znaczeniu tego słowa. Po trzecie wreszcie, pogłębiło społeczną dystrybucję władzy, gwarantując w pierwszej kolejności poszanowanie praw i wolności jednostki jako *ratio legis* działania sądownictwa konstytucyjnego. Z tego powodu sądy konstytucyjne często stawiane są poza typowym trójpodziałem, tworząc w istocie nową władzę, tj. władzę gwarancji konstytucyjnych.

Niezależnie przy tym od niuansów, od liczby wyodrębnianych władz, od rodzaju tych władz, wszystkie doktryny podziału mają jeden punkt wspólny. Jest nim uznanie, że organy państwa odzwierciedlają różne funkcje państwa, że funkcje te powinny być realizowane przez odrębne organy z własnym *imperium* i że między organami nie może być klasycznej separacji, ale winien istnieć system kontroli i wzajemnego hamowania, po to, by przeciwdziałać kumulacji władzy, która zawsze jest niebezpieczna i zawsze prowadzi do monopolu. Tymczasem sednem podziału, obojętnie jak przeprowadzonego, jest przeciwdziałanie monopolowi władzy.

38 Szerzej na ten temat zob. R.M. Małajny, *Europejska teoria podziału władzy państwowej w XX stuleciu* [w:] *Doktryny polityczne i prawne u progu XXI wieku*, red. M. Maciejewski, M. Marzał, Wrocław 2002, s. 327 i n.

39 Por. D. Mańka, *Z problematyki statusu prawnego polskich organów regulacyjnych: uwagi doktrynalne i prawnoporównawcze*, „*Studia Iuridica*” 2019, t. LXXVII, s. 68 i n.

5. Podział władz w polskich dyskusjach konstytucyjnych

Choć na przestrzeni ostatnich 200 lat pojawiły się rozmaite wersje idei podziału władz, regulacja podziału zawarta w obowiązującej Konstytucji jest przejawem klasycznego podejścia do podziału w wersji Monteskiusza. Jest tak, mimo że w Konstytucji można odnaleźć „szczeliny”, przez które, przy odpowiednim podejściu, da się wyciągnąć nowe treści, które akomodowałyby XVIII-wieczną koncepcję do wymogów współczesności. „Szczeliny” te to jednak mimo wszystko nie nowa koncepcja, a przynajmniej nie widoczna *prima facie* rewizja utrwalonego standardu idei podziału. Tym większa szkoda, że w czasie debaty konstytucyjnej prowadzonej przy okazji tworzenia obecnej Konstytucji skoncentrowano się głównie na recepcji wzorców obcych, już wówczas przecież podawanych w wątpliwość, a nie sięgnięto odważnie np. do polskiego dziedzictwa intelektualnego⁴⁰. Szczególnie w okresie międzywojnia było ono dużo bardziej kreatywne aniżeli dziś, kiedy odgórnie ustalony pogląd traktuje się w kategoriach bezdyskusyjnego dogmatu. To m.in. jeden z powodów, dla których polską Konstytucję ocenia się jako mało oryginalną, pozbawioną nowatorskich, rodzimych pomysłów, gdyż w przewarżającej mierze jest ona zręczną kompilacją zachodniej myśli ustrojowej, którą po 1989 r. traktowano jako jedynie słuszną⁴¹. Inercja co do ewentualnej rewizji klasycznych ujęć podziału była, przynajmniej w jakiejś części, skutkiem generalnego założenia, że tworząc ustrojowe zręby Polski po 1989 r., nie ma specjalnie sensu proponować nowych rozwiązań, a wręcz przeciwnie, wskazane jest skrupulatne recypowanie rozwiązań zachodnich, po to, by nadrobić dystans między nami a tzw. Zachodem. Nie bez znaczenia były też możliwe szybka reorientacja ustrojowa i odcięcie się od konstytucjonalizmu socjalistycznego, a do tego zachodnie pomysły nadawały się znakomicie (szczególnie zasada podziału władz, która była przeciwieństwem socjalistycznej zasady jedności władzy

40 Por. W. Sokolewicz, *Korzystanie z obcych wzorów przy projektowaniu nowej konstytucji: konieczność czy możliwość?* [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułto, Gdańsk 1993, s. 22 i n.

41 Co zresztą nie dotyczy jedynie Polski, ale generalnie całego regionu Europy Środkowej, który po 1989 r. zaczął tworzyć nowe konstytucje, nie tworząc jednak przy tej okazji nowych idei, a jedynie recypując wzorce zachodnie. Szerzej na ten temat zob. W. Sokolewicz, *Nowa rola konstytucji w postsocjalistycznych państwach Europy*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 10, s. 21 i n.

państwowej⁴²). Nie można też ignorować faktu, że możliwie wierna adaptacja rozwiązań zachodnich miała, na swój sposób, legitymizować nowy porządek konstytucyjny⁴³. Dla twórców Konstytucji ważniejsza więc była legitymizacja ich pracy aniżeli twórcza kreacja, a co za tym idzie – wymyślanie nowych idei i koncepcji⁴⁴, albo przynajmniej odwoływanie się do takich silnie zrewidowanych wersji podziału⁴⁵. Szkoda, że tak się stało, tym bardziej, że właśnie w zakresie idei podziału władz polskie pomysły, stworzone na przestrzeni ostatnich 100 lat, były oryginalne, a co więcej – niektóre z nich są do dziś aktualne. I tak np. dowodzono sprzeczności zasady podziału, zwłaszcza w wersji Monteskiusza, z zasadą suwerenności Narodu, upominając się tym samym o istotną korektę podziału w postaci wyodrębnienia władzy rządowej, samorządowej i kontrolnej, wskazując, że właśnie władza samorządowa byłaby zręcznym połączeniem podziału ze zwierzchnictwem narodowym, a więc dwóch zasad, które dla wielu stanowiły swoje przeciwieństwo⁴⁶. Co więcej, trafnie wskazywano, że zarówno parlament, jak i sądownictwo współcześnie, w czasach generalnego wzmocnienia rządu, powinny być nastwione na jego skuteczną kontrolę (i w procesie stanowienia prawa, co gwarantował parlament, i w procesie stosowania prawa, co gwarantowały sądy). Z tych też powodów dla wielu autorów Monteskiuszowski podział wyodrębniający legislatywę i judykatywę był anachronizmem, gdyż rzeczywistą władzą (funkcją państwa) powinna być władza kontrolna, sprawowana zarówno w aspekcie politycznym (co gwarantował parlament), jak i w sensie prawnym (co zapewniały sądy), ale też w sensie finansowym (co miała gwarantować Najwyższa Izba Kontroli Państwowej). Upominano się też w polskiej doktrynie o równowagę władz, ponieważ – jak

42 Por. M. Kruk, *Zagadnienia jedności władzy i podziału kompetencji*, „Studia Konstytucyjne” 1989, t. II, s. 31 i n.

43 Dlatego właśnie wskazuje się, że w Europie postsocjalistycznej konstytucje odgrywały nową rolę, głównie uwiarygadniając nowe porządki prawne, a nie proponując oryginalne, nowe konstrukcje ustrojowe. Por. W. Sokolewicz, *Nowa rola konstytucji...*, s. 21 i n.

44 Prowadziło to oczywiście bardzo często do powierzchownej adaptacji rozwiązań zachodnich, bez głębszej refleksji nad nimi i nad ich przydatnością i adekwatnością do polskich warunków ustrojowych. Niestety, w dużej mierze dotyczyło to też zasady podziału władz. Por. A. Pułto, *Podział władzy we współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce [w:] Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego...*, s. 3 i n.

45 Jest tak tym bardziej, że paradoksalnie w zachodnim konstytucjonalizmie zasady podziału władz najczęściej nie wpisuje się *expressis verbis*, lecz jest on raczej konsekwencją całej regulacji konstytucyjnej bądź pozostaje na poziomie ogólnej idei podziału bez jej detalizacji np. na trójpodział Monteskiuszowski, co w praktyce ułatwia kreowanie nowych władz albo co najmniej zapewnia giętkość całej idei.

46 Por. W.L. Jaworski, *Projekt konstytucji*, Kraków 1928, s. 22

sądzono – to ona powinna być celem przeprowadzonego podziału, a nie sam podział, który jest tylko środkiem osiągnięcia równowagi gwarantującej spokój i pokój⁴⁷. Z tego też powodu uważano, że klasyczna doktryna podziału odwraca kolejność rzeczy, gdyż koncentruje się na podziale władz, gdy tymczasem uwagę powinna przykładać do równowagi, jako pożądanego stanu, który wszystkie rozwiązania konstytucyjne powinny skutecznie poręczać.

Potrzeba zagwarantowania równowagi była zresztą znacznie szerzej, a zarazem bardziej szczegółowo dyskutowana w polskiej doktrynie. Zwracano uwagę, że podział władz może generować rozmaite konflikty, gdyż oczywiste „jądro” każdej z władz nie wyklucza przecież sytuacji pogranicznych, a to one zazwyczaj prowadzą do ustrojowych perturbacji, które w sprzężeniu zwrotnym są odbierane jako dysfunkcjonalność samej idei podziału. Dlatego wskazywano, że w podziale władz kluczowe znaczenie mają mechanizmy kontrolne, gdyż to one pozwalają uniknąć nachodzenia kompetencji z jednej strony oraz zapewniają *ratio legis* każdego podziału władz, jakim jest przeciwdziałanie supremacji jednej władzy nad drugą⁴⁸. Dowodzono wobec tego, że sam podział władz jest w sumie kwestią techniczno-organizacyjną, ale prawdziwą materią ustrojową, sednem konstytucji jest homeostaza ustrojowa i to ona jest zasadą, którą konstytucjonalizm powinien zoptymalizować, odpowiednio adaptując ideę podziału i równowagi władz.

Polemizując szczególnie chętnie z koncepcją Monteskiusza⁴⁹, wskazywano nie tylko na to, że zbyt mały nacisk kładzie ona na potrzebę równowagi władz, lecz także na fakt, że błędnie identyfikuje poszczególne władze i zakreśla ich *imperium*. Z jednej bowiem strony uszczupla ona nadmiernie władzę wykonawczą, z drugiej zaś marginalizuje władzę sądowniczą. Obydwie władze,

47 Por. W.L. Jaworski, *op. cit.*, s. 22.

48 Por. W. Makowski, *Na drodze do reformy Konstytucji*, Warszawa 1929, s. 68.

49 Jednym z największych antagonistów koncepcji Monteskiusza był Franciszek Kasperek. Autor ten wskazywał, że błędem jest nazywanie sądów osobną władzą, gdyż sądownictwo jest jedynie specyficznym, ale jednak rodzajem wykonywania prawa, a sądy stanowią część szeroko rozumianej władzy wykonawczej. Poza tym dowodził on, że podział sam w sobie nie gwarantuje stabilności ustrojowej ani też nie chroni przed recydywą autorytaryzmu, gdyż nadal możliwe jest nadużywanie władzy, a w konsekwencji supremacja jednej z nich, tym bardziej, że sam Monteskiusz wprost opowiadał się za silną, nieproporcjonalnie mocną pozycją władzy ustawodawczej. Jednak zdaniem F. Kasperka najpoważniejszym mankamentem doktryny Monteskiusza było założenie samego podziału, gdy tymczasem państwo i władza w państwie zasadzają się na jedności, a nie podziale. Por. F. Kasperek, *Prawo polityczne ogólne z uwzględnieniem austriackiego razem ze wstępną nauką ogólną o państwie*, Kraków 1881, t. II, s. 612 i n.

zdaniem polskich krytyków Monteskiusza, były w istocie przez niego pominięte, podczas gdy i władza wykonawcza, i władza sądownicza w największym stopniu zmieniają obraz funkcjonowania współczesnego państwa i w dającej się przewidzieć perspektywie zmieniają go jeszcze bardziej⁵⁰. Wskazywano ponadto, że Monteskiuszowski trójpodział nie przeciwdziałał możliwej preponderacji jednej władzy nad drugą, a nawet więcej – że sam Monteskiusz dopuszczał taką preponderancję, wskazując na wyjątkowy status władzy ustawodawczej⁵¹. Najbardziej zaciekli polemici dowodzili w związku z tym, że podział Monteskiusza nie tyle kładzie tamę przed absolutyzmem, ile zmienia jego gramatykę, dopuszczając, że zamiast jedynowładcy w postaci króla będzie możliwa despotia zgromadzenia⁵². To dla wielu stanowiło podstawowy mankament koncepcji słynnego Francuza, który nakazywał poszukiwanie nowego mechanizmu podziału, który należycie zrealizowałby założenia, które fundowały przecież cały teoretyczny dyskurs dotyczący podziału władz, mianowicie immunizowanie państwa przed patologią, jaką jest supremacja jednej z władz.

Polemizując w związku z tym z poglądami Monteskiusza, wskazywano, że podział winien prowadzić do równowagi, czyli – inaczej mówiąc – interweniowania w tych statuach, w których równowagi brak, w których któraś z władz urasta ponad miarę. Wychodząc z takiego założenia przyjmowano, że podział nie oznacza absolutnej separacji, a co za tym idzie – pełnej niezależności, i że wobec tego kwintesencją podziału władz jest „domniemanie kompetencji” z jednej strony oraz pozostawienie kompetencji spornych czy dzielnych z drugiej⁵³. Te pierwsze składały się na „istotę” każdej z władz, podczas gdy te drugie tworzyły obszar sporny, który delimitowany był najczęściej *casu ad casum* w praktyce działania poszczególnych organów państwowych. Uznawano przy tym, że realizacja idei podziału władz w praktyce musi oznaczać sytuację „nachodzenia na siebie różnych władz”. Nachodzenie to nie może jednak przekraczać pewnego Rubikonu, za którym nie ma już podziału. Dlatego np. system parlamentarny, w doktrynie nazywany też miękkim podziałem, był dla części

50 Por. Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe. Na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, Warszawa 1927, t. II, s. 74.

51 Por. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922, s. 220.

52 Ta myśl była bardzo żywa również w debacie konstytucyjnej w USA i m.in. z tego powodu amerykańską wersję podziału uzupełniono mechanizmem hamulców, które byłyby stosowane, gdyby jedna z władz urastała nadmiernie ponad miarę.

53 Por. W. Maliniak, *Zagadnienie podziału władz w prawie państwowym nowoczesnym*, Warszawa 1936, *passim*.

polskiej doktryny zaprzeczaniem podziału i instalowaniem formy supremacji władzy ustawodawczej⁵⁴.

Przy okazji prac nad Konstytucją temperatura dyskusji o podziale władz znacznie spadła. Oczywiście, pojawiały się tematy sporne, niemniej jednak nie podważały one przyjętego założenia generalnego, a tym było przeniesienie na grunt polski rudymentów trójpodziału Monteskiusza. Kwestie, które nie zostały ostatecznie przesądzone, dotyczyły takich zagadnień jak: 1) ustrojowe usytuowanie Prezydenta, którego bardziej postrzegano jako Constantowską władzę arbitrażową aniżeli egzekutywę w ścisłym tego słowa znaczeniu; 2) zaliczenie trybunałów, szczególnie Trybunału Konstytucyjnego, do pionu władzy sądowniczej, co oddawało dualizm istniejących wówczas poglądów, gdyż jedni chcieli włączenia Trybunału do władzy sądowniczej, inni z kolei opowiadali się za jego pozostawieniem poza trzecią władzą; 3) funkcjonowanie całej gamy organów konstytucyjnych, których nie da się zamknąć w prostym trójpodziale, co zdaniem niektórych wymagało stworzenia nowego rodzaju „władzy”, w której można by było je wszystkie pomieścić; 3) konieczność dowartościowania samorządu terytorialnego, jako pionowego aspektu podziału władz, który jest sposobem pogłębienia demokracji; 4) idąc tropem pionowego podziału władz, niektórzy wskazywali ponadto potrzebę silnego zaznaczenia wertykalnego rozdzielnia władz z mocnym podkreśleniem władzy Narodu, wyposażonego w instrumenty demokracji bezpośredniej, co pokazywałoby w sposób wyraźny „władzę suwerena” i „władzę organów pochodnych”, tworzących klasyczne władze w wersji Monteskiusza czy Constanta; 5) potrzebę realnego zabezpieczania zasady równowagi poza, w gruncie rzeczy ornamentacyjnym, jej zaznaczeniem w treści art. 10 ust. 1 Konstytucji. W debacie konstytucyjnej spierano się również o to, czy podział w ogóle powinien uzyskać postać wyartykułowanego *expressis verbis* przepisu, czy też nie powinien on przypadkiem wynikać z całokształtu postanowień Konstytucji⁵⁵. Idąc tym tropem,

54 Por. A. Pułło, *Zasady ustroju politycznego państwa. Zarys wykładu*, Gdańsk 2014, s. 84 i 85.

55 Niemniej jednak w większości konstytucji państw Europy Środkowej zdecydowanej zasadzie podziału władz nadano postać wyraźnego przepisu (por. np. art. 2 Konstytucji Republiki Czeskiej, który stanowi: „Lud jest źródłem wszelkiej władzy państwowej; wykonuje ją za pośrednictwem organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej”. Art. 8 konstytucji Bułgarii postanawia z kolei, że „władza państwowa dzieli się na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą”. Art. 1 ust. 4 konstytucji Rumunii natomiast ustanawia zasadę, zgodnie z którą „państwo jest zorganizowane stosownie do zasady rozdzielnia i równowagi władzy – ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej – w ramach demokracji konstytucyj-

niektórzy słusznie uznawali, że wpisanie do Konstytucji zasady wyrażającej np. Monteskiuszowski trójpodział niepotrzebnie zamknie tekst ustawy zasadniczej, utrudniając jego interpretację, a co za tym idzie i akomodację do zmieniających się uwarunkowań. Przy tej okazji podkreślali, że podział nie jest kwestią formalizmu prawniczego, lecz raczej praktyki konstytucyjnej, która zawsze jest, a przynajmniej może być, labilna, wobec czego Konstytucja siłą rzeczy nie może być zbyt sztywna. Ma ona wskazywać co najwyżej kierunek, ale nie jego wszystkie szczegółowe wytyczne normatywne (np. podział i równowagę władz, jednakże bez kwalifikowania poszczególnych władz). Spierano się wreszcie o kwestie szczegółowe czy wręcz techniczne, takie jak np. siatka pojęć w proponowanym przepisie instalującym podział, zastanawiając się nad tym, czy ma być to „podział”, czy może „rozdział”, i czy ma on dotyczyć „władz”, „władzy” czy może raczej „organów państwowych”⁵⁶.

Debata o niuansach podziału władz szybko jednak ustąpiła innym kwestiom uznanym za zdecydowanie ważniejsze. W pewnym momencie zgodzono się, że podział władz nie budzi poważniejszych kontrowersji, że jest zasadą znaną, rozpoznaną, zrozumiałą i – co w tamtych warunkach było kluczowe – na wskroś demokratyczną⁵⁷. Aplikacja zasady podziału miała więc demokratyzować, a przez to legitymizować nowy porządek konstytucyjny, porządek, który w warunkach podziału nominalnie funkcjonował przecież już od 1992 r. Warto jednak pamiętać, że o ile rzeczywiście podział władz wprowadziły przepisy Małej Konstytucji⁵⁸, o tyle dopiero w Konstytucji z 1997 r. zasadę podziału władz uzupełniono zasadą współdziałania oraz zasadą równoważenia, co *summa summarum* tworzyło zupełnie nową jakość normatywną, która nakazywała – mimo wszystko – inaczej spojrzeć na sens konstytucyjnej zasady podziału. W efekcie dopiero z czasem doktryna zaczęła coraz krytyczniej przyglądać się zasadzie podziału, dowodząc, że podział *de facto* przysłonił pozostałe elementy tkwiące w tej zasadzie (tj. wymóg współdziałania władz oraz efekt tego współdziałania w postaci osiągnięcia równowagi instytucjonalnej) oraz

nej”). Niekiedy stanowisko takie spotykało się zresztą z krytyką wskazującą, że autentyczny podział władz jest nie tyle kwestią prawa, ile praktyki.

56 Szerzej na ten temat zob. A. Pułło, *Zasada podziału i równoważenia władzy (podstawowe dylematy debaty konstytucyjnej)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III, s. 31 i n.

57 Por. H. Suchocka, *Zasada podziału i równoważenia władz* [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 146.

58 Szerzej na ten temat zob. J. Cierniewski, *Podział władz w „małej konstytucji”* [w:] *Mała konstytucja w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 19 i n.

że być może sam schemat trójpodziału Monteskiusza jest już *pasé*. W konsekwencji po jakimś czasie doktryna zaczęła znowu upominać się o konieczność nowego odczytania zasady podziału, dowodząc – słusznie zresztą – że patrzenie przez pryzmat koncepcji Monteskiusza jest anachronizmem i że prawdziwą istotą podziału nie jest wcale wskazanie legislatywy, egzekutywy i judykatywy, ale wskazanie różnych rodzajowo władz, które w procesie rządzenia będą się wzajemnie uzupełniać, zabezpieczając przed patologią władzy. Dlatego nie tylko odżył pomysł władzy kontrolnej, lecz także pojawił się pomysł wyodrębnienia „władzy rządzącej” i „władzy opozycji”. Podział ten pokazuje, że na konstytucyjną zasadę podziału nie można patrzeć przez czysty formalizm konstytucyjny, że jak żadna inna zasada konstytucyjna podział władz jest zasadą empiryczną i zarazem polityczną⁵⁹. Wobec tego strukturę organów państwowych należy skoordynować z system politycznym i duopolem władzy, rozdzielonej między rząd a opozycję. Władzę rządzącą sprawują wobec tego te organy, które działają na zasadzie „podziału łupów” po wyborczym zwycięstwie, podczas gdy władzę opozycji sprawują te organy, które tak są zaprojektowane, aby nie były elementem „podziału łupów”. Oczywiście „władza opozycji” to też władza kontrolna, która w demokracji musi być zagwarantowana, aby skutecznie „patrzeć władzy na ręce”. Skonstruowanie takiego systemu dwuwładzy wymaga, jak się wskazuje, istnienia władzy rozjemczej, władzy neutralnej, która byłaby nawiązaniem do starej propozycji Constanta, dowodzącej, że potrzeba w państwie organu „apolitycznego”, organu immunizowanego od bieżących sporów politycznych⁶⁰. Dlatego obok władzy rządzącej i władzy opozycyjnej postuluje się także postawioną niejako „pośrodku” władzę neutralną, powierzoną wybieralnej głowie państwa, która byłaby czynnikiem równoważącym polityczną rywalizację, a zarazem silnie demokratycznie legitymowanym, co w całokształcie gwarantowałoby instytucjonalną równowagę⁶¹.

59 Na ten aspekt odczytywania zasady podziału władz zwracał uwagę już Władysław Maliński.

60 Swoją drogą należy zauważyć, że aktualność Constantowskiej władzy neutralnej ciągle jest zachowana. Szerzej na ten temat zob. M. Bożek, *Znaczenie koncepcji władzy neutralnej Benjamina Constanta we współczesnym konstytucjonalizmie* [w:] *Konstytucjonalizm a doktryny polityczno-prawne. Najnowsze kierunki badań*, red. R.M. Małajny, Katowice 2008, s. 167 i n.

61 Szerzej na ten temat zob. A. Sylwestrzak, *Władza rządząca, władza opozycji i władza neutralna...*, s. 320 i n.

6. Zakończenie

Z pewnością zasada podziału władz stanowi element współczesnego *acquis constitutionnel*⁶², którego nie sposób ignorować, tworząc Konstytucję, chociaż sama ta zasada – o czym się często zapomina – może być w Konstytucji pominięta, przynajmniej jeśli idzie o jej wysłowienie *explicite*⁶³. Z drugiej strony musi być ona respektowana w praktyce, gdyż o jej doniosłości i sensowności rozstrzyga dopiero jej praktyczna aplikacja. Ta ostatnia musi uwzględniać okoliczność, że zasada podziału nie jest celem samym w sobie. Jest ona zasadą posiłkową, której założeniem jest zagwarantowanie racjonalności działania państwa i poszanowania praw jednostki jako celów najważniejszych⁶⁴. To właśnie funkcje teleologiczne zasady podziału spowodowały, że dzisiaj pojmujemy ją jako zbiorcze wyrażenie wielu pomniejszych zasad i reguł, takich jak: współdziałanie, hamowanie czy równoważenie władz, co zdezaktualizowało dawne spory doktrynalne dotyczące „czystości” podziału władz i jego odrębności od wszystkich innych koncepcji, które w punkcie wyjścia kładły fundamenty pod zupełnie inne koncepcje ustrojowe (*vide* ustrój mieszany czy ustrój równowagi). Uwzględniając tę okoliczność, należy uznać, że sensem podziału nie jest bynajmniej opowiedzenie się za jego konkretną wersją czy postacią, np. klasycznym, Monteskiuszowskim trójpodziałem. Ten ostatni, jeśli jest już zamieszczony w Konstytucji, stanowi niezbędne minimum, co jednak nie przeszkadza w tym, aby w miarę rozrostu funkcji państwa wyodrębnić inne, nowe władze. Zasada podziału nie oznacza więc – wbrew pozorom – zawsze i wyłącznie trójpodziału, ale raczej rozproszenie władz po to, by zrealizować pierwszorzędny cel tej zasady, jakim jest ograniczenie władzy⁶⁵. Tej oczywistej prawdy nie wziął – niestety – pod uwagę ustrojodawca tworzący Konstytucję w 1997 r. Ustanowił on w konsekwencji podział w wersji najbardziej ortodoksyjnej, tj. trójpodziału Monteskiusza, co wielokrotnie już powodowało

62 Por. A. Dana, *Istota podziału i równowagi władz w polskim konstytucjonalizmie*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2009, nr 6, s. 59.

63 W takim przypadku zasadę podziału władz wyprowadza się z systematyki tekstu konstytucji bądź z całokształtu jej przepisów.

64 Por. B. Szmulik, J. Szymanek, *Podział władzy jako zasada prawa konstytucyjnego* [w:] *Interpretacje i reinterpretacje...*, s. 65 i n.

65 Por. J. Szymanek, *Dyspersja władzy: między jednością a podziałem władzy* [w:] *Interpretacje i reinterpretacje...*, s. 213 i n.

trudności w praktyce funkcjonowania państwa, którego instrukcją obsługi jest każda ustawa zasadnicza.

Niemniej jednak należy zauważyć, że nawet w tej klasycznej, wręcz sztamkowej wersji podziału władz istnieją pewne „szczeliny”, które przy odpowiedniej interpretacji oraz praktyce stosowania prawa, mogą zaproponować zmodernizowaną wersję aplikacyjną doktryny podziału⁶⁶. Takimi „szczelinami” są np. wpisana *expressis verbis* w treści art. 10 ust. 1 Konstytucji zasada równowagi czy zawarta w preambule zasada współdziałania władz, która w polskich warunkach ustrojowych stanowi istotne *novum*. Taką „szczeliną” jest też, do pewnego stopnia, systematyka konstytucji, która przy dobrej woli egzegety pozwala wydobyć z jej treści nowe organy czy nowe władze, jak np. samorząd terytorialny (uregulowany w przepisach rozdziału VII) czy organy kontroli, razem wzięte składające się na tzw. władzę kontrolną czy kontrolującą (rozdział IX)⁶⁷. „Szczeliną” dla modyfikacji ujęcia Monteskiusza jest też niewątpliwie stanowisko Prezydenta, którego przecież tylko konwencjonalnie zaliczamy do władzy wykonawczej, przy skąpości *stricte* wykonawczych kompetencji. Dlatego raczej wyprowadza się go z egzekutywy i nadaje cechy władzy neutralnej czy arbitrażowej⁶⁸. Owe nowe interpretacje nie mogą jednak naruszać kanonu trójpodziału Monteskiusza nie dlatego, że jest on dziś *passee*, ale dlatego, że jest on normą konstytucyjną. Klasyczny podział na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą musi być więc punktem wyjścia, ale nie musi być wcale zamknięty na pojawianie się „nowych władz”, które albo będą dodawane do tradycyjnych, albo będą wyprowadzane z tradycyjnych poprzez ich uszczegółowienie i – w konsekwencji – parcelację.

Niewątpliwie w myśleniu o podziale władz należy też coraz częściej brać pod uwagę struktury ponadpaństwowe, czemu sprzyjają wzmożone procesy integracji, europeizacji i globalizacji, a co na myśl przychodzi nieco zapomniany

66 Zob. G. Kuca, *Zasada podziału i równowagi władzy a inne organy państwa* [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa prof. Marina Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 169 i n.; P. Sarnecki, *Podział władzy w praktyce* [w:] *Konstytucja RP w praktyce. Konferencja naukowa*, Warszawa 1999, s. 150 i n.

67 Tym bardziej, że przedstawiciele polskiej doktryny prawa konstytucyjnego od kilkadziesiąt już lat upominają się o tzw. władzę kontrolną jako istotny element uzupełniający typowy trójpodział. Szerzej na ten temat zob. A. Sylwestrzak, *Władza czwarta – kontrolująca*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 7, s. 87.

68 Por. A. Sylwestrzak, *Nowa interpretacja podziału władz w Konstytucji RP z 1997 r.* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 285 i n.

podział w wersji Locke’a z jego władzą federacyjną, która zyskuje na coraz większą aktualność. Warto nadmienić, że dla tego rodzaju podejścia odnajdziemy konstytucyjną „szczelinę” w postaci generalnej zasady przychylności wobec prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji) oraz szczegółową zasadę przekazywania kompetencji, z tzw. klauzuli integracyjnej (art. 90 Konstytucji). Struktury ponadnarodowe, będące czymś więcej niż tylko zacieśniającą się współpracą międzynarodową, wprowadzają do doktryny podziału zupełnie nowe wątki w postaci korporacji i organizacji międzynarodowych, wielopoziomowego zarządzania oraz mieszania kompetencji klasycznych władz państwowych i podmiotów supranacjonalnych z jednej strony oraz regionalnych z drugiej. Jest tak tym bardziej, jeśli uzupełnione zostaną one o popularne w ostatnim czasie koncepcje tzw. decydowania poza państwem (*state bypassing*)⁶⁹, które radykalnie przecież zmieniają funkcje państwa, a co za tym idzie – podział władz w jego obrębie. Niewątpliwie argumentem za uznaniem takiej władzy federacyjnej, bądź inaczej nazwanej władzy oznaczającej coraz ścislejszą współpracę międzynarodową i ponadnarodową, jest generalnie otwarcie tekstu Konstytucji na problematykę prawa międzynarodowego, co jest znakiem czasu dla większości nowo powstałych konsytuacji, które w porównaniu do aktów ustanawianych dawniej w coraz większym stopniu regulują problematykę międzynarodową⁷⁰.

Wszystko to powoduje, że konstytucjonlizacja podziału władz jest skazana na otwartość, na ciągły proces jego akomodacji do zmieniających się warunków otoczenia prawnego oraz politycznego. Ta cecha podziału władz zapewnia jego trwałość, która powoduje, że pozostaje on jednym ze stabilniejszych aksjomatów zorganizowania państwa, choć jednocześnie nie narzuca *a priori* jednego, konkretnego rozwiązania.

Jarosław Szymanek

69 Por. M. Keating, L. Hooghe, M. Tatham, *Bypassing the nation-state? Regions and the EU policy process* [w:] *European Union. Power and Policy-Making*, red. J. Richardson, S. Mazey, London 2015, s. 445 i n.

70 Oczywiście ze zrozumiałych względów zjawisko to w największym stopniu obejmuje konstytucje państw członkowskich Unii Europejskiej, gdzie szczególnie mechanizmy zacieśniającej się integracji są z coraz większą szczegółowością ujmowane w konstytucjach. Szerzej na ten temat zob. A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE*, Toruń 2009, *passim*.

Bibliografia

- ARYSTOTELES, *Ustrój polityczny Aten*, tłum. L. Piotrowicz, Warszawa 1973.
- BALÁZS Z., *The Principle of the separation of Powers*, New York–London 2016.
- BOŻEK M., Znaczenie koncepcji władzy neutralnej Benjamina Constanta we współczesnym konstytucjonalizmie [w:] *Konstytucjonalizm a doktryny polityczno-prawne. Najnowsze kierunki badań*, red. R.M. Małajny, Katowice 2008.
- CAROLAN E., *The New Separation of Powers. A Theory for the Modern State*, New York 2009.
- CASPER G., *Separating Power. Essays on the Founding Period*, Harvard 1997.
- CIEMNIEWSKI J., Podział władz w „małej konstytucji” [w:] „Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, red. M. Kruk, Warszawa 1993.
- CYBICHOWSKI Z., *Polskie prawo państwowe. Na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, Warszawa 1927, t. II.
- DANA A., Istota podziału i równowagi władz w polskim konstytucjonalizmie, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2009, nr 6.
- FAIRLIE J.A., *The Separation of Powers*, „Michigan Law Review” 1923, Vol. 21, No. 4.
- GLASSMAN M.E., *Separation of Powers: An Overview*, „Congressional Research Service” 2016, nr 7–5700.
- JAWORSKI W.L., *Projekt konstytucji*, Kraków 1928.
- KASPEREK F., *Prawo polityczne ogólne z uwzględnieniem austriackiego razem ze wstępną nauką ogólną o państwie*, Kraków 1881, t. II.
- KEATING M., HOOGHE L., TATHAM M., *Bypassing the nation-state? Regions and the EU policy process* [w:] *European Union. Power and Policy-Making*, red. J. Richardson, S. Mazey, London 2015.
- KOMARNICKI W., *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922.
- KROTOSZYŃSKI R.J., *The Separation of Legislative and Executive Powers* [w:] *Comparative Constitutional Law*, red. T. Ginsburg, R. Dixon, Northampton 2011.
- KRUK M., Zagadnienia jedności władzy i podziału kompetencji, „Studia Konstytucyjne” 1989, t. II.
- KUCA G., *Zasada podziału i równowagi władzy a inne organy państwa* [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa prof. Marina Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007.
- KUCA G., *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2014.
- KUSTRAA., *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE*, Toruń 2009.

- ONISZCZUK J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000.
- MACHELSKI Z., *Polityczny podział władzy: relacje rząd – opozycja* [w:] *Interpretacje i reinterpretacje podziału władzy*, red. B. Szmulik, J. Szymanek, Warszawa 2020.
- MAKOWSKI W., *Na drodze do reformy Konstytucji*, Warszawa 1929.
- MALINIAK W., *Zagadnienie podziału władz w prawie państwowym nowoczesnym*, Warszawa 1936.
- MALMON M., *Arystotelesa poszukiwania idealnego ustroju państwowego*, „Kultura i Wartości” 2013, nr 2.
- MAŁAJNY R.M., *Europejska teoria podziału władzy państwowej w XX stuleciu* [w:] *Doktryny polityczne i prawne u progu XXI wieku*, red. M. Maciejewski, M. Marszał, Wrocław 2002.
- MAŁAJNY R.M., *Klasyfikacja prawnych sfer działania państwa — próba reinterpretacji* [w:] *Rozważania o państwie i prawie*, Katowice 1993.
- MAŁAJNY R.M., *Podział władzy: kontrowersje metodologiczne* [w:] *Interpretacje i reinterpretacje podziału władzy*, red. B. Szmulik, J. Szymanek, Warszawa 2020.
- MAŁAJNY R.M., *Podział władzy państwowej jako przesłanka jej legitymizacji*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 3.
- MAŁAJNY R.M., *Podział czy trójpodział władzy?* [w:] *Prawowitość czy zgodność z prawem? Legitymizacja władzy w państwach demokratycznych*, red. A. Preisner, Wrocław 2010.
- MAŁAJNY R.M., *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001.
- MAŃKA D., *Z problematyki statusu prawnego polskich organów regulacyjnych: uwagi doktrynalne i prawnoporównawcze*, „Studia Iuridica” 2019, t. LXXVII.
- MCHUGH J.T., *Comparative Constitutional Traditions*, New York–Washington–Brussel–Oxford 2002.
- MÖLLERS CH., *The Three Branches. A Comparative Model of Separation of Powers*, Oxford 2013.
- NOWAK L., *Podział władzy w historii myśli politycznej – wybrane problemy* [w:] *Interpretacje i reinterpretacje podziału władzy*, red. B. Szmulik, J. Szymanek, Warszawa 2020.
- PACTET P., *Institutions politique. Droit constitutionnel*, Paris 2002.
- PUŁŁO A., „Podział władzy”. Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3.
- PUŁŁO A., *Podział władzy we współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce* [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułło, Gdańsk 1993.
- PUŁŁO A., *Zasada podziału i równoważenia władzy (podstawowe dylematy debaty konstytucyjnej)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III.

- PULŁO A., *Zasady ustroju politycznego państwa. Zarys wykładu*, Gdańsk 2014.
- ROUSSEAU D., *La démocratie continuée*, Paris 1995.
- SARNECKI P., *Podział władzy w praktyce* [w:] *Konstytucja RP w praktyce. Konferencja naukowa*, Warszawa 1999.
- SIDORKIEWICZ K., *Współczesne ujęcie funkcji państwa*, „Studia Elbląskie” 2010, t. X.
- SCHLOSS M.R., *The Hatchet's Blood: Separation, Power, and Gender in Eling Social Life*, Tucson 1992.
- SOKOLEWICZ W., *Korzystanie z obcych wzorów przy projektowaniu nowej konstytucji: konieczność czy możliwość?* [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułło, Gdańsk 1993.
- SOKOLEWICZ W., *Nowa rola konstytucji w postsocjalistycznych państwach Europy*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 10.
- SUCHOCKA H., *Zasada podziału i równoważenia władz* [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- SYLWESTRZAK A., *Nowa interpretacja podziału władz w Konstytucji RP z 1997 r.* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003.
- SYLWESTRZAK A., *Władza czwarta – kontrolująca*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 7.
- SYLWESTRZAK A., *Władza rządząca, władza opozycji i władza neutralna na tle tradycyjnych teorii podziału władz* [w:] *Wokół wybranych problemów konstytucjonalizmu*, red. J. Ciapała, P. Mijał, Warszawa 2017.
- SZMULIK B., SZYMANEK J., *Podział władzy jako zasada prawa konstytucyjnego* [w:] *Interpretacje i reinterpretacje podziału władzy*, red. B. Szmulik, J. Szymanek, Warszawa 2020.
- SZYMANEK J., *Dyspersja władzy: między jednością a podziałem władzy* [w:] *Interpretacje i reinterpretacje podziału władzy*, red. B. Szmulik, J. Szymanek, Warszawa 2020.
- TROPER M., *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris 1980.
- TUSHNET M., *Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law*, Northampton 2015.
- WISZOWATY M.M., *Podział władzy* [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2016.
- VILE M.J.C., *Constitutionalism and the separation of Powers*, Indianapolis 1998.
- ZAMKOWSKI W., *Podział pracy między organami państwowymi na tle Konstytucji PRL*, „Państwo i Prawo” 1962, nr 1.

SUMMARY

Separation of powers: idea and its constitutionalism

The article analyzes the idea of the separation of powers as one of the basic systemic solutions adopted in modern constitutionalism. The starting point is the analysis of the ideas and earlier concepts on which the separation of powers was formed over time. Such concepts should be recognized, *inter alia*, as mixed government idea or the idea of balanced government and – contained in it – the idea of controlling one power over another. The separation of powers was developed as a function of various political and constitutional ideas. Hence, among others one should talk about the emergence or creation of the separation of powers rather than the discovery or spontaneous emergence of this idea, and then translating it into the text of the constitution as a rule of law. The separation of powers is therefore the result of historical experience, a compilation of many other, minor ideas and projects for the proper organization of the state. The division of powers does not have a unified form. Therefore, we can talk about various versions of the division, oscillating between the division in the hard version and the division in the soft or unfinished version, with most of the practically implemented ideas being somewhere in the middle of the extreme versions. In this version, the separation of powers is adapted by the Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997. It adopts the classic version of the division in the variant of the so-called Montesquieu's tripartite (legislative power, executive power, judiciary power). Nevertheless, it should be taken into account that the Constitution of the Republic of Poland itself contains „gaps” through which new elements and new approaches to the separation of powers are introduced into the binding constitution. This is evident, for example, by the principle of balancing and cooperation of authorities, and the systematics of the Constitution, from which the so-called new authorities, for example a local government authority (Chapter VII of the Constitution) or a control authority (Chapter IX of the Constitution) can be emerged. It should also be remembered that in political thought, as well as in the doctrine of constitutional law, new and various ideas for organizing the separation of powers are systematically appearing. They all assume that the separation of powers cannot be treated orthodox, and that it undergoes significant transformations along with the development of the state and its functions.

Jarosław Szymanek, university professor, habilitated doctor, politologist, political system expert, specialist in the field of Polish and comparative constitutional law and modern political systems, expert in the Sejm Analysis Bureau, professor at the Academy of Justice in Warsaw. Recently, he has published, inter alia, the monograph *Introduction to the electoral law* (Warsaw 2021) and, as co-author and co-editor, those books *Evaluation of the possibility of establishing a peace judiciary in the Polish legal order* (Warsaw 2022) and *Visions of the European Union future* (together with M. Romanowski, Warsaw 2022); ORCID: 0000-0002-0590-5218.

Eliza Komierzyńska-Orlińska, dr nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. W 2008 r. zdobyła pierwsze miejsce w kategorii prac doktorskich z dziedziny bankowości w X edycji ogólnopolskiego konkursu Kredyt Banku SA i TUiR Warta SA na najlepsze prace magisterskie i doktorskie z dziedziny ubezpieczeń, bankowości i bancassurance. Autorka i współautorka publikacji z zakresu prawa administracyjnego i publicznego prawa gospodarczego, zwłaszcza publicznego prawa bankowego; ORCID: 0000-0002-3121-7443.

ARTYKUŁY

Kluczowe wartości
wyrażone przez
ustawodawcę w celach
nadzoru bankowego na tle
wartości fundamentalnych
polskiego prawa
bankowego. Podstawowe
problemy

Eliza Komierzyńska-Orlińska

1. Wstęp

Celem opracowania jest wykazanie, że poszczególne wartości wyrażone przez ustawodawcę zarówno w celach nadzoru bankowego, jak i w całym prawie bankowym nie są od siebie odizolowane, oderwane, wzajemnie się przenikają i na siebie oddziałują. Co interesujące, można zauważyć możliwość wystąpienia konfliktu pomiędzy wartościami chronionymi przez nadzór bankowy, co jest w zasadzie nieuniknione.

W artykule postawiono następującą hipotezę: polskie prawo bankowe opiera się na podstawach aksjologicznych, które wyrażają się w wartościach funkcjonujących w ramach systemu bankowego, w tym w przepisach określających cele nadzoru bankowego.

Metodą badawczą wykorzystaną w niniejszej pracy jest metoda formalno-dogmatyczna (dogmatyczno-prawna). Polega ona na analizie obowiązujących przepisów prawa, poglądów doktryny i orzecznictwa. W szczególności zostaną poddane analizie stosowne przepisy ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym¹ oraz ustawy – Prawo bankowe². Literatura przedmiotu wykorzystana w ramach niniejszego opracowania może zostać podzielona – z przedmiotowego punktu widzenia – na dwie grupy. Pierwsza to opracowania natury ogólnej, dotyczące problematyki wartości w prawie, w tym w polskim prawie bankowym, natomiast do drugiej zaliczają się publikacje dotyczące określenia przez ustawodawcę celów polskiego nadzoru bankowego.

1 Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 660 z późn. zm.); dalej: u.n.r.f.

2 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2324 z późn. zm.).

Materia objęta niniejszym artykułem zdeterminowała wyodrębnienie czterech części. Pierwsza część dotyczy istoty problematyki wartości w polskim prawie bankowym, druga odnosi się do określenia przez ustawodawcę celów nadzoru bankowego, trzecia to próba ukazania relacji między wartościami wyrażonymi przez ustawodawcę w celach nadzoru bankowego i w prawie bankowym, natomiast czwarta – ostatnia – część to wnioski dotyczące weryfikacji postawionej w wstępie hipotezy.

2. Wartości fundamentalne w polskim prawie bankowym

Termin „wartość” pochodzi od określenia „być wartościowym”, „mieć znaczenie” (*valor* od *valere*). Na początku termin ten był używany wyłącznie w języku potocznym i oznaczał siłę, zdrowie fizyczne, jak również odwagę, męstwo i moc charakteru. Później rozpoczęto dyskusję na temat wartości w ramach nauk szczegółowych³. Problematyka wartości jest bez wątpienia trudna, złożona, wieloaspektowa. Słuszna jest uwaga, że zdefiniowanie wartości nie jest proste, a czasami uważa się, że wręcz niemożliwe, co w naukach społecznych nie jest nadzwyczajne – wiąże się bowiem z różnymi celami badawczymi, odmienną perspektywą teoretyczną, w ramach której kategoria wartości jest używana i rozpatrywana⁴. „Wielokierunkowe lokowanie wartości powoduje, że każda z nauk społecznych, której przedmiotem rozważań i analiz jest pojęcie wartości, ujmuje je w nieco inny i właściwy dla siebie sposób”⁵.

Kulturowe i humanistyczne uwarunkowanie prawa powoduje, iż jego odbiciem jest normatywizacja wartości. Jednocześnie zauważa się, że wartość jest paradygmatem prawa. Pojęcie wartości, w sensie formalnym, wywodzi się z rozumienia etyki. Można przy tym dostrzec funkcjonowanie etyki w prawie i wobec prawa. „Wartość, jako pojęcie, trzeba [...] uznać za zjawisko naturalne

3 Zob. A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013, s. 106.

4 Tak A. Żurawik, *Interes publiczny...*, s. 106, powołując się na E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2008, s. 180.

5 K. Michałowska, *Niemajątkowe wartości życia rodzinnego w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 2017, Legalis/el. (dostęp: 17 grudnia 2022 r.). Zob. także T. Barankiewicz, *Aksjologiczna problematyka prawa*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2004, t. XIV, z. 1, s. 46 i n. oraz A. Powąłowski, *Wprowadzenie do aksjologii prawa gospodarczego publicznego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2019, t. CCCXXIX, nr 3977, s. 221–231.

wpisane w istotę rzeczy. Wartość ta jednak instrumentalnie relatywizuje się do określonej postaci, formy, rozstrzygnięcia zagadnienia w kontekście tego, co jest bardziej etyczne lub zgodne z wartościami normatywizacji. Trzeba tutaj oddzielić wartość etyczną i jej «normę» od normy prawnej i jej wartości [...]. Wydaje się, że prawo bez wartości, kształtujących się nawet indywidualnie w pewien system, trwać nie może⁶. Pojmowany w sposób kompleksowy system prawa jako całość ma swój własny, oryginalny wymiar aksjologiczny. Ponadto jego fragmenty (poszczególne gałęzie prawa, dyscypliny prawa i ich podsystemy) posiadają swoją aksjologię. Samo pojęcie wartości odznacza się niejednoznaczną treścią definicyjną oraz zróżnicowanym znaczeniem⁷.

Aksjologia we współczesnym znaczeniu, jako odrębna dyscyplina filozoficzna, pojawiła się pod koniec XIX w., czyniąc wartości przedmiotem swych badań i analiz. Również pod koniec XIX w. można było dostrzec w literaturze różnorodność znaczeń pojęcia wartości, co nadal czyniło ten termin nieostrym i wieloznacznym. W niemieckiej literaturze socjologicznej można spotkać 188 różnych definicji wartości⁸. Podkreślenia wymaga ponownie, że „pojęcie wartości nie posiada ustalonego znaczenia w naukach społecznych. Sam Władysław Tatarkiewicz twierdził, że zdefiniowanie wartości jest trudne, jeśli w ogóle możliwe. Bywa więc definiowane w bardzo różny sposób, jak też nie bywa definiowane wcale, będąc uznanym za pojęcie pierwotne. Najbardziej ogólnymi znaczeniami, przypisywanymi pojęciu wartości, są: «1) to, co cenne; 2) to, co zgodne z naturą tego, kto wartościuje; 3) to, czego chcemy, a więc przedmiot naszego dążenia, pożądania, cel; 4) to, czego pożądamy pożądać; 5) to, co zaspokaja jakieś potrzeby, zainteresowania; 6) to, co dostarcza zadowolenia, przyjemności; 7) to, co powinno być; 8) to, co lepiej, żeby było niż nie było; 9) to, co domaga się realizacji»⁹.

Mariusz Oleś zauważa, że gdy mówi się o wartościach w nauce prawa, w szczególności w obrębie poszczególnych gałęzi prawa, często pojmuje się je intuicyjnie, bez przeprowadzania bliższej analizy tej kategorii pojęciowej w sensie ontologicznym, co wydaje się zasadniczo słuszne. Znaczenie wartości

6 J. Boć, P. Lisowski, *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym* [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 19, 20.

7 Zob. P. Dobosz, *Imponderabilia publiczne w obrębie wartości prawa administracyjnego* [w:] *Wartości w prawie...*, s. 51. Por. K. Pałeczki, *Aksjologia prawa* [w:] *Leksykon socjologii prawa*, red. A. Kociołek-Pęksa, M. Stępień, Warszawa 2013, s. 3–7.

8 Zob. A. Kociołek-Pęksa *Prawo a wartości* [w:] *Leksykon...*, s. 277.

9 *Ibidem*, s. 277.

w nauce prawa jest nie do przecenienia, aczkolwiek jako kategoria pojęciowa mają one instrumentalne znaczenie¹⁰. Konstatując – wartości mają w sobie jakąś materialną treść, wartości istnieją (bądź w sensie absolutnym, bądź w postaci uogólnionych czy jednostkowych przekonań lub ludzkich przeżyć), wyrażają to, co dobre, i mają służyć realizowaniu dobra, stanowią pewne idee, tj. uogólnione konstrukcje myślowe, które są postrzegane przez ludzi we względnie zobiektywizowany sposób, przez pryzmat korzyści. M. Oleś zaznacza przy tym, że nie są one normami prawnymi: „Nie sposób mówić o obowiązaniu wartości, a jeśli nawet dopuszcza się taką formułę, to z pewnością «obowiązanie» to jest całkowicie odmienne niż obowiązywanie norm prawnych. Wartości, w przeciwieństwie do norm prawnych, same w sobie nie wyrażają obowiązków działania lub zaniechania, a tym bardziej nie stanowią one wzorców dokonywania czynności konwencjonalnych doniosłych prawnie. Wyrażają i stanowią idee, a przez to służą jako kryteria oceny”¹¹.

Jan Boć i Piotr Lisowski trafnie zauważają, że wartości są jednocześnie punktem odniesienia dla porządku prawnego i jego elementami. Wyznaczają również jego przeznaczenie, uzasadniając (usprawiedliwiając) przyjmowane w prawie rozwiązania. „W konsekwencji, determinując stanowienie, stosowanie i przestrzeganie prawa, znajdują zastosowanie w każdej z faz funkcjonowania porządku prawnego. Trudno wręcz przecenić ich znaczenie – ich rangę można próbować podsumować stwierdzeniem wskazującym na to, że wartości stanowią mierniki czy wyznaczniki pierwotnego i docelowego zastosowania, wyznaczające (wskazujące, wytyczające) najważniejsze/nadrzędne uzasadnienie dla obowiązującego prawa”¹². Ten punkt widzenia jest przyjęty w ramach niniejszego opracowania, przy założeniu, że wartościami są pewne pożądane stany rzeczy, idee i zarazem dobra, które powinny podlegać szczególnej ochronie. Krzysztof Pálecki zauważa przy tym, że wartości stanowią pewne idealne,

10 Zob. M. Oleś, *Działanie organu administracji publicznej jako złożony rezultat realizowania wartości* [w:] *Wartości w prawie...*, s. 70. Autor ten dokonuje analizy pojęcia wartości, poczynając od jego znaczenia słownikowego, potocznego, poprzez wskazanie na poglądy Jerzego Wróblewskiego, ks. Franciszka Longchamps de Bériera, Wojciecha Jakimowicza, Jana Zimmermanna – zob. M. Oleś, *Działanie organu administracji publicznej jako złożony rezultat realizowania wartości* [w:] *Wartości w prawie...*, s. 71–72.

11 M. Oleś, *op. cit.*, s. 72–73. Przegląd podejść do pojęcia wartości w doktrynie prawa administracyjnego, powołując się w tym zakresie na poglądy Zofii Duniewskiej, Jana Zimmermanna, Zbigniewa Cieślaka, Sławomira Fundowicza, przedstawia też Piotr Dobosz – zob. *idem*, *op. cit.*, s. 51–54.

12 J. Boć, P. Lisowski, *op. cit.*, s. 23–24.

pożądane stany rzeczy, które stają się wartościami tylko i wyłącznie wtedy, gdy określani ludzie chcą, aby były one urzeczywistniane¹³.

Wartości fundamentalne w polskim prawie bankowym są różnie ujmowane czy klasyfikowane przez poszczególnych przedstawicieli doktryny prawa. Przykładowo, Jolanta Gliniecka za wartości nadrzędne prawa bankowego, stanowiące jego podstawy aksjologiczne, w których wyraża się – zdaniem autorki – „filozofia” prawa bankowego, uznaje: konieczność większej dbałości banków o majątek ich klientów niż o własny majątek; konieczność stosowania środków, które będą chroniły zarówno interesy banków, jak i ich klientów, wskutek występowania niebezpieczeństw związanych ze świadczeniem usług bankowych; obowiązek zainteresowania państwa sferą funkcjonowania systemu bankowego oraz konieczność harmonizacji polskiego prawa z prawem Unii Europejskiej. Podkreśla przy tym, że „wartościami nadrzędnymi prawa bankowego są bezpieczeństwo i potrzeba wyważenia interesów stron stosunków prawnych zachodzących między bankiem a jego klientami”¹⁴. Z kolei Paul H. Dembinski uważa, że w działalności bankowej można wyróżnić cztery grupy wartości, tj.: parametry ekonomiczne (jak rentowność podejmowanych działań), regulacje prawne (które wyznaczają granice dopuszczalnego działania), jakość produktu (usługi) oraz oddziaływanie na osoby trzecie¹⁵.

Biorąc pod uwagę przepisy obowiązującego prawa bankowego, zasadne jest, by za wartości fundamentalne polskiego prawa bankowego uznać bezpieczeństwo, stabilność i zaufanie do systemu bankowego oraz banków działających w ramach tego systemu¹⁶. Jednakże „klamrą spinającą” te wartości jest interes publiczny w przestrzeni systemu bankowego, ponieważ zawierają się one w tym interesie.

13 Zob. A. Kociotek-Pęksa, *op. cit.*, s. 285.

14 J. Gliniecka, *Podstawowe założenia prawa bankowego chroniące interesy banków i ich klientów*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2017, t. XXXVII, s. 259.

15 Podaję za: J. Rawicz, *Etyka na rynku finansowym jest pochodną świadomości i odpowiedzialności*, „Bank” 2018, nr 3 (297), s. 125 (wystąpienie P.H. Dembinskiego w warszawskiej siedzibie Business Center Club podczas spotkania autorskiego na zaproszenie Łoży Warszawskiej Business Center Club i wydawnictwa Studio EMKA, które przerodziło się w debatę na temat podziału odpowiedzialności pomiędzy interesariuszy rynku finansowego, wyzwań moralnych związanych z wykonywaniem funkcji powierniczej przez banki i złożonych relacji pomiędzy obszarem etyki bankowej, prawa stanowionego i wewnętrznych regulacji sektorowych).

16 Zob. E. Komierzyńska-Orlińska, *Values in Polish Bankig Law – Basic Problems [w:] Pravni Stat Ve Svetle Evropskych Hodnot A Ustavnych Garanci Demokracie V Mezinarodni Perspektive*, Monika Forejtova A Kol., Plzen 2018, s. 241–242.

Ochrona bezpieczeństwa to jedna z podstawowych funkcji państwa¹⁷.

Pojęcie bezpieczeństwa, zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego*, oznacza „stan, w którym nie istnieje żadne zagrożenie”¹⁸. Pojęcie to jest obecnie pojęciem konstytucyjnym¹⁹; pojawia się również w przepisach aktów podkonstytucyjnych, w tym w ustawach zwykłych²⁰. Jak zauważa Łukasz Kamiński, rzadko występują definicje legalne pojęcia bezpieczeństwa, zawsze mając charakter cząstkowy, np. ustawodawca zdefiniował pojęcie bezpieczeństwa jądrowego²¹, pojęcie bezpieczeństwa energetycznego²² czy pojęcie bezpieczeństwa żywności²³. Zauważa się przy tym trudności, które mogą powstać przy podjęciu próby sformułowania ogólnej i zarazem ścisłej definicji bezpieczeństwa „bezzprzymiotnikowego” na potrzeby wykładni przepisów prawa. Ustawodawca nie zdecydował się tego uczynić do tej pory. Nie zawsze zresztą pojęcie to użyte w przepisach aktu prawnego wymaga ustalenia jego znaczenia²⁴. Również doktryna prawa podjęła próby zdefiniowania pojęcia bezpieczeństwa, w różnych jego „odmianach”, w tym również w jego wersji „bezzprzymiotnikowej”. Pojęcie „bezpieczeństwo” można próbować zdefiniować pozytywnie i negatywnie – bądź jako stan spokoju, bądź jako stan niezagrożenia²⁵. „Najogólniej można [...] ująć bezpieczeństwo jako stan braku zagrożenia dla określonego dobra bądź określonych dóbr. Posłużenie się przez prawodawcę tym pojęciem implikuje istnienie pewnego pożądanego stanu rzeczy, pewnej wartości, uznaną

17 Zob. Ł. Kamiński, *Pojęcie bezpieczeństwa w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 10, s. 49.

18 *Słownik języka polskiego*, t. 1, red. M. Bańko, Warszawa 2007, s. 106.

19 Zob. w szczególności: art. 5, art. 26 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 2, art. 53 ust. 5, art. 61 ust. 3, art. 74 ust. 1, art. 76, art. 126 ust. 2, art. 135, art. 146 ust. 4 pkt 7 i 8, art. 230 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: Konstytucja.

20 Zob. np.: ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 222); ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2057); ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1466 z późn. zm.); ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz. U. poz. 2305 z późn. zm.) i inne.

21 Zob. art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1941 z późn. zm.).

22 Zob. art. 3 pkt 16 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1385 z późn. zm.).

23 Zob. art. 3 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2132).

24 Tak Ł. Kamiński, *op. cit.*, s. 51.

25 Zob. *ibidem*, s. 53.

przezeń za cenną i zasługującą na ochronę. Bezpieczeństwo to taki stan rzeczy, gdy realizacji tej wartości nie grozi uszczerbek”²⁶.

Pojęcie bezpieczeństwa, bez podania jego definicji legalnej, występuje również w prawie bankowym. Pojęcie to pojawia się tutaj – rzecz jasna – w szczególności w kontekście bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych²⁷, ale nie tylko. Bezpieczeństwo powinno być główną wskazówką interpretacyjną funkcjonowania banków. Ustawodawca wielokrotnie podkreśla jego znaczenie w przepisach prawa bankowego (tytułem przykładu, oprócz art. 133 ust. 1 pkt 1 prawa bankowego, w którym mowa jest właśnie o bezpieczeństwie środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych, można wskazać: art. 6e, w którym ustawodawca odwołuje się do bezpieczeństwa rynku bankowego; art. 7, zawierający odniesienie do bezpieczeństwa obrotu; art. 9f ust. 2, gdzie zwraca się uwagę na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa banku w długim okresie; art. 25h ust. 2 pkt 1, w którym ustawodawca odnosi się do bezpieczeństwa środków gromadzonych w banku krajowym; art. 37 ust. 1, gdzie ponownie zwraca się uwagę na bezpieczeństwo gromadzonych w banku środków, czy art. 50 ust. 2, zgodnie z którym bank ma obowiązek dokładania szczególnej staranności w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa przechowywanych środków pieniężnych i wiele innych).

Wśród instrumentów mogących zapewnić bezpieczeństwo systemu bankowego (i stabilność finansową) wskazuje się w szczególności na regulowanie działalności bankowej oraz wykonywanie nadzoru państwowego. Celem regulacji (regulowania działalności bankowej) „jest utrzymanie stabilności systemu finansowego, bezpieczeństwa instytucji finansowych oraz ochrona konsumenta”²⁸. Jak podkreśla Hanna Gronkiewicz-Waltz, „regulacja spełnia rolę swoistej ochrony rynku i ułatwia uniknięcia błędów oraz redukuje zbyt wysokie ryzyka”²⁹.

Na szczególną uwagę wśród regulacji bankowych zasługują normy ostrożnościowe. Ich celem jest zapobieganie groźbie bankructwa banków. Zdaniem Moniki Marcinkowskiej „w przypadku banków podstawowym odnośnikiem norm ostrożnościowych jest kapitał; pełni on bowiem w tych instytucjach

26 Ł. Kamiński, *op. cit.*, s. 54.

27 Art. 133 ust. 1 pkt 1 prawa bankowego.

28 H. Gronkiewicz-Waltz, *Bankowy nadzór makroostrożnościowy jako instrument ochrony stabilności finansowej* [w:] *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, red. J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska, Katowice 2013, s. 235.

29 *Ibidem*, s. 236.

szczególnej funkcję: gwarantuje ich bezpieczeństwo, chroni przed ponoszonymi stratami, jest podstawą ich stabilności i rozwoju. Kluczowym celem tych regulacji jest zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania poszczególnych instytucji i całego systemu finansowego (którego rdzeniem są właśnie banki)”³⁰.

Całość rozwiązań instytucjonalnych i regulacji prawnych, które mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa rynku finansowego (w tym rynku bankowego) i jego ochronę przed destabilizacją, określa się mianem sieci bezpieczeństwa finansowego (*safety net*). Jego ogniwa tworzą bank centralny, nadzór bankowy (finansowy) oraz system gwarantowania depozytów bankowych³¹. „W wąskim ujęciu [...] sieć bezpieczeństwa finansowego ogranicza się do bezpieczeństwa systemu bankowego, na który składają się «[...] powiązane ze sobą rozwiązania funkcjonalne, instytucjonalne i prawne, których wzajemne relacje powodują podwyższenie pewności obrotu oraz wzrost efektywności gospodarowania przy zachowaniu warunków konkurencji w sektorze bankowym zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym». Wprowadzając takie pojęcie systemu bezpieczeństwa, D. Daniluk definiuje bezpieczeństwo systemu bankowego jako «[...] stan, w którym system bankowy, osiągnąwszy równowagę, spełnia swoje funkcje na rzecz gospodarki i społeczeństwa, zachowując zdolność do rozwoju i absorpcji szoków zewnętrznych. Jest też w stanie przystosować się do warunków zmieniającej się koniunktury»”³².

Wartością fundamentalną polskiego prawa bankowego jest również stabilność systemu bankowego oraz banków działających w ramach tego systemu. Stabilność ta stanowi element składowy stabilności systemu finansowego. System bankowy (rynek bankowy) jest bowiem częścią systemu finansowego (rynku finansowego).

Pojęcie stabilności finansowej nie ma obecnie definicji legalnej. Jest zarazem obecnie nadrzędnym celem regulacji i nadzoru nad polskim³³ i europejskim rynkiem finansowym³⁴.

30 M. Marcinkowska, *Kręte ścieżki Bazylei... czyli standardy kapitałowe banków: wczoraj, dziś i jutro*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H” 2010, vol. XLIV, nr 2, s. 45.

31 Por. E. Kosieradzka, *Publicznoprawne aspekty bezpieczeństwa gospodarczego* [w:] *Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekty materialnoprawne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora, Warszawa 2014, s. 70 i cytowana tam literatura.

32 M. Capiga, *Determinanty i struktura bezpieczeństwa finansowego* [w:] M. Capiga, W. Gradoń, G. Szustak, *Sieć bezpieczeństwa finansowego*, Warszawa 2010, s. 20.

33 Zob. art. 2 u.n.r.f.

34 Zob. A. Nadolska, *Źródła regulacji i nadzoru nad bankami funkcjonującymi na rynku finansowym Unii Europejskiej – zagadnienia prawnoporównawcze w kontekście analizy trylematu*

Włodzisław Szpringer zwraca uwagę, że samo pojęcie stabilności również nie jest zdefiniowane w prawie UE. Traktat o Unii Europejskiej³⁵ odnosi się tylko do stabilności cen jako głównego celu działania ESBC. Definicji pojęcia stabilności finansowej w ujęciu pozytywnym nie ma w prawie pierwotnym; zauważyć przy tym należy odniesienie się do pojęcia stabilności systemu finansowego w art. 127 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁶, bez zdefiniowania tego pojęcia. Zdaniem W. Szpringera stabilność można zdefiniować w pozytywnym ujęciu „jako takie otoczenie instytucjonalne, które długookresowo sprzyja wzrostowi gospodarczemu”³⁷. Anna Maria Jurkowska przyjmuje, że stabilność systemu finansowego oznacza, że system finansowy jako całość spełnia swoje funkcje prawidłowo, nie wykazuje przy tym tendencji do trwałego braku płynności i niewypłacalności. Natomiast w odniesieniu do pojedynczych instytucji finansowych stabilność systemu finansowego oznacza, że instytucje te mogą prowadzić nieprzerwaną działalność bez potrzeby uzyskiwania pomocy z zewnątrz³⁸. Słuszne jest stwierdzenie, że stabilny system finansowy jest warunkiem *sine qua non* wzrostu gospodarczego i stabilności cen³⁹. W piśmiennictwie spotyka się też opinię, że system finansowy jako całość stanowi dobro publiczne, więc z tego powodu w interesie całego społeczeństwa są działania podejmowane na rzecz jego stabilności. System ten bowiem zapewnia sprawny mechanizm płatniczy oraz sprzyja powstawaniu dobrobytu, natomiast jego destabilizacja z reguły prowadzi do wysokich kosztów społecznych, a także ekonomicznych⁴⁰.

Pojęcie stabilności finansowej po raz pierwszy zostało użyte w 1994 r. przez Bank Anglii, który jako pierwszy bank centralny rozpoczął przeglądy

finansowego, „Bezpieczny Bank” 2017, nr 1 (66), s. 13. Zob. też *eadem*, *Stabilność finansowa jako naczelną zasadą prawa rynku finansowego UE*, „Monitor Prawa Bankowego”, styczeń 2015, s. 84 i n.

35 Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.); dalej: TUE.

36 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.); dalej: TFUE.

37 W. Szpringer, *Prawo i ekonomia stabilności finansowej*, Warszawa 2015, s. 14.

38 Zob. A.M. Jurkowska, *Sieć bezpieczeństwa finansowego (safety net) w systemie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych*, „Pieniądze i Wiedza” 2005, nr 1 (26), s. 157.

39 Zob. O. Szczepańska, *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” 2005, nr 1 (26), s. 20.

40 Tak M. Iwanicz-Drozdowska, B. Lepczyński, *Znaczenie regulacji i instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego dla stabilności finansowej*, „Bank i Kredyt” 2011, nr 5, s. 12.

stabilności finansowej⁴¹. Jak podaje Aleksandra Nadolska, „zdaniem C. Goodharta nie istnieje jednak «dobry sposób zdefiniowania ani też wskazania wymiaru ilościowego stabilności finansowej», co niejako potwierdza pogląd reprezentowany w tym zakresie przez praktykę światową, jakoby nie istniała niebudząca wątpliwości definicja stabilności finansowej”⁴². Podejmowane są jednak próby zdefiniowania pojęcia stabilności finansowej w literaturze przedmiotu, jak wskazano już wyżej. Przegląd poglądów w tym zakresie przedstawiają w szczególności Magdalena Kiedrowska i Paweł Marszałek⁴³. Tomasz Nieborak zwraca uwagę na dwa podejścia odnośnie do definiowania pojęcia stabilności finansowej: 1) stabilność finansowa to sytuacja, w której system wypełnia swoje funkcje prawidłowo, co oznacza, że jest zapewniony przepływ środków finansowych w sposób niezakłócony; 2) stabilność finansowa jest niezachwiana w sytuacji, gdy nie ma jakiegokolwiek kryzysu finansowego. Autor ten słusznie podkreśla, że można rozpatrywać stabilność finansową w dwóch aspektach: makroekonomicznym i mikroekonomicznym. „W zachowaniu pierwszej z nich istotną rolę odgrywa bank centralny, działający na rzecz stabilnego poziomu cen i wykorzystujący w tym celu odpowiednie instrumenty polityki pieniężnej. Stabilność cen jest istotnym elementem stabilności systemu. Były prezes Rezerwy Federalnej Stanów Zjednoczonych P. Volcker uważa nawet, że dopiero zapewnienie stabilności systemowi finansowemu umożliwia w dalszej perspektywie osiągnięcie stabilności cenowej. Stabilność finansowa ujmowana w skali mikroekonomicznej dotyczy przede wszystkim problematyki regulacji i nadzoru, systemu ochrony depozytów bankowych, a także pełnienia przez bank centralny funkcji pożyczkodawcy ostatniej szansy”⁴⁴. Magdalena Fedorowicz akcentuje, że stabilność finansowa – wydawałoby się, że pojęcie niedookreślone i elastyczne – podlega, w szczególności po kryzysie finansowym, silnej normatywizacji i jest stopniowalna; coraz częściej służy jako wyrażenie normy prawnej⁴⁵.

41 Zob. A. Nadolska, *Stabilność finansowa...*, s. 85.

42 *Ibidem*, s. 85.

43 Zob. M. Kiedrowska, P. Marszałek, *Stabilność finansowa – pojęcie, cechy i sposoby jej zapewnienia. Część I*, „Bank i Kredyt” 2002, nr 3, s. 21–23.

44 T. Nieborak, *Komisja Nadzoru Finansowego jako gwarant stabilności polskiego systemu finansowego [w:] Prawo wobec wyzwań współczesności. Tom V*, red. B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński, Poznań 2008, s. 357.

45 Zob. M. Fedorowicz, *Konstrukcja finansowego stosunku prawnorynkowego a nadzór makroostrożnościowy na rynku ubezpieczeniowym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2018, t. CXV, nr 3867, s. 148.

Jak już wspomniano, pojęcia stabilności, stabilności finansowej, stabilności systemu finansowego, w tym stabilności systemu bankowego oraz banków działających w ramach tego systemu nie mają swoich definicji legalnych, również w polskim prawie bankowym. Ustawodawca dokonuje jednak w ramach prawa bankowego normatywizacji tych wartości⁴⁶, ponieważ pojęcie stabilności (w różnych konfiguracjach) pojawia się w tym akcie normatywnym. Tytułem przykładu można wskazać: art. 6e prawa bankowego, w którym mowa jest o stabilności rynku bankowego; art. 9f ust. 2, gdzie zwraca się uwagę na potrzebę zapewnienia stabilności banku w długim okresie; art. 10a ust. 4 pkt 3, w którym ustawodawca odnosi się do stabilności systemu finansowego; art. 10b ust. 3 pkt 2, gdzie zwraca się uwagę na stabilność rynków finansowych czy art. 124d ust. 1, zgodnie z którym ustawodawca wprowadził obowiązek banku dotyczący informowania podmiotów uprawnionych do świadczeń z Bankowego Funduszu Gwarancyjnego o planowanym połączeniu banków, przejęciu lub nabyciu banku co najmniej na miesiąc przed planowanym połączeniem, przejęciem lub nabyciem. Komisja Nadzoru Finansowego może przy tym wyznaczyć krótszy termin tego powiadomienia w celu ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa lub stabilności finansowej.

Zaufanie do systemu bankowego oraz banków działających w ramach tego systemu również jest wartością fundamentalną polskiego prawa bankowego.

Zaufanie (i ryzyko) są immanentnie związane z działalnością prowadzoną przez banki, której głównym przedmiotem są usługi depozytowo-kredytowe. Zaufanie można uznać za *sui generis* domniemanie (założenie, oczekiwanie), że przyszłe i niepewne zachowania innych nie będą miały negatywnych następstw⁴⁷. Niklas Luhmann już w 1979 r. dowodził, że zaufanie jest konieczne w życiu społeczeństw nowoczesnych z następujących powodów: ich stale rosnącej złożoności, nieprzejrzystości oraz coraz większych obszarów niepewności i dominacji ryzyka. Zaufanie pozwala natomiast zredukować niepewność i pozwala założyć, że inni będą postępować dla

46 Przyjmując za J. Bociem i P. Lisowskim, normatywizacja wartości jest „rozumiana jako stan objęcia wartości zakresem normowania prawa przedmiotowego/stan ich osadzenia w prawie” – *eidem*, *op. cit.*, s. 24–25.

47 Zob. E. Radziszewski, *Bank jako instytucja zaufania publicznego. Gwarancje prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2013, s. 10.

nas korzystnie bądź przynajmniej neutralnie⁴⁸. Zaufanie to rodzaj relacji występującej między stronami o zróżnicowanym charakterze, która jest uzależniona od płaszczyzny, na której relacja jest analizowana. „Zaufanie to mechanizm oparty na założeniu, że innych członków danej społeczności cechuje uczciwe i kooperatywne zachowanie, oparte na wspólnie wyznaczanych normach”⁴⁹. Wszelkie relacje banku, w tym relacje z jego klientami i właścicielami, dotyka społeczny aspekt zaufania⁵⁰.

Zaufanie do instytucji jest szczególną formą zaufania społecznego i określa się je mianem zaufania publicznego, podlegającego zmianom w czasie. W kontekście instytucji finansowych interesujące jest to, że zaufanie pokładane w instytucji może być pochodną zaufania wobec pracowników ją reprezentujących. Kluczowymi determinantami zaufania społecznego do instytucji są w szczególności ich wiarygodność i reputacja⁵¹.

Dla sprawnego funkcjonowania rynku finansowego (w tym bankowego) jest niezwykle istotne, aby klienci mieli zaufanie do instytucji, której powierzają swoje środki finansowe oraz aby instytucje finansowe (zwłaszcza banki) miały zaufanie do siebie nawzajem. Samo pojęcie zaufania nie posiada definicji legalnej, natomiast w ustawie – Prawo bankowe występuje w bardzo ograniczonym zakresie – w art. 6 ust. 1 pkt 6a – gdzie wskazuje się na możliwość świadczenia przez banki, poza wykonywaniem czynności bankowych, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2, usług zaufania w rozumieniu przepisów o usługach zaufania. Natomiast w analizowanym kontekście podkreślenia wymaga, że w literaturze przedmiotu często można spotkać stwierdzenie, że bank jest instytucją zaufania publicznego⁵². Zwraca się jednak przy tym uwagę na okoliczność, że termin „instytucja zaufania publicznego” nie dość, że nie posiada swojej definicji legalnej, to w ogóle nie jest uregulowany

48 Zob. K. Nowakowski, *Wymiary zaufania i problem zaufania negatywnego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, r. LXX, z. 1, s. 214.

49 F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga dobrobytu*, Warszawa–Wrocław 1997, s. 38.

50 Zob. T. Zieliński, *Współczesny bank wobec paradygmatu zaufania publicznego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H” 2013, vol. XLVII, nr 3, s. 674.

51 K. Świeszczak, *Zaufanie w świecie finansów w obliczu rozwoju technologii na przykładzie banków i sektora FinTech*, „Bezpieczny Bank” 2017, nr 2 (67), s. 145, 146.

52 Zob. np. A. Janiak, *Bank jako instytucja zaufania publicznego*, „Glosa – Przegląd Prawa Gospodarczego” 2003, nr 2, s. 17. Rzadziej spotkamy się z opinią przeciwną, choć i one się zdarzają – zob. np. L. Dziawgo, *Bank jako instytucja „BRAKU zaufania publicznego”* [w:] *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich*, red. J. Szambelańczyk, Warszawa 2009, s. 107 i n.

prawnie, choć jest powszechnie stosowany przez doktrynę⁵³ i w orzecznictwie⁵⁴.

O tym, czy dany podmiot posiada charakter instytucji zaufania publicznego, nie decyduje ustawodawca, lecz rola, znaczenie i specyfika działalności tego podmiotu w obrocie gospodarczym. Ustawodawca dokonuje oceny, które podmioty to instytucje zaufania publicznego, w celu realizacji spoczywającego na nim obowiązku zapewnienia nad nimi efektywnego nadzoru oraz aby określić warunki podejmowania i wykonywania przez te podmioty działalności. Ustawodawca powinien również tworzyć takie ustawowe formy wykonywania działalności gospodarczej, aby zminimalizować ryzyko, które się z nią wiąże⁵⁵.

W Polsce to banki wiodą prym wśród instytucji finansowych, które obsługują ogromną liczbę klientów. Sytuacja ta zasadniczo nie uległa zmianie po kryzysie bankowym lat 2007–2009, a badania opinii społecznej przeprowadzone na temat zaufania do banków w 2013 r. ukazały ogólną pozytywną opinię o bankach u 73% respondentów. Jednocześnie 59% respondentów uznało, że banki to instytucje zaufania publicznego, a przeciwnego zdania było 27% badanych⁵⁶.

53 Zob. np.: W.M. Orłowski, *Dziesięć przyczyn kryzysu i ich analiza* [w:] *Globalny kryzys finansowy...*, s. 13; P. Masiukiewicz, *Rola państwa w przezwyciężaniu kryzysu banku* [w:] *Globalny kryzys finansowy...*, s. 35, 37; J. Szambelańczyk, *Kapitał społeczny jako warunek stabilności systemu bankowego* [w:] *Globalny kryzys finansowy...*, s. 99, 101; T. Zieliński, *op. cit.*, s. 673–682; K. Świeszczyk, *op. cit.*, s. 147–156; E. Rutkowska-Tomaszewska, *Ochrona prawna klienta na rynku usług bankowych*, Warszawa 2013, s. 47–56; K. Płończyk, P. Podlasko, *Komentarz do art. 171* [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, t. I i II, red. F. Zoll, Zakamycze 2005, s. 781–794; K. Kohutek, *Komentarz do art. 6a i 6c oraz art. 144* [w:] *Prawo bankowe...*, s. 115–135, 139–160, 575–594; M. Tereszczuk, *Nieetyczne działania banków a stabilność finansowa współczesnego świata* [w:] *Banki na rynku finansowym – dziś i w przyszłości. Uwarunkowania i perspektywy rozwoju banków*, red. M. Dębniwska, Olsztyn 2010, s. 234; D. Korenik, *W poszukiwaniu modelu racjonalnego systemu bankowego* [w:] *Banki na rynku finansowym...*, s. 11.

54 Zob. np.: wyr. SN z dnia 3 marca 1971 r., (II CR 8/71, OSNC 1971, nr 10, poz. 183); orz. TK z dnia 16 maja 1995 r., (K 12/93, OTK 1995, cz. I, poz. 14); wyr. SA w Poznaniu z dnia 16 kwietnia 1996 r., (I ACr 21/96), „Prawo Gospodarcze” 1996, nr 11, s. 59; uchw. SN z dnia 30 kwietnia 1999 r., (III CZP 61/98, OSNC 1999, nr 12, poz. 201); wyr. TK z dnia 18 kwietnia 2000 r., (K 23/99, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 89); wyr. TK z dnia 29 stycznia 2001 r., (K 19/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 1); wyr. NSA z dnia 12 czerwca 2001 r., (II SA 3214/00, Lex nr 75525); wyr. TK z dnia 17 grudnia 2003 r., (SK 15/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 103); wyr. TK z dnia 18 lutego 2004 r., (K 12/03, OTK-A 2004, nr 2, poz. 8); wyr. TK z dnia 19 października 2004 r., (K 1/04, OTK-A 2004, nr 9, poz. 93).

55 Zob. J. Pitera, *Charakterystyka instytucji zaufania publicznego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2007, nr 7 (4), s. 162.

56 Zob. *Wizerunek polskiego sektora bankowego. Edycja 2013*, podaję za: E. Radziszewski, *op. cit.*, s. 12.

Związek Banków Polskich oraz instytut badawczy KANTAR wraz z partnerami, tj. BFG, Krajową Izbą Rozliczeniową i Programem Analityczno-Badawczym Warszawskiego Instytutu Bankowości, corocznie monitorują poziom zaufania do banków w Polsce, prowadząc na ten temat cykliczne badania opinii publicznej. Według badań z 2020 r. aż 83% polskiego społeczeństwa ocenia banki w Polsce jako bezpieczne, a 80% uważa sytuację finansową banków za stabilną. „W przekonaniu 89% konsumentów nie podejmują oni żadnego lub podejmują mały poziom ryzyka korzystając z usług bankowych, w tym lokując pieniądze w bankach”⁵⁷. Zdaniem Edyty Rutkowskiej-Tomaszewskiej to specyfika działalności bankowej, która wynika z definicji legalnej pojęcia banku określonej w art. 2 prawa bankowego, polegająca na obciążaniu ryzykiem środków powierzonych bankowi pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym, przesądza o traktowaniu banku jako instytucji zaufania publicznego⁵⁸. Tak więc to charakter prowadzonej działalności depozytowo-kredytowej ma decydować o statusie banku jako instytucji zaufania publicznego. Potwierdzeniem tego szczególnego statusu banku jako instytucji zaufania publicznego są w szczególności te przepisy ustawy – Prawo bankowe, które regulują tworzenie i organizację banków, w tym określenie warunków podjęcia działalności przez bank w celu zapewnienia bezpieczeństwa i profesjonalizmu w działalności powstającego banku, przepisy, na mocy których ustawodawca wprowadza wiele koniecznych ograniczeń w odniesieniu do prowadzonej przez nie działalności gospodarczej (rozdział 2 prawa bankowego), przepisy wprowadzające zastrzeżenie na rzecz banków wyłączności używania wyrazów „bank” lub „kasa”, co wiąże się z zastrzeżeniem wykonywania czynności bankowych *sensu stricto* przez banki (art. 5 ust. 4 prawa bankowego), co z kolei wiąże się z potrzebą ochrony interesów deponentów. Ponadto, w razie wykonywania działalności bankowej bez zezwolenia, ustawodawca nakłada sankcje, aby ochronić interes zarówno klientów banku, jak i samego banku (art. 171 prawa bankowego), wprowadza obowiązek posiadania i utrzymywania funduszy własnych banku (rozdział 10), obowiązek banków przestrzegania tajemnicy bankowej w celu ochrony interesów klientów banków i samych banków (art. 104) i wiele innych. Poddanie banków pod specjalny nadzór Komisji Nadzoru Finansowego, związane

57 M. Idzik, J. Gieorgica, *Reputacja sektora bankowego 2020 – kluczowe wyniki i wnioski z badania*, „Bezpieczny Bank” 2020, nr 3 (80), s. 119–120. Por. ZBP: 68% Polaków deklaruje zaufanie do banków, money.pl (dostęp: 17 stycznia 2023 r.).

58 Zob. E. Rutkowska-Tomaszewska, *op. cit.*, s. 48–49.

z podwyższonymi wymaganiami odnośnie do profesjonalizmu ich działania przy jednoczesnej większej odpowiedzialności za efekty ich działań, również składa się na charakterystykę banku jako instytucji zaufania publicznego (zob. rozdział 11 prawa bankowego).

Zaufanie jest nieodzownym atrybutem działalności banku – bez niego wykonywanie czynności bankowych, depozytowo-kredytowych nie byłoby możliwe. Rodzi to oczekiwanie klientów, że mogą oni powierzyć bankom swoje środki pieniężne, które będą przez bank chronione oraz że chronione będą ich prawa. Zaufanie publiczne do banków to przekonanie, że bank spełni oczekiwania swoich klientów, wywiąże się ze zobowiązań, które podjął wobec nich, że ich nie zawiedzie, jak również że nie wykorzysta swojej przewagi wobec nich i nie będzie działał na ich niekorzyść. Zaufanie powinno kojarzyć się z wiarygodnością, rzetelnością, uczciwością, bezpieczeństwem, pewnością i prawdziwością. Zaufanie jest przy tym jedną z najważniejszych cech wizerunkowych banku, istotną miarą ich oceny, reputacji⁵⁹ i elementem ich przewagi konkurencyjnej nad innymi podmiotami działającymi na rynku finansowym.

Jak wskazano wcześniej, „klamrą spinającą” wartości fundamentalne polskiego prawa bankowego, jakimi są bezpieczeństwo, stabilność i zaufanie do systemu bankowego oraz banków działających w ramach tego systemu, jest interes publiczny w przestrzeni systemu bankowego, ponieważ zawierają się one w tym interesie.

W doktrynie prawa zauważa się, że pojęcie interesu publicznego występuje bardzo często w ustawodawstwie gospodarczym⁶⁰, podkreślając przy tym, że „klauzula interesu publicznego jest jedną z najważniejszych klauzuli generalnych w prawodawstwie polskim, bowiem ma również charakter konstytucyjny. Stanowi ona jedną z przesłanek ingerencji w sferę wolnościową, zatem granice interesu publicznego są jednocześnie granicami dopuszczalnej ingerencji czynnika publicznoprawnego w sferę prywatnoprawną; granicami dopuszczalnej publicyzacji prawa prywatnego”⁶¹. Pojęcie interesu publicznego oznacza

59 Zob. W. Gradoń, *Czy banki nadal są instytucjami zaufania publicznego?*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H” 2014, vol. XLVIII, nr 4, s. 62.

60 W 2009 r. Aleksandra Wilczyńska wskazała, że poza Konstytucją interes publiczny był wymieniony w mniej więcej 540 aktach prawnych, w tym w aktach o charakterze międzynarodowym, zob. *eadem*, *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009, nr 6, s. 48.

61 A. Żurawik, *Pojęcie interesu publicznego [w:] System prawa administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8A, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 410.

„normatywną wskazówkę powinnościową wyznaczającą zakres i treść wartości uznawanych przez daną społeczność za zasługujące na ochronę bez względu na indywidualne przekonania jednostek”⁶². Pojęcie interesu publicznego jest to zatem pojęcie niedookreślone, jest to – jak wskazano powyżej – klauzula generalna, która będzie każdorazowo wypełniana treścią, w tym wartościami, przez podmiot stanowiący i podmiot stosujący prawo⁶³. Nie jest to łatwe zadanie, interes publiczny bowiem nie jest ustalony raz na zawsze, ale jest zmienny w czasie, a częstokroć jest rozumiany niejednolicie nawet w danym czasie. Interes publiczny może się całkowicie lub częściowo pokrywać z interesami jednostek (interesami indywidualnymi), ale też może się im przeciwstawiać. Lesław Góral słusznie dostrzega, że zamiennie wobec pojęcia interesu publicznego używane są – w polskiej literaturze przedmiotu – pojęcia dobra wspólnego, interesu społecznego i interesu ogólnego. Jednocześnie konstatuje, że nie da się ich wyrazić w jednej definicji, jako że są to pojęcia nieostre. Próby określenia treści „dobra wspólnego” są co prawda podejmowane od starożytności (Platon, Arystoteles), poprzez średniowiecze (św. Tomasz z Akwinu), po czasy współczesne (w polskiej nauce należy zwrócić uwagę w szczególności na poglądy Marka Piechowiaka, Janusza Trzcińskiego, Małgorzaty Stahl czy Ireny Lipowicz⁶⁴),

62 J. Nawrot, *Interes publiczny* [w:] *Leksykon prawa gospodarczego publicznego*, red. A. Powąłowski, Warszawa 2015, s. 73.

63 Jak stwierdza A. Żurawik, „odpowiedzi na pytanie, co leży w interesie publicznym, oczekuje się przede wszystkim [...] od tych, którzy prawo stanowią, bowiem to oni poprzez uchwalanie aktów prawnych muszą wywierać pewne wartości i zdecydować, czy dana wartość jest na tyle ważna, by dla jej ochrony konieczne było ograniczanie wolności obywatelskich. Odpowiedzi na powyższe pytanie oczekuje się także od tych, którzy realizują wolę prawodawcy, a zatem przede wszystkim od organów władzy państwowej i samorządowej. To im przypada w udziale wykonanie poszczególnych przedsięwzięć w interesie publicznym i to one muszą dbać o to, by interes publiczny był zabezpieczony, a przy tym, by w sposób nieuprawniony, sprzeczny z intencjami prawodawcy, nie uchybiał interesowi indywidualnemu”, *idem*, *Pojęcie interesu...*, s. 410.

64 Zob. w szczególności M. Piechowiak, *Filozoficzne podstawy rozumienia dobra wspólnego*, „Kwartalnik Filozoficzny” 2003, t. XXXI, z. 2 (autor ten przedstawia przegląd poglądów na temat problemu treści dobra wspólnego, poczynawszy od Platona, Arystotelesa, poprzez poglądy wyrażone przez Tomasza z Akwinu, Alexisa de Tocqueville’a oraz we współczesnej nauce społecznej Kościoła katolickiego, zob. *idem*, *Filozoficzne podstawy...*, s. 16–33), a także M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, *passim*, jak również M. Piechowiak, *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*, Warszawa 2020, *passim*. Problematyka dobra wspólnego (w tym próby ustalenia treści tego pojęcia) jest współcześnie rozpatrywana zarówno z perspektywy systemu prawa jako całości, jak i w obrębie poszczególnych gałęzi prawa, zob. m.in.: *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, red. W. Arndt, ks. F. Longchamps de Bérrier, K. Szczuciński, Warszawa 2013, *passim*; J. Trzciński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich*

co nie oznacza przyjęcia jednego, bezwzględnego, absolutnego rozumienia treści tego pojęcia. Podobnie jest z pojęciem interesu publicznego czy interesu społecznego⁶⁵. Z tego powodu istotne są konkretny kontekst normatywny, *ratio legis* oraz determinanty pozaprawne⁶⁶. Co prawda polski ustawodawca

obywateli [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 452–460; M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbrowicz, Wrocław 2009, s. 47–60. M. Stahl zwraca uwagę, że doktryna prawa zauważa niedookreśloność tego pojęcia (powołując się m.in. na prace M. Zdyba, J. Trzcíńskiego i R. Stemplowskiego), podobnie jak częstokroć czynił Trybunał Konstytucyjny: „Dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego nie daje podstaw do jednoznacznego zdefiniowania dobra wspólnego, traktowane ono bywa jako tożsame z interesem publicznym, podkreśla się w nim różne elementy składowe dobra wspólnego, traktuje to pojęcie jako zbiorcze, nawiązuje przy tym do zasad konstytucyjnych takich jak zasada demokratycznego państwa prawnego czy solidarności społecznej. Jednocześnie w orzecznictwie TK spotkać można orzeczenia, w których rozumienie dobra wspólnego powiązane zostało z obowiązkami państwa wobec jednostek czy samorządu terytorialnego i z obowiązkami obywateli, a taka interpretacja rozszerza jego znaczenie ponad to, które wynika z tradycyjnego ujęcia”, *eadem*, *op. cit.*, s. 59 czy I. Lipowicz, *Dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, r. LXXIX, z. 3, s. 17–31. Autorka ta wskazuje, że w wielu orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego występuje konkretyzacja pojęcia dobra wspólnego w zakresie szczegółowych kwestii dobra wspólnego, chociaż nie samego pojęcia – zob. *eadem*, *op. cit.*, s. 19. Zob. także *Solidarność i dobro wspólne jako wartości w prawie*, red. D. Bach-Golecka, Warszawa 2021, *passim*.

- 65 Oprócz przywołanych powyżej pozycji zob. np.: M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, *passim*; E. Komierzyńska, M. Zdyb, *Kluczowa interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G (Ius)” 2016, vol. 63, nr 2, s. 161–179; M. Zdyb, *Interes jednostki a interes publiczny (społeczny). Konflikt interesów*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia, sectio G (Ius)”, vol. 40, nr 31, 1993, s. 299–307. M. Zdyb zauważa, powołując się na S. Kasznicę, że interes publiczny (społeczny) nie ma generalnego, wszechobejmującego znaczenia opisowego; wymaga ciągłej redefinicji, ciągłej analizy i nieustannie nowego wartościowania oraz oceniania – zob. *idem*, *op. cit.*, s. 307; A. Żurawik, „Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”. *Próba dookreślenia pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, r. LXXV, z. 2, s. 57–69 czy M. Woźniak, *Interes publiczny i dobro publiczne w prawie administracyjnym na tle konstytucyjnej zasady dobra wspólnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 4 (38), s. 151–173; *Interes publiczny a interes prywatny w prawie*, red. T. Giaro, XIII Konferencja Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 24 lutego 2012 r., *passim*; *Interes publiczny a interes prywatny. Kierunki zmian – wzajemne relacje – ochrona prawna*, red. P. Bieś-Srokosz, Częstochowa 2016, *passim*; *Państwo a gospodarka. Interes publiczny w prawie gospodarczym*, t. VII, red. H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski, Toruń 2018, *passim*. A. Powołowski spostrzega, że „jak daje się zauważyć, ustawodawca jedynie wskazuje jednak na zależność przyjmowanych rozwiązań prawnych od wartości, jaką jest interes publiczny, nie odwołując się do treści tej wartości, wobec czego nie w pełni wiadomo i rozpoznano, co leży w interesie publicznym, czyli co jest jego treścią”, *idem*, *op. cit.*, s. 229.

- 66 Zob. L. Góral, *Zintegrowany model publicznoprawnych instytucji ochrony rynku bankowego we Francji i Polsce*, Warszawa 2011, s. 63.

w ustawie – Prawo bankowe nie posługuje się bezpośrednio ani pojęciem interesu publicznego, ani pojęciem zbliżonym (bardziej lub mniej) (interesem społecznym, interesem ogólnym czy też pojęciem dobra wspólnego⁶⁷), ale L. Góral twierdzi, że przenikanie interesu publicznego w przestrzeń systemu bankowego „jest szczególnie widoczne na poziomie regulacji prawnych normujących jego funkcjonowanie. Przepisy regulujące funkcjonowanie rynku bankowego mają w znacznej mierze charakter publiczny, albowiem zawierają władcze ustalenia prawodawcy dotyczące zasad tworzenia, organizacji, zarządzania, finansowania instytucji ochrony działających na tym rynku oraz sprawowania nadzoru państwa nad tym rynkiem. Działania państwa w zakresie regulacji prawnych normujących funkcjonowanie rynku bankowego podejmowane są zatem w interesie publicznym, nie – wbrew poglądom niektórych autorów – ze względu na potrzebę chronienia mechanizmów rynkowych oraz zagrożeń, jakie dla podmiotów działających na tym rynku może nieść kryzys gospodarczy (na te wpływ mają bowiem zjawiska ekonomiczne), ale na ochronę fundamentalnych dla rynku bankowego wartości wypełniających treść interesu publicznego”⁶⁸, z czym należy się zgodzić. Obecnie powszechnie za „części składowe” interesu publicznego są uznawane bezpieczeństwo i porządek publiczny, a także ochrona środowiska, zdrowia oraz moralności publicznej, a nadto ochrona wolności i praw innych osób⁶⁹. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do swego wyroku z dnia 25 lutego 1999 r. wyraźnie stwierdził, że aby interes publiczny mógł być uwzględniony, powinien mieć – w świadomości jednostek – ugruntowaną podstawę aksjologiczną, z której będzie wynikał konkretny imperatyw normatywny. Pojęcie interesu publicznego nie ma charakteru blankietowego, więc ustawodawca nie może traktować go w sposób dowolny. Cięży więc na nim obowiązek określenia treści interesu publicznego, przy uwzględnieniu wartości i standardów konstytucyjnie chronionych⁷⁰. Trafnie zauważa przy tym A. Żurawik, że TK przyjmuje wyraźną podstawę aksjologiczną interesu

67 Warto odnotować, że na gruncie ustawy – Prawo bankowe pojawia się natomiast pojęcie interesu gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej (w art. 10a ust. 4 pkt 1a i art. 131 ust. 3 pkt 1), aczkolwiek ustawodawca nie zdecydował się, aby podać jego definicję legalną.

68 L. Góral, *Interes publiczny jako przesłanka ingerencji państwa w sferę funkcjonowania rynku bankowego w Polsce i we Francji*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2010, t. LXXXII, s. 57.

69 Zob. art. 31 ust. 3 Konstytucji; J. Nawrot, *op. cit.*, s. 74. Zob. też A. Pakuła, *Interes publiczny jako wartość w administracji publicznej* [w:] *Wartości w prawie...*, s. 169–180 czy E. Komie-rzyńska, M. Zdyb, *op. cit.*, s. 161–179.

70 Zob. wyr. TK z dnia 25 lutego 1999 r., (K 23/98), <http://otkzu.trybunal.gov.pl/1999/2/25> (dostęp: 1 listopada 2022 r.).

publicznego, wiążąc go z konkretnymi wartościami. Nie jest to pusta kategoria, co świadczy również o normatywnym charakterze tej klauzuli. Warto też jednocześnie przypomnieć orzeczenie z dnia 18 listopada 1993 r., w którym SN stwierdził, że „w państwie prawa nie ma miejsca dla sztywno i mechanicznie pojmowanej zasady nadrzędności interesu publicznego nad indywidualnym”⁷¹, jednak – jak zauważa J. Nawrot – w późniejszym orzecznictwie stwierdzono, że „granica uwzględnienia w postępowaniu administracyjnym słusznego interesu strony jest zaistnienie kolizji z interesem społecznym”⁷². W kontekście funkcjonowania systemu bankowego wartościami fundamentalnymi polskiego prawa bankowego, które „wypełniają treścią” pojęcie interesu publicznego, są w szczególności – wspomniane wcześniej – bezpieczeństwo⁷³, stabilność⁷⁴ i zaufanie⁷⁵ do systemu bankowego oraz banków działających w ramach tego systemu.

-
- 71 Orz. SN z dnia 18 listopada 1993 r., (III ARN 49/93, OSNC 1994, Nr 9, poz. 181), podają za: J. Nawrot, *op. cit.*, s. 78.
- 72 Wyr. SA we Wrocławiu z dnia 18 stycznia 1995 r., (SA/Wr 1386/94), „Państwo i Prawo” 1996, z. 6, s. 1814, podają za: J. Nawrot, *op. cit.*, s. 78.
- 73 Szerzej na temat podstawowych założeń dotyczących bezpieczeństwa systemu bankowego w Polsce zob. np. E. Komierzyńska-Orlińska, *Security of the Banking System in Poland. Fundamental Assumptions*, [w:] *Teaching Crossroads. 13th and 14th IPB Erasmus Weeks*, Edited by Elisabete Silva, Clarisse Pais, Luis S. Pais, Publisher: Instituto Politécnico de Braganca 2018 (Portugal), *passim*.
- 74 Szerzej na temat stabilności systemu bankowego oraz stabilności systemu finansowego zob. np.: T. Nieborak, *Komisja Nadzoru Finansowego jako gwarant...*, *passim*; E. Kosieradzka, *Publicznoprawne aspekty...*, *passim*; E. Kosieradzka, *Komisja Nadzoru Finansowego jako instytucja zapewnienia bezpieczeństwa, stabilności i zaufania do systemu bankowego w Polsce* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właziłak, Warszawa 2015, s. 622–635; W. Szpringer, *op. cit.*, *passim*; A. Ostalecka, *Sieć bezpieczeństwa finansowego w obliczu rosnącego zagrożenia utraty stabilności systemów finansowych* [w:] *Rynek finansowy. Inspiracje z integracji europejskiej*, red. P. Karpuś, J. Węclawski, Lublin 2008, s. 28–34; M. Kiedrowska, P. Marszałek, *Stabilność finansowa – pojęcie, cechy i sposoby jej zapewnienia. Część I...*, s. 20–34; M. Kiedrowska, P. Marszałek, *Stabilność finansowa – pojęcie, cechy i sposoby jej zapewnienia. Część II*, „Bank i Kredyt” 2002, nr 4, s. 18–34; M. Iwanicz-Drozdowska, *Definicje i determinanty stabilności finansowej*, „Bank i Kredyt” 2011, nr 1, *passim*; P. Niedziółka, *Pokusa nadużycia w działalności kredytowej banków a stabilność finansowa*, „Bank i Kredyt” 2008, nr 11, s. 18–29; M. Mikita, *Stabilność systemu finansowego Unii Europejskiej*, „Studia BAS. Biuro Analiz Sejmowych. Finanse Unii Europejskiej – nowe wyzwania” 2021, nr 3 (67), s. 87–116; W.M. Orłowski, *Stabilność finansowa Unii Europejskiej: czy potrzebne są kolejne reformy?*, „Studia BAS. Biuro Analiz Sejmowych. Finanse Unii Europejskiej – nowe wyzwania” 2021, nr 3 (67), s. 7–25.
- 75 Szerzej na temat zaufania (i ryzyka) w działalności banków zob. E. Komierzyńska-Orlińska, *Zaufanie i ryzyko w działalności banków* i cytowana tam literatura [w:] *Kryzys czy rozwój gospodarczy? Prawne, ekonomiczne i socjologiczne instrumenty stymulowania rozwoju gospodarczego*, red. A. Szyszka, M. Adamczyk, R. Frey, Toruń 2022, s. 179–195.

3. Kluczowe wartości wyrażone przez ustawodawcę w celach nadzoru bankowego

Jedną ze wskazywanych w literaturze przedmiotu cech konstytutywnych nadzoru bankowego jest normatywne określenie celów nadzoru⁷⁶. Określone przez ustawodawcę cele nadzoru zostały zatem podporządkowane zasadzie legalizmu, zgodnie z którą Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) – jako instytucja nadzoru zintegrowanego, sprawująca obecnie nadzór nad całym rynkiem finansowym, w tym bankowym w Polsce⁷⁷ – może wkraczać w działalność podmiotów nadzorowanych tylko w sytuacjach określonych w przepisach ustaw wyznaczających obszar działania organu nadzoru i rodzaj środków nadzoru, które organ ten może zastosować. Nadzór bankowy jest więc wykonywany w oparciu na kryterium zgodności z prawem, należałoby zatem określić go mianem nadzoru prawnego (nadzoru ogólnego, sprawowanego z punktu widzenia legalności)⁷⁸. Nadzór bankowy jest uważany za nadzór będący instytucją prawa materialnego, ponieważ Komisja Nadzoru Finansowego nie jest podmiotem nadrzędnym strukturalnie wobec nadzorowanych banków, nie występuje tu hierarchiczne podporządkowanie banków KNF, nie ma tutaj mowy o zwierzchności organizacyjnej, a możliwość zastosowania środków władczych wynika z norm prawa materialnego, w szczególności z ustawy – Prawo bankowe⁷⁹. „Przesłanką powodującą nawiązanie stosunku prawnego nadzoru, opartego na normach prawa materialnego jest ochrona określonych dóbr. Prawną konsekwencją objęcia ustawową ochroną pewnych kategorii dóbr jest nadzór sprawowany przez organy państwa nad podmiotami zewnętrznymi i niepodporządkowanymi władzy państwowej, które to podmioty swoją działalnością mogłyby zagrażać dobrom chronionym. Nadzór nad działalnością banków stanowi doskonałą egzemplifikację regulacji administracyjnoprawnej

76 Tak w szczególności: L. Góral, *Nadzór bankowy*, Warszawa 1998, s. 19; *idem*, *Nadzór bankowy* [w:] L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie prawo bankowe*, Warszawa 2006, s. 270; *idem*, *Nadzór bankowy a nadzór ubezpieczeniowy w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1999, nr 6, s. 4 czy Z. Krupa, *Nadzór bankowy jako forma interwencjonizmu państwowego na rynku finansowym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. LX, nr 2642, s. 201.

77 Zob. art. 4 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 1 u.n.r.f.

78 Zob. L. Góral, *Nadzór...*, s. 271.

79 Zob. K. Prac, *Miejsce organów nadzoru bankowego w systemie organów państwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2001, t. XLVII, nr 2308, s. 138.

zawierającej normy materialne, w których mowa jest o ochronie mienia i nadzorze z tym związanym”⁸⁰.

Należy zgodzić się z poglądem, że polski ustawodawca, wskazując w u.n.r.f. i ustawie – prawo bankowe cele nadzoru nad działalnością bankową, określił wartości, których respektowanie na rynku finansowym, w tym bankowym, wypełnia treść interesu publicznego, wyznaczając KNF do czuwania nad ich przestrzeganiem. Tymi wartościami, zgodnie z art. 2 u.n.r.f., są: zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności⁸¹, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku również poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku, przez realizację celów określonych w szczególności w ustawie – prawo bankowe; ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym⁸²; ustawie z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi; zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego⁸³; ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym⁸⁴; ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych⁸⁵ oraz ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych⁸⁶. Cele nadzoru wykonywanego przez KNF zostały określone zatem „dwustopniowo”: u.n.r.f. wskazuje cele generalne – nadrzędne (strategiczne⁸⁷), do osiągnięcia

80 K. Prac, *Status prawny Komisji Nadzoru Bankowego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2001, nr 11, s. 2.

81 A. Nadolska słusznie twierdzi, że „podstawową rolą nadzoru finansowego, rozumianego jako instytucja prawna, za pomocą której państwo sprawuje pieczę nad prawidłowym funkcjonowaniem systemu finansowego, jest zapewnienie stabilności tego systemu”, zob. szerzej *eadem*, *Czy Polska potrzebuje nadzoru finansowego typu Twin Peaks?*, „Bank i Kredyt” 2022, nr 53, s. 206 i n. Stabilność finansowa jest uważana za dobro publiczne, zob. O. Szczepańska, *op. cit.*, s. 20 i n.

82 T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 207.

83 T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1413.

84 T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 837 z późn. zm.

85 T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 924 z późn. zm.

86 T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1907 z późn. zm.

87 E. Fojcik-Mastalska i R. Mastalski określają cele nadzoru nad rynkiem finansowym wskazane w art. 2 u.n.r.f. jako cele nadzoru zintegrowanego, sformułowane w uogólnionym, ponadsektorowym ujęciu – zob. *eadem*, *Cele i zakres nadzoru bankowego* [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe – realia i perspektywy zmian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, red. L. Etel, M. Tyniewicki, Białystok 2012, s. 565. Tak też określa cele wskazane w art. 2 u.n.r.f. E. Rutkowska – jako cele zintegrowanego nadzoru nad rynkiem finansowym, wspólne dla całego rynku finansowego, z jednoczesnym wskazaniem

których KNF ma dążyć, a ich osiągnięciu ma służyć realizacja celów operacyjnych, wskazanych w poszczególnych ustawach sektorowych⁸⁸, w tym w ustawie – prawo bankowe, co ma doniosłe konsekwencje praktyczne. Taki dwustopniowy sposób określenia celów nadzoru będzie odgrywać istotną rolę w wykonywaniu zadań i kompetencji KNF, umożliwiając uwzględnienie specyfiki poszczególnych sektorów rynku finansowego, w tym – rzecz jasna – rynku bankowego. Konsekwencją tego będzie konieczność stosowania odmiennych środków w ramach realizacji celów operacyjnych w poszczególnych sektorach rynku finansowego (na poszczególnych rynkach), dla osiągnięcia tego samego celu generalnego – nadrzędnego (strategicznego). Zgodzić się przy tym należy, że rozwiązanie to trzeba ocenić jako zasadne, ponieważ umożliwia ono uwzględnienie cech specyficznych, właściwych tylko dla danego sektora rynku finansowego⁸⁹. L. Góral wyraźnie stwierdza, że wartości wspólne dla rynku finansowego jako całości są sumą wartości chronionych ze względu na interes publiczny dla poszczególnych sektorów rynku finansowego. Ustawodawca wyszedł więc z założenia, że wartości chronione są inne w poszczególnych sektorach rynku finansowego, dlatego inne są również cele nadzoru wykonywanego przez KNF nad poszczególnymi częściami, sektorami rynku finansowego. „Trudno bowiem zgodzić się z taką interpretacją powołanego przepisu⁹⁰, że Komisja Nadzoru Finansowego konkretyzuje wartości wspólne dla rynku finansowego jako całości, takie jak: stabilność, bezpieczeństwo, przejrzystość, prawidłowe funkcjonowanie rynku finansowego, zaufanie, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku zarówno w przestrzeni prawnej rynku bankowego, rynku kapitałowego, rynku ubezpieczeń i funduszy emerytalnych. Pojęcia takie mogą być bowiem rozumiane w sposób niejednorodny w poszczególnych segmentach rynku finansowego, zaś cele nadzoru, które wyznaczają te

na realizację celów nadzorczych określonych w ustawach szczególnych, które zostały przez ustawodawcę zawarte w art. 2 u.n.r.f. *in fine* – zob. *eadem*, *Problem integracji nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, t. XVI, s. 614. Z kolei Z. Ofiarski stwierdził, że u.n.r.f. stanowi „szczególnego rodzaju nadbudowę prawną, scalającą poszczególne procedury nadzorcze nad elementami składowymi szeroko rozumianego rynku finansowego, którego jednym z istotnych segmentów pozostaje rynek bankowy” – *idem*, *Prawo bankowe. Komentarz Lex*, Warszawa 2013, s. 828.

88 Zob. J. Kołacz, *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym – zagadnienia wybrane*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2009, nr 3–4, s. 150.

89 Zob. *ibidem*, s. 150–152.

90 Przepisu art. 2 u.n.r.f.

wartości chronione, z uwagi na charakter prawny nadzoru muszą być ściśle określone przez prawodawcę, a nie interpretowane przez organ sprawujący nadzór nad rynkiem finansowym⁹¹.

Podstawowe wartości, które wyznaczają cele nadzoru dla rynku bankowego, zostały wskazane w treści art. 133 ust. 1 ustawy – prawo bankowe. Są to: bezpieczeństwo środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych, zgodność działalności banków z przepisami ustawy – prawo bankowe, rozporządzenia nr 575/2013⁹², ustawy o Narodowym Banku Polskim⁹³, statutem oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku, a także zgodność działalności prowadzonej przez banki zgodnie z art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi⁹⁴ z przepisami tej ustawy, ustawy – prawo bankowe, rozporządzenia nr 596/2014⁹⁵, aktami delegowanymi wydanymi na podstawie tego rozporządzenia oraz ze statutem. Te wartości są realizowane poprzez czynności podejmowane przez KNF w ramach nadzoru bankowego⁹⁶, polegające, zgodnie z art. 133 ust. 2 ustawy – prawo bankowe, na:

- 1) dokonywaniu oceny sytuacji finansowej banków, w tym badaniu wypłacalności, jakości aktywów, płynności płatniczej, wyniku finansowego banków;
- 2) badaniu jakości systemu zarządzania bankiem, w szczególności systemu zarządzania ryzykiem oraz systemu kontroli wewnętrznej;
- 3) badaniu zgodności udzielanych kredytów, pożyczek pieniężnych, akredytyw, gwarancji bankowych i poręczeń oraz emitowanych bankowych papierów wartościowych z obowiązującymi w tym zakresie przepisami;
- 4) badaniu zabezpieczenia i terminowości spłaty kredytów i pożyczek pieniężnych;
- 5) badaniu przestrzegania limitów, o których mowa w art. 79a, oraz limitów,

91 L. Góral, *Zintegrowany model...*, s. 69.

92 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. U. UE L.2013.176.1 z dnia 27 czerwca 2013 r. z późn. zm.).

93 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2025).

94 Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1500 z późn. zm.).

95 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE (Dz. U. UE L.2014.173.1 z dnia 12 czerwca 2014 r. z późn. zm.).

96 Tak słusznie L. Góral, *Zintegrowany model...*, s. 69.

o których mowa w art. 395 rozporządzenia nr 575/2013, a także ocenie procesu identyfikacji, monitorowania i kontroli koncentracji ekspozycji, w tym dużych ekspozycji;

- 6) badaniu przestrzegania przez bank określonych przez Komisję Nadzoru Finansowego norm dopuszczalnego ryzyka w działalności banków, zarządzania ryzykiem prowadzonej działalności, w tym dostosowania do rodzaju i skali działalności banku procesu identyfikacji i monitorowania ryzyka oraz sprawozdawania o ryzyku;
- 7) dokonywaniu oceny szacowania, utrzymywania i przeglądu kapitału wewnętrznego;
- 8) badaniu wykonywania przez banki obowiązków, o których mowa w art. 56a, art. 59a, art. 59b, art. 92ba–92bd i art. 111c ustawy – prawo bankowe.

Jednym z podstawowych celów nadzoru bankowego jest zatem ochrona, bezpieczeństwo środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych, czego konsekwencją jest ochrona stabilności finansowej podmiotów podlegających nadzorowi. Celem nadzoru bankowego jest również zapewnienie zgodności banków z przepisami prawa, a także ochrona uczciwej konkurencji⁹⁷.

Zasadniczym celem nadzoru bankowego jest – co akcentuje się w piśmiennictwie – zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych, a bezpieczeństwo to powinno być główną wskazówką interpretacyjną funkcjonowania banków (o czym już wspomniano) i ich nadzorowania⁹⁸. W doktrynie istnieje również pogląd, że „w tym celu nadzoru chodzi *de facto* o bezpieczeństwo środków gromadzonych na podstawie wszelkich form działalności depozytowej banków, a nie tylko w ramach prowadzenia rachunków bankowych [...]”⁹⁹. Bezpieczeństwo, wyraźnie wyeksponowane w art. 133 ust. ustawy – prawo bankowe, odnosi się tutaj nie do bezpieczeństwa samych banków jako tych podmiotów, które

97 Zob. M. Śliwa-Wajda [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, Warszawa 2022, art. 133, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587890459/687899/mikos-sitek-agnieszka-red-zapadka-piotr-red-prawo-bankowe-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 10 listopada 2022 r.).

98 Zob. A. Zalcewicz, E. Rutkowska, *Nadzór nad zrzeszonymi bankami spółdzielczymi*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2008, nr 7, s. 18. Tak też E. Kosieradzka, A. Wołoszyn, *Procedura stosowania prawnych środków nadzoru przez Komisję Nadzoru Finansowego wobec banków* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 408.

99 A. Kawulski, *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 556.

są uprawnione do obracania środkami im powierzonymi we własnym imieniu, ale do bezpieczeństwa tych właśnie środków, które warunkuje zaufanie deponentów. Można ten cel rozumieć jako wymóg profesjonalnego zarządzania ryzykiem, na jakie te środki są narażane w działalności bankowej¹⁰⁰. Zasadniczy cel nadzoru bankowego to – zdaniem L. Górala – czuwanie nad przestrzeganiem przez podmioty wykonujące działalność bankową określonych prawnie reguł rozsądnego zarządzania ryzykiem, które z tą działalnością się wiąże. Te reguły stanowią formę zapewnienia ochrony depozytów zgromadzonych przez indywidualnych depozytariuszy w poszczególnych bankach, jak również ochrony całego sektora, jego bezpieczeństwa i stabilności¹⁰¹. Natomiast cele wyrażone w art. 133 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy – Prawo bankowe są wyraźnie podporządkowane zasadzie legalizmu nadzoru¹⁰², zgodnie z którą nadzorca czuwa nad przestrzeganiem przez banki ściśle określonych norm prawa materialnego. W takiej sytuacji instytucja sprawująca nadzór pełni funkcję kwalifikującą zachowania adresatów norm¹⁰³. Warto zauważyć, że KNF, oceniając działalność banku z punktu widzenia bezpieczeństwa (normatywnie określone cele nadzoru stanowią przecież kryteria ocen nadzorczych), jako instytucja sprawująca nadzór, opiera się na obowiązujących przepisach prawa, zaleceniach (rekomendacjach), ale również na okolicznościach pozaprawnych, w szczególności ekonomicznych, które wystąpią w danym, konkretnym przypadku. „Jest to zatem kryterium bardzo pojemne, umożliwiające wszechstronne wartościowanie sposobów działania banku i ich skutków. Jeżeli przy tym bezpieczeństwo środków powierzonych bankom jest przedmiotem regulacji prawnej, kryterium bezpieczeństwa pokrywa się z kryterium legalności”¹⁰⁴.

100 Zob. E. Fojcik-Mastalska, R. Mastalski, *op. cit.*, s. 566.

101 Zob. R. Mianowana, *Komentarz do art. 133 ustawy Prawo bankowe* [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. Hanna Gronkiewicz-Waltz, Warszawa 2013, s. 453.

102 Tak też E. Fojcik-Mastalska, R. Mastalski, *op. cit.*, s. 568–569.

103 Zob. M. Urban, *Cele nadzoru bankowego w praktyce ustawodawczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, z. 2, s. 185; tak L. Góral, *Zintegrowany model...*, s. 71.

104 E. Fojcik-Mastalska, R. Mastalski, *op. cit.*, s. 567.

4. Relacje między wartościami wyrażonymi przez ustawodawcę w celach nadzoru bankowego i w prawie bankowym

Wartości wyrażone przez ustawodawcę zarówno w celach nadzoru bankowego, jak i w całym prawie bankowym nie są od siebie odizolowane, oderwane, wzajemnie się przenikają i na siebie oddziałują. Nie da się między nimi przeprowadzić ścisłej linii demarkacyjnej. Jak wskazuje J. Gliniecka, są one realizowane w koncepcji zarządzania i minimalizowania ryzyka bankowego, w tajemnicy bankowej, w funduszowaniu gospodarki finansowej banku oraz koncepcji nadzoru bankowego¹⁰⁵.

Bezpieczeństwo rynku bankowego często utożsamiane jest z jego stabilnością¹⁰⁶. Destabilizacja systemu bankowego powoduje zakłócenia w funkcjonowaniu całej gospodarki, co skutkuje zagrożeniem bezpieczeństwa ekonomicznego. Bezpieczeństwo systemu bankowego i banków działających w ramach tego systemu, szczególnie w warunkach polskich, warunkuje zatem stabilne i bezpieczne funkcjonowanie całej gospodarki. Utrzymanie stabilności systemu bankowego jest ważne ze względu na rolę banków w finansowaniu gospodarki i w rozliczeniach płatniczych; ponadto banki tworzą produkty i świadczą usługi, które umożliwiają innym podmiotom zarządzanie ryzykiem finansowym¹⁰⁷. Ze względu na istotne znaczenie systemu bankowego w systemie finansowym i w całej gospodarce nad działalnością banków ustanawia się nadzór i szereg regulacji, ponieważ oparcie systemu bankowego tylko i wyłącznie na zasadach rynkowych i pozostawienie go jedynie „niewidzialnej ręce rynku” nie zapewnia optymalnego poziomu bezpieczeństwa, a wręcz jest lekkomyślne i krótkowzroczne¹⁰⁸. Potrzebna jest „widzialna ręka państwa”,

105 Zob. J. Gliniecka, *op. cit.*, s. 259.

106 A. Jurkowska-Zeidler wskazuje, że bezpieczeństwo finansowe (rozumiane ogólnie jako brak zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń gospodarczych) jest pojęciem nadrzędnym w stosunku do stabilności finansowej, ponieważ stabilność finansowa jest metodologicznie przedmiotem ochrony bezpieczeństwa finansowego i może być rozumiana jako stan, w którym system finansowy działa bez zakłóceń i w którym brak kryzysu finansowego i ryzyka systemowego, zob. *eadem*, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 166–171.

107 Zob. D. Kadłubowski, *Bezpieczeństwo rynku finansowego – rola Narodowego Banku Polskiego* [w:] *Bezpieczeństwo rynku finansowego*, red. E. Fojcik-Mastalska, E. Rutkowska-Tomaszewska, Wrocław 2010, s. 31.

108 Zob. A. Ostalecka, *Sieć bezpieczeństwa finansowego...*, s. 29; zob. też A. Michór, *Komisja Nadzoru Finansowego jako gwarant stabilności systemu finansowego w Polsce*, „Prawo

która materializuje się w postaci nadzoru bankowego. To jest ta instytucja prawna, poprzez którą państwo wyraża troskę o prawidłowe, bezpieczne, stabilne funkcjonowanie systemu bankowego i banków wchodzących w skład tego systemu. Uzasadnieniem istnienia instytucji i regulacji nadzorczych jest również uznanie nadrzędności dóbr podlegających ochronie¹⁰⁹. Dobrami chronionymi przez instytucje nadzoru bankowego są dobra i publiczne, i prywatne. Jako dobro publiczne traktuje się bezpieczeństwo całego systemu bankowego (szerzej: finansowego) i związaną z nim stabilność gospodarczą państwa, z kolei dobrami prywatnymi są indywidualne środki powierzane bankom jako instytucjom zaufania publicznego¹¹⁰. Małgorzata Urban słusznie stwierdza, że „cel wyrażony w przepisie art. 133 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo bankowe ma charakter podstawowy, stanowiący *de facto ratio legis* powołania nadzoru bankowego oraz wyznaczający zakres jego kompetencji i sposobu funkcjonowania”¹¹¹. Natomiast za jedną z przyczyn ustanawiania przez państwo regulacji, które służą zapewnieniu bezpieczeństwa systemu bankowego, uznaje się dążenie do ograniczenia negatywnych skutków niestabilności sektora bankowego¹¹².

Stabilność systemu bankowego i banków działających w ramach tego systemu, a szerzej – stabilność finansowa, to wartości, do których osiągnięcia dążą władze publiczne. Utrzymywanie tej stabilności pozytywnie wpływa na wzajemne zaufanie, a także pokój oraz ład społeczny. Stabilność finansowa (stabilność systemu bankowego i banków działających w ramach tego systemu) leży w interesie wszystkich uczestników życia gospodarczego, w interesie całego społeczeństwa, i w związku z tym leży w interesie publicznym. „Stabilność finansowa jest dobrem społecznym, do którego korzystający z usług finansowych mają prawo. Z kolei przyczyną braku stabilności finansowej jest wystąpienie zbyt dużego ryzyka systemowego, które może doprowadzić do kryzysu finansowego”¹¹³, co wiąże się z utratą zaufania do systemu finansowego, w tym

Mediów Elektronicznych” 2010, nr 1, s. 28 oraz T. Nieborak, *Komisja Nadzoru Finansowego jako gwarant...*, s. 358.

109 Zob. J. Koleśnik, *Pożądanee cechy nowoczesnych bankowych regulacji nadzorczych*, „Finanse” 2010, nr 2, s. 67.

110 Zob. E. Rutkowska, *Nadzór bankowy w ramach nadzoru nad rynkiem finansowym* [w:] *Prawo bankowe*, red. E. Fojcik-Mastalska, Wrocław 2010, s. 141–142.

111 M. Urban, *op. cit.*, s. 185.

112 Zob. P. Zawadzka, *Tendencje w zakresie systemów gwarancyjnych na rynkach finansowych* [w:] *Bezpieczeństwo rynku finansowego*, red. E. Fojcik-Mastalska, E. Rutkowska-Tomaszewska, Wrocław 2010, s. 143–144.

113 H. Gronkiewicz-Waltz, *Instytucjonalizacja nadzoru makroostrożnościowego w UE*, „Monitor Prawa Bankowego” 2015, nr 6 (55), s. 49–50.

systemu bankowego i banków działających w ramach tego systemu. Kryzys bankowy lat 2007–2009 był zresztą nazywany też kryzysem zaufania. W literaturze przedmiotu dostrzega się swoiste połączenie: „[...] istnieje zależność (sprzężenie zwrotne) między stabilnością systemu finansowego a zaufaniem do systemu i jego części składowych, czyli głównie instytucji bankowo-finance- sowych (banków centralnych, banków komercyjnych i spółdzielczych, instytucji parabankowych i pozabankowych, z towarzystwami ubezpieczeniowymi, funduszami emerytalnymi, funduszami inwestycyjnymi i giełdami papierów wartościowych na czele). Inaczej mówiąc – ewentualna destabilizacja systemu oddziałuje na obniżenie poziomu zaufania i odwrotnie: ewentualny spadek zaufania może być czynnikiem dodatkowo destabilizującym funkcjonowanie instytucji finansowej”¹¹⁴. Do warunków wstępnych stabilności całego systemu finansowego należą stabilne otoczenie makroekonomiczne i zrównoważona stopa wzrostu gospodarczego¹¹⁵. Z kolei do warunków, jakie powinien spełniać stabilny system finansowy, zalicza się m.in.: zdrowe (odpowiednie) ramy prawne, efektywny nadzór i sprawnie działającą sieć bezpieczeństwa finansowego (*safety net*)¹¹⁶. Zauważyć tutaj należy, że KNF może m.in. wydawać rekomendacje dotyczące dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami (art. 137 ust. 1 pkt 5 pr. bank.). Efektywnie działający nadzór nad rynkiem finansowym, w tym bankowym niewątpliwie przyczynia się do zwiększenia bezpieczeństwa i stabilności systemu finansowego oraz stymuluje konkurencyjność, przyczyniając się tym samym do jego rozwoju. Szczególny reżim prawny rynku bankowego (szerzej: finansowego) oznacza poddanie go szczególnej organizacji i nadzorowi ze strony państwa. „W sferze funkcjonowania rynku finansowego regulacyjna interwencja państwa była i jest największa. Organizacja i nadzór mają przede wszystkim służyć zapewnieniu bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rynku finansowym oraz ochronie uczestników tego rynku”¹¹⁷. Fundament stabilności systemu finansowego, w tym systemu bankowego i banków działających w ramach tego

114 S. Flejterski, *Zaufanie do instytucji bankowo-finance- sowych jako fundament stabilnego systemu finansowego* [w:] *Stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego*, red. J. Nowakowski, T. Famulska, Warszawa 2008, s. 17–18.

115 Zob. A.M. Jurkowska, *Bank centralny a bezpieczeństwo i stabilność systemu finansowego* [w:] *Ład instytucjonalny w gospodarce*, red. B. Polszakiewicz, J. Boehlke, Toruń 2005, s. 258.

116 Zob. R. Mroczkowski, *Nadzór jako instytucjonalna gwarancja prawidłowego funkcjonowania rynku kapitałowego* [w:] *Ład instytucjonalny...*, s. 236.

117 A. Jurkowska-Zeidler, *Prawne uwarunkowania bezpieczeństwa wewnętrznego rynku finansowego Unii Europejskiej* [w:] *Prawo finansowe w warunkach członkostwa Polski w Unii*

systemu, stanowi natomiast zaufanie klientów podmiotów finansowych, w tym banków, których działalność wpływa na stabilność całego systemu finansowego państwa. Dostrzec należy również pogląd, zgodnie z którym „[...] brak stabilności może powodować utratę zaufania, natomiast [...] bezpieczeństwo nie zawsze wiąże się ze stabilnością [...]”. Bezpieczny system może być bowiem niestabilny, a stabilny może być niebezpieczny. Jak podkreśla A. Alińska, niestabilność w bezpiecznym systemie może «charakteryzować się zmiennością, która jednak nie musi powodować utraty zaufania interesariuszy do całego systemu»¹¹⁸. Jak z kolei dostrzega T. Nieborak, relacje uczestników rynku finansowego, w tym bankowego, a także bezpieczeństwo i stabilność tego rynku są oparte na zaufaniu, które jest postrzegane „jako przedmiot ochrony, uznana wartość prawna, bez której można żyć, bez której istnienia jednak prędzej czy później następuje delegitymizacja określonych instytucji prawnych, a nawet [...] odrzucenie całego porządku prawnego”¹¹⁹. Tak rozumiane zaufanie leży w interesie publicznym, wypełnia jego treść¹²⁰.

Warto w analizowanym kontekście również wspomnieć, że spotykane są też poglądy – wśród zwolenników regulacji rynku bankowego (szerzej: finansowego) – uznające sam system (rynek) finansowy jako całość za dobro publiczne (wspólne)¹²¹, a więc działania podejmowane na rzecz jego stabilności mają leżeć w interesie całego społeczeństwa, w interesie publicznym. „System finansowy zapewnia bowiem sprawny mechanizm płatniczy i sprzyja powstawaniu dobrobytu. Co więcej, jego destabilizacja prowadzi z reguły do wysokich kosztów społecznych i ekonomicznych”¹²². Kluczowe znaczenie z punktu widzenia ochrony bezpieczeństwa ma prawo, normujące funkcjonowanie instytucji ochrony bezpieczeństwa, środki (instrumenty) ochrony oraz odpowiednie procedury. W kontekście wspomnianego wcześniej interesu publicznego w przestrzeni systemu bankowego należy zauważyć, że chroniąc

Europejskiej. *Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Wandzie Wójtowicz*, red. A. Pomorska, P. Smoleń, J. Stelmasiak, A. Gorgol, Lublin 2011, s. 169.

118 K. Sarnacka, *Wpływ czynników zewnętrznych na stabilność i bezpieczeństwo systemu finansowego* [w:] *Bezpieczeństwo i stabilność jako wartość chroniona na gruncie prawa finansowego*, red. D. Wróblewska, W. Bożek, Łódź 2022, s. 38–39.

119 T. Nieborak, *Rynek finansowy jako dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, r. LXXIX, z. 3, s. 170. Autor ten powołuje się na poglądy T. Staweckiego wyrażone w publikacji *Prawo i zaufanie. Refleksja czasu kryzysu*, [w:] *Normalność i kryzys. Jedność czy różnorodność*, red. J. Oniszczyk, Warszawa 2010, s. 122 i 125.

120 Podobnie T. Nieborak, *Rynek finansowy jako dobro...*, s. 170.

121 Zob. *ibidem*, s. 161–174.

122 M. Iwanicz-Drozdowska, B. Lepczyński, *op. cit.*, s. 12.

bezpieczeństwo, należy chronić zarówno interes publiczny, jak i interesy jednostkowe, indywidualne. Podmiotem ochrony jest państwo i społeczeństwo (w tym jednostka), natomiast przedmiotem ochrony jest funkcjonowanie państwa i społeczeństwa w szerokim rozumieniu, obejmującym w zasadzie każdy aspekt ich działania wraz z przyjętymi przez nie normami prawnymi, moralnymi, zwyczajowymi, obyczajowymi itd., które są powszechnie uznane i szanowane. J. Gliniecka uważa, że do nadrzędnych wartości prawa bankowego należą bezpieczeństwo oraz potrzeba wyważenia interesów stron stosunków prawnych zachodzących między bankiem a jego klientami¹²³, o czym już wspomniano.

Wartością wyrażoną przez ustawodawcę w celach nadzoru bankowego, jak i w całym prawie bankowym jest też legalizm, który, jak trafnie zauważa Marcin Dyl, „[...] dotyczy z jednej strony podstaw do działania dla podmiotu nadzorowanego, co podlega ocenie organu nadzoru, z drugiej jednak strony, oddziaływanie organu musi znajdować umocowanie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego”¹²⁴. W piśmiennictwie podkreśla się, że w ramach prawa publicznego nadzór posiada cechy samodzielnej instytucji prawnej, opartej właśnie na zasadzie legalizmu, która określa zakres przyznanych prawem uprawnień do ingerowania w działalność podmiotu nadzorowanego. Instytucja sprawująca nadzór kwalifikuje zachowania adresata, a naruszenie określonych norm prawa materialnego stanowi podstawę do interwencji, co ma w pełni odniesienie do podporządkowanego zasadzie legalizmu nadzoru nad działalnością banków: „Naruszenie tych norm, odstępstwo od zakazu lub nakazu w nich wyrażonego, staje się podstawą interwencji Komisji Nadzoru Finansowego, mającej na celu przywrócenie stanu faktycznego do stanu zgodności z prawem lub też zapobieżenie skutkom działalności niezgodnej z prawem”¹²⁵. W tym celu Komisja została wyposażona przez ustawodawcę w odpowiednie prawne formy działania (w tym środki nadzoru)¹²⁶ (zob. art. 138 prawa bankowego). Pierwszoplanowym zadaniem organu nadzoru bankowego jest zapewnienie

123 Zob. J. Gliniecka, *op. cit.*, s. 259.

124 M. Dyl, *Środki nadzoru na rynku kapitałowym*, Warszawa 2012, s. 79.

125 L. Góral, *Zintegrowany model...*, s. 71.

126 Zob. szerzej np.: M. Dyl, *op. cit.*, *passim*; W. Gonet, *Środki nadzorcze w prawie bankowym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 4, s. 6–16; M. Olszak, *Rekomendacje organu nadzoru bankowego – geneza, przedmiot regulacji, charakter prawny*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2010, nr 11, s. 2–11. Por. Z. Krupa, *op. cit.*, s. 208–213 czy K. Marak, *Klasyfikacja środków nadzoru bankowego i ich charakter prawny*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. LVIII, nr 2562, s. 165–200.

przestrzegania przyjętych przez ustawodawcę regulacji przez banki. A. Nadolska stwierdza, że „instytucje nadzorujące nie ograniczają się przy tym z reguły w swej działalności wyłącznie do zapewnienia przestrzegania prawa, ale dążą także do zapewnienia racjonalnych zachowań podmiotów nadzorowanych. Może to dotyczyć np. takich kwestii jak identyfikacja i kontrola ryzyka w podmiotach nadzorowanych, posiadanie przez nie przejrzystych zasad organizacji i zarządzania, tworzenie rezerw itp.”¹²⁷. Znajduje to odpowiednie odzwierciedlenie w przepisach prawa bankowego dotyczących nadzoru KNF nad bankami (zob. np. art. 133 ust. 2, art. 137 ust. 1 pkt 5).

Można również zauważyć możliwość wystąpienia konfliktu pomiędzy wartościami chronionymi przez nadzór bankowy, co jest w zasadzie nieuniknione, ponieważ różny może być sposób uszczegółowienia i wyrażenia celów nadzoru bankowego w przepisach prawa. Jednocześnie przy „wielości” celów może dochodzić do ich „ważenia”, konieczności wyboru między ewentualnie sprzecznymi celami. Natomiast cele te powinny mieć charakter komplementarny względem siebie.

Podstawowym celem nadzoru bankowego, co wynika również z analizy przeprowadzonej w ramach niniejszego opracowania, jest ochrona bezpieczeństwa depozytów bankowych i prowadzenie takiej polityki nadzorczej, która będzie sprzyjała utrzymaniu bezpieczeństwa całego systemu finansowego, przy zastrzeżeniu, że nie będzie ona naruszała obowiązujących przepisów prawa oraz warunków, w których istnieje uczciwa konkurencja. Dlatego może pojawić się problem, potencjalny konflikt w realizacji celów nadzoru bankowego, gdy zostanie zachwiana przez nadzorcę bankowego właściwa proporcja między wskazaną ochroną a dyscypliną rynkową. Trafne jest stwierdzenie, że ochrona depozytów bankowych służy zarówno ochronie interesów klientów banków, jak i całemu państwu. Nadrzędnym celem nadzoru bankowego jest stabilność sektora bankowego, gdyż skutek powiązań w systemie bankowym może dojść do efektu zarażenia (*contagion effect*)¹²⁸. Tak więc celem nadzoru bankowego jest również dbałość o stabilność finansową sektora bankowego, jednakże nie jest konieczne wprowadzenie tego celu do przepisów

127 A. Nadolska, *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, Warszawa 2014, s. 197.

128 Szerzej na ten temat zob. np. E. Komierzyńska-Orlińska, *Komisja Nadzoru Finansowego jako ogniwo sieci bezpieczeństwa finansowego w Polsce w kontekście sprawowanego nadzoru bankowego* [w:] *Zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski*, red. L. Elak, M. Kuranc-Szymczak, Zamość 2019, s. 357–378.

ustawy – Prawo bankowe, ponieważ jest on powiązany z celem ochrony bezpieczeństwa depozytów bankowych¹²⁹. Wątpliwości mogą pojawić się także wtedy, gdy nadzór bankowy reaguje „zbyt intensywnie”, zakłócając warunki uczciwej konkurencji i osłabiając dyscyplinę rynkową. Taka sytuacja może mieć miejsce wówczas, gdyby nadzorca bankowy wspierał poszczególne banki finansowo bądź ratował bank w sytuacji wystąpienia w nim (w zarządzie banku) pokusy nadużycia (*moral hazard*).

Wątpliwości pojawiają się również odnośnie do zakresu sprawowanego nadzoru bankowego na podstawie kryterium legalności. Osią dyskusji jest to, czy nadzór bankowy powinien badać legalność działalności banków jedynie na podstawie przepisów wskazanych w art. 133 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy – Prawo bankowe, czy też należy uznać, iż badanie legalności działalności banków przez nadzorcę bankowego polegać powinno na badaniu zgodności ich działania z przepisami prawa w ogóle (z całym systemem prawnym). Nie ma tutaj zgodności. Pogląd o wąskim stosowaniu kryterium legalności wyrażają m.in. M. Urban¹³⁰ oraz Renata Mianowana¹³¹, a o szerokim – m.in. Eugenia Fojcik-Mastalska i Ryszard Mastalski¹³² oraz Grzegorz Sikorski¹³³.

Konflikt może pojawić się ponadto na linii interes indywidualny (interes konkretnego indywidualnego deponenta) – interes indywidualny (interesy indywidualne innych deponentów) – interes publiczny (problemy podmiotu nadzorowanego mogą rozprzestrzenić się dalej na rynku bankowym i w konsekwencji zagrozić systemowi bankowemu jako całości i co za tym idzie – całemu państwu)¹³⁴. Konfiguracji może być wiele.

Należy zgodzić się z poglądem wyrażonym przez M. Urban, że można wskazywać wiele konfliktów wartości pomiędzy celami nadzoru bankowego. Autorka ta stwierdza, że „system instytucji działających na rzecz stabilności systemu finansowego (w tym także i nadzór bankowy) powinien uwzględniać odpowiednie proporcje pomiędzy ochroną, regulacjami a dyscypliną rynkową. Jednym słowem system ten musi pogodzić ochronę niekiedy sprzecznych

129 Zob. M. Urban, *op. cit.*, s. 186–187.

130 Zob. *ibidem*, s. 188–190.

131 Zob. R. Mianowana, *op. cit.*, s. 455. Autorka ta również zestawia poglądy doktryny w kwestii wąskiego i szerokiego badania legalności działalności banków, zob. *eadem*, *op. cit.*, s. 454–455.

132 Zob. E. Fojcik-Mastalska, R. Mastalski, *op. cit.*, s. 567–568.

133 Zob. G. Sikorski, *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 357.

134 Por. interesujące rozważania M. Urban, *op. cit.*, s. 190.

ze sobą wartości. Konieczne jest więc znalezienie złotego środka pomiędzy efektywnością a konkurencyjnością systemu bankowego a jego bezpieczeństwem¹³⁵. Kluczowa jest więc zasada proporcjonalności w sprawowaniu nadzoru bankowego.

5. Wnioski

Ład bankowy stanowi element ładu publicznego w państwie. Bezpieczeństwo systemu bankowego i banków działających w ramach tego systemu jest częścią bezpieczeństwa ekonomicznego, które z kolei stanowi jeden z elementów bezpieczeństwa publicznego, którego osiągnięcie i utrzymanie jest jednym z głównych celów, jakie stawia sobie współczesne państwo. „Jest to spowodowane wzrostem znaczenia bezpieczeństwa ekonomicznego, wynikającym z intensyfikacji globalizacji i liberalizacji rynków finansowych. Istotne dla zachowania bezpieczeństwa ekonomicznego jest wykorzystanie tych procesów dla rozwoju gospodarczego i neutralizacja ich negatywnych skutków”¹³⁶.

Polskie prawo bankowe opiera się na podstawach aksjologicznych, które wyrażają się w wartościach fundamentalnych funkcjonujących w ramach systemu bankowego. Ustawodawca nie zdefiniował ich wprost w obszarze rynku bankowego, aczkolwiek przenikają one rynek bankowy, stanowiąc fundamenty działania banków, mając istotne znaczenie w relacjach z klientami banków i budowie zaufania publicznego (społecznego) do tych instytucji.

Fundamentalnymi wartościami polskiego prawa bankowego są w szczególności: bezpieczeństwo *sensu largo* – rozumiane jako bezpieczeństwo zarówno klientów banków (depozytariuszy, kredyto- czy pożyczkobiorców), samych banków, jak i całego systemu bankowego, stabilność systemu bankowego oraz zaufanie do niego i banków działających w ramach tego systemu. Za takie uznać można także najwyższą staranność w działalności banków jako podmiotów profesjonalnych w obrocie gospodarczym (o czym świadczą choćby te normy prawa bankowego, które stawiają wysokie wymagania organom i członkom organów banku) oraz konieczność wyważania interesu publicznego i interesu indywidualnego, a także interesów indywidualnych. Za wartość nadrzędną

135 M. Urban, *op. cit.*, s. 190–191.

136 A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego...*, s. 166.

w polskim prawie bankowym uznać należy interes publiczny, w którym „zakodowane” mogą być wszystkie pozostałe, wymienione wyżej wartości fundamentalne.

Kluczowe wartości wyrażone przez ustawodawcę w celach nadzoru bankowego to: zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego (w tym bankowego), jego stabilności, bezpieczeństwa i przejrzystości, zaufania do rynku finansowego (którego częścią składową jest przecież rynek bankowy) oraz zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku poprzez realizację celów określonych w szczególności w ustawie – Prawo bankowe. Słuszne jest uznanie, że wartości wspólne dla rynku finansowego jako całości są sumą wartości chronionych ze względu na interes publiczny dla poszczególnych sektorów rynku finansowego, w tym bankowego. Cele nadzoru bankowego wyrażone przez ustawodawcę w treści art. 133 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe są zdeterminowane przez podstawowe wartości wyrażone w tym przepisie, tj. bezpieczeństwo (w szerokim znaczeniu, obejmującym również stabilność finansową, w tym stabilność rynku bankowego) oraz legalność działalności banków. Wartości te stanowią zarazem podstawę aksjologiczną polskiego prawa bankowego, nie tylko ze względu na fakt ich wyrażenia w przepisach tej ustawy, lecz także ze względu na to, że w państwach o wysokiej kulturze prawno-ekonomicznej, do których należy zaliczyć Polskę, priorytetem w działalności banków (a ustawa – Prawo bankowe jest, co do zasady, podstawą ich działania) powinna być dbałość o bezpieczeństwo, stabilność i legalność działania, co tworzy fundamenty zaufania do tych instytucji i znajduje wyraz również w normatywnie określonych celach nadzoru nad tymi podmiotami rynku bankowego. Wartości wyrażone przez ustawodawcę zarówno w celach nadzoru bankowego, jak i w całym prawie bankowym wzajemnie się przenikają i na siebie oddziałują. Wskazane jest, aby miały one charakter komplementarny względem siebie, choć konflikty w tym zakresie mogą się zdarzać. Ich wzajemne relacje powinny zatem wyrażać się w paradygmacie niesprzeczności i spójności.

Eliza Komierzyńska-Orlińska

Bibliografia

Literatura przedmiotu

- BARANKIEWICZ T., *Aksjologiczna problematyka prawa*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2004, t. XIV, z. 1.
- BOĆ J., P. LISOWSKI P., *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym* [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.
- CAPIGA M., *Determinanty i struktura bezpieczeństwa finansowego* [w:] M. Capiga, W. Gradoń, G. Szustak, *Sieć bezpieczeństwa finansowego*, Warszawa 2010.
- DOBOSZ P., *Imponderabilia publiczne w obrębie wartości prawa administracyjnego* [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.
- Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, red. W. Arndt, ks. F. Longchamps de Bérier, K. Szczucki, Warszawa 2013.
- DYL M., *Środki nadzoru na rynku kapitałowym*, Warszawa 2012.
- DZIAWGO L., *Bank jako instytucja „BRAKU zaufania publicznego”* [w:] *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich*, red. J. Szambelańczyk, Warszawa 2009.
- FEDOROWICZ M., *Konstrukcja finansowego stosunku prawnorynkowego a nadzór makroostrożnościowy na rynku ubezpieczeniowym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2018, t. CXV, nr 3867.
- FLEJTERSKI S., *Zaufanie do instytucji bankowo-finansowych jako fundament stabilnego systemu finansowego* [w:] *Stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego*, red. J. Nowakowski, T. Famulska, Warszawa 2008.
- FOJCIK-MASTALSKA E., MASTALSKI R., *Cele i zakres nadzoru bankowego* [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe – realia i perspektywy zmian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, red. L. Etel, M. Tyniewicz, Białystok 2012.
- FUKUYAMA F., *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga dobrobytu*, Warszawa–Wrocław 1997.
- GLINIECKA J., *Podstawowe założenia prawa bankowego chroniące interesy banków i ich klientów*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXXVII.
- GONET W., *Środki nadzorcze w prawie bankowym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 4.
- GÓRAL L., *Interes publiczny jako przesłanka ingerencji państwa w sferę funkcjonowania rynku bankowego w Polsce i we Francji*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2010, t. LXXXII.
- GÓRAL L., *Nadzór bankowy a nadzór ubezpieczeniowy w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1999, nr 6.

- GÓRAL L., *Nadzór bankowy* [w:] L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie prawo bankowe*, Warszawa 2006.
- GÓRAL L., *Nadzór bankowy*, Warszawa 1998.
- GÓRAL L., *Zintegrowany model publicznoprawnych instytucji ochrony rynku bankowego we Francji i Polsce*, Warszawa 2011.
- GRADOŃ W., *Czy banki nadal są instytucjami zaufania publicznego?*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H*” 2014, vol. XLVIII, nr 4.
- GRONKIEWICZ-WALTZ H., *Bankowy nadzór makroostrożnościowy jako instrument ochrony stabilności finansowej* [w:] *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, red. J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska, Katowice 2013.
- GRONKIEWICZ-WALTZ H., *Instytucjonalizacja nadzoru makroostrożnościowego w UE*, „*Monitor Prawa Bankowego*” 2015, nr 6 (55).
- IDZIK M., GIEORGICA J., *Reputacja sektora bankowego 2020 – kluczowe wyniki i wnioski z badania*, „*Bezpieczny Bank*” 2020, nr 3 (80).
- Interes publiczny a interes prywatny w prawie*, red. T. Giaro, XIII Konferencja Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 24 lutego 2012 r.
- Interes publiczny a interes prywatny. Kierunki zmian – wzajemne relacje – ochrona prawna*, red. P. Bieś-Srokosz, Częstochowa 2016.
- IWANICZ-DROZDOWSKA M., *Definicje i determinanty stabilności finansowej*, „*Bank i Kredyt*” 2011, nr 1.
- IWANICZ-DROZDOWSKA M., LEPCZYŃSKI B., *Znaczenie regulacji i instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego dla stabilności finansowej*, „*Bank i Kredyt*” 2011, nr 5.
- JANIAK A., *Bank jako instytucja zaufania publicznego*, „*Głosa – Przegląd Prawa Gospodarczego*” 2003, nr 2.
- JURKOWSKA A.M., *Bank centralny a bezpieczeństwo i stabilność systemu finansowego* [w:] *Ład instytucjonalny w gospodarce*, red. B. Polszakiewicz, J. Boehlke, Toruń 2005.
- JURKOWSKA A.M., *Sieć bezpieczeństwa finansowego (safety net) w systemie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych*, „*Pieniądze i Władza*” 2005, nr 1 (26).
- JURKOWSKA-ZEIDLER A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- JURKOWSKA-ZEIDLER A., *Prawne uwarunkowania bezpieczeństwa wewnętrznego rynku finansowego Unii Europejskiej* [w:] *Prawo finansowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Wandzie Wójtowicz*, red. A. Pomorska, P. Smoleń, J. Stelmasiak, A. Gorgol, Lublin 2011.
- KADŁUBOWSKI D., *Bezpieczeństwo rynku finansowego – rola Narodowego Banku Polskiego* [w:] *Bezpieczeństwo rynku finansowego*, red. E. Fojcik-Mastalska, E. Rutkowska-Tomaszewska, Wrocław 2010.

- KAMIŃSKI Ł., *Pojęcie bezpieczeństwa w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 10.
- KAWULSKI A., *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2013.
- KIEDROWSKA M., MARSZAŁEK P., *Stabilność finansowa – pojęcie, cechy i sposoby jej zapewnienia. Część I*, „Bank i Kredyt” 2002, nr 3.
- KIEDROWSKA M., MARSZAŁEK P., *Stabilność finansowa – pojęcie, cechy i sposoby jej zapewnienia. Część II*, „Bank i Kredyt” 2002, nr 4.
- KOCIOŁEK-PĘKSA A., *Prawo a wartości* [w:] *Leksykon socjologii prawa*, red. A. Kociołek-Pęksa, M. Stępień, Warszawa 2013.
- KOHUTEK K., *Komentarz do art. 6a i 6c oraz art. 144* [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, t. I i II, red. F. Zoll, Zakamycze 2005.
- KOLEŚNIK J., *Pożądane cechy nowoczesnych bankowych regulacji nadzorczych*, „Finanse” 2010, nr 2.
- KOŁACZ J., *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym – zagadnienia wybrane*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2009, nr 3–4.
- KOMIERZYŃSKA E., ZDYB M., *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G (Ius)”, 2016, vol. 63, nr 2.
- KOMIERZYŃSKA-ORLIŃSKA E., *Komisja Nadzoru Finansowego jako ogniwo sieci bezpieczeństwa finansowego w Polsce w kontekście sprawowanego nadzoru bankowego* [w:] *Zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski*, red. L. Elak, M. Kuranc-Szymczak, Zamość 2019.
- KOMIERZYŃSKA-ORLIŃSKA E., *Security of the Banking System in Poland. Fundamental Assumptions* [w:] *Teaching Crossroads. 13th and 14th IPB Erasmus Weeks*, Edited by Elisabete Silva, Clarisse Pais, Luis S. Pais, Publisher: Instituto Politécnico de Bragança 2018 (Portugal).
- KOMIERZYŃSKA-ORLIŃSKA E., *Values in Polish Bankig Law – Basic Problems* [w:] *Pravni Stat Ve Svetle Evropskych Hodnot A Ustavnich Garanci Demokracie V Mezinarodni Perspektive*, Monika Forejtova A Kol., Plzen 2018.
- KOMIERZYŃSKA-ORLIŃSKA E., *Zaufanie i ryzyko w działalności banków* [w:] *Kryzys czy rozwój gospodarczy? Prawne, ekonomiczne i socjologiczne instrumenty stymulowania rozwoju gospodarczego*, red. A. Szyszka, M. Adamczyk, R. Frey, Toruń 2022.
- KORENIK D., *W poszukiwaniu modelu racjonalnego systemu bankowego* [w:] *Banki na rynku finansowym – dziś i w przyszłości. Uwarunkowania i perspektywy rozwoju banków*, red. M. Dębniewska, Olsztyn 2010.
- KOSIERADZKA E., *Komisja Nadzoru Finansowego jako instytucja zapewnienia bezpieczeństwa, stabilności i zaufania do systemu bankowego w Polsce* [w:] *Sprawiedliwość*

- i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Włażlak, Warszawa 2015.
- KOSIERADZKA E., *Publicznoprawne aspekty bezpieczeństwa gospodarczego* [w:] *Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekty materialnoprawne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora, Warszawa 2014.
- KOSIERADZKA E., WOŁOSZYN A., *Procedura stosowania prawnych środków nadzoru przez Komisję Nadzoru Finansowego wobec banków* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- KRUPA Z., *Nadzór bankowy jako forma interwencjonizmu państwowego na rynku finansowym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. LX, nr 2642.
- LIPOWICZ I., *Dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, r. LXXIX, z. 3.
- MARAK K., *Klasyfikacja środków nadzoru bankowego i ich charakter prawny*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. LVIII, nr 2562.
- MARCINKOWSKA M., *Kręte ścieżki Bazylei... czyli standardy kapitałowe banków: wczoraj, dziś i jutro*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H” 2010, vol. XLIV, nr 2.
- MASIUKIEWICZ P., *Rola państwa w przezwyciężaniu kryzysu banku* [w:] *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich*, red. J. Szambelańczyk, Warszawa 2009.
- MIANOWANA R., *Komentarz do art. 133 ustawy Prawo bankowe* [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. Hanna Gronkiewicz-Waltz, Warszawa 2013.
- MICHÓR A., *Komisja Nadzoru Finansowego jako gwarant stabilności systemu finansowego w Polsce*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2010, nr 1.
- MIKITA M., *Stabilność systemu finansowego Unii Europejskiej*, „Studia BAS. Biuro Analiz Sejmowych. Finanse Unii Europejskiej – nowe wyzwania” 2021, nr 3 (67).
- MROCKOWSKI R., *Nadzór jako instytucjonalna gwarancja prawidłowego funkcjonowania rynku kapitałowego* [w:] *Ład instytucjonalny w gospodarce*, red. B. Polszakiewicz, J. Boehlke, Toruń 2005.
- NADOLSKA A., *Czy Polska potrzebuje nadzoru finansowego typu Twin Peaks?*, „Bank i Kredyt” 2022, nr 53.
- NADOLSKA A., *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, Warszawa 2014.
- NADOLSKA A., *Stabilność finansowa jako naczelna zasada prawa rynku finansowego UE*, „Monitor Prawa Bankowego” styczeń 2015.

- NADOLSKA A., *Źródła regulacji i nadzoru nad bankami funkcjonującymi na rynku finansowym Unii Europejskiej – zagadnienia prawnoporównawcze w kontekście analizy trylematu finansowego*, „Bezpieczny Bank” 2017, nr 1 (66).
- NAWROT J., *Interes publiczny* [w:] *Leksykon prawa gospodarczego publicznego*, red. A. Powałowski, Warszawa 2015.
- NIEBORAK T., *Komisja Nadzoru Finansowego jako gwarant stabilności polskiego systemu finansowego* [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. V, red. B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński, Poznań 2008.
- NIEBORAK T., *Rynek finansowy jako dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, r. LXXIX, z. 3.
- NIEDZIÓŁKA P., *Pokusa nadużycia w działalności kredytowej banków a stabilność finansowa*, „Bank i Kredyt” 2008, nr 11.
- NOWAKOWSKI K., *Wymiary zaufania i problem zaufania negatywnego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, r. LXX, z. 1.
- OFIARSKI Z., *Prawo bankowe. Komentarz LEX*, Warszawa 2013.
- OLEŚ M., *Działanie organu administracji publicznej jako złożony rezultat realizowania wartości* [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.
- OLSAK M., *Rekomendacje organu nadzoru bankowego – geneza, przedmiot regulacji, charakter prawny*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2010, nr 11.
- ORŁOWSKI W.M., *Dziesięć przyczyn kryzysu i ich analiza* [w:] *Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich*, red. J. Szambelańczyk, Warszawa 2009.
- ORŁOWSKI W.M., *Stabilność finansowa Unii Europejskiej: czy potrzebne są kolejne reformy?*, „Studia BAS. Biuro Analiz Sejmowych. Finanse Unii Europejskiej – nowe wyzwania” 2021, nr 3 (67).
- OSTALECKA A., *Sieć bezpieczeństwa finansowego w obliczu rosnącego zagrożenia utraty stabilności systemów finansowych* [w:] *Rynek finansowy. Inspiracje z integracji europejskiej*, red. P. Karpuś, J. Węclawski, Lublin 2008.
- PAKUŁA A., *Interes publiczny jako wartość w administracji publicznej* [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.
- PAŁECKI K., *Aksjologia prawa* [w:] *Leksykon socjologii prawa*, red. A. Kociołek-Pęksa, M. Stępień, Warszawa 2013.
- Państwo a gospodarka. Interes publiczny w prawie gospodarczym*, t. VII, red. H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski, Toruń 2018.
- PIECHOWIAK M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.

- PIECHOWIAK M., *Filozoficzne podstawy rozumienia dobra wspólnego*, „Kwartalnik Filozoficzny” 2003, t. XXXI, z. 2.
- PIECHOWIAK M., *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*, Warszawa 2020.
- PITERAJ., *Charakterystyka instytucji zaufania publicznego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2007, nr 7 (4).
- PŁOŃCZAK K., *Komentarz do art. 171 [w:] Prawo bankowe. Komentarz, t. I i II*, red. F. Zoll, Zakamycze 2005.
- POWAŁOWSKI A., *Wprowadzenie do aksjologii prawa gospodarczego publicznego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2019, t. CCCXXIX, nr 3977.
- PRACZ K., *Miejsce organów nadzoru bankowego w systemie organów państwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2001, t. XLVII, nr 2308.
- PRACZ K., *Status prawny Komisji Nadzoru Bankowego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2001, nr 11.
- RADZISZEWSKI E., *Bank jako instytucja zaufania publicznego. Gwarancje prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2013.
- RAWICZ J., *Etyka na rynku finansowym jest pochodną świadomości i odpowiedzialności*, „Bank” 2018, nr 3 (297).
- RUTKOWSKA E., *Nadzór bankowy w ramach nadzoru nad rynkiem finansowym [w:] Prawo bankowe*, red. E. Fojcik-Mastalska, Wrocław 2010.
- RUTKOWSKA E., *Problem integracji nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, t. XVI.
- RUTKOWSKA-TOMASZEWSKA E., *Ochrona prawna klienta na rynku usług bankowych*, Warszawa 2013.
- SARNACKA K., *Wpływ czynników zewnętrznych na stabilność i bezpieczeństwo systemu finansowego [w:] Bezpieczeństwo i stabilność jako wartość chroniona na gruncie prawa finansowego*, red. D. Wróblewska, W. Bożek, Łódź 2022.
- SIKORSKI G., *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Słownik języka polskiego*, t. 1, red. M. Bańko, Warszawa 2007.
- Solidarność i dobro wspólne jako wartości w prawie*, red. D. Bach-Golecka, Warszawa 2021.
- STAHL M., *Dobro wspólne w prawie administracyjnym [w:] Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.
- SZAMBELAŃCZYK J., *Kapitał społeczny jako warunek stabilności systemu bankowego [w:] Globalny kryzys finansowy i jego konsekwencje w opiniach ekonomistów polskich*, red. J. Szambelańczyk, Warszawa 2009.

- SZCZEPAŃSKA O., *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” 2005, nr 1 (26).
- SZPRINGER W., *Prawo i ekonomia stabilności finansowej*, Warszawa 2015.
- ŚWIESZCZAK K., *Zaufanie w świecie finansów w obliczu rozwoju technologii na przykładzie banków i sektora FinTech*, „Bezpieczny Bank” 2017, nr 2 (67).
- TERESZCZYK M., *Nieetyczne działania banków a stabilność finansowa współczesnego świata* [w:] *Banki na rynku finansowym – dziś i w przyszłości. Uwarunkowania i perspektywy rozwoju banków*, red. M. Dębiewska, Olsztyn 2010.
- TRZCIŃSKI J., *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005.
- URBAN M., *Cele nadzoru bankowego w praktyce ustawodawczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, z. 2.
- WILCZYŃSKA A., *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009, nr 6.
- Wizerunek polskiego sektora bankowego. Edycja 2013, cyt. za: E. Radziszewski, *Bank jako instytucja zaufania publicznego. Gwarancje prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2013.
- WOŹNIAK M., *Interes publiczny i dobro publiczne w prawie administracyjnym na tle konstytucyjnej zasady dobra wspólnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 4 (38).
- WYRZYKOWSKI M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- ZALCEWICZ A., RUTKOWSKA E., *Nadzór nad zrzeszonymi bankami spółdzielczymi*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2008, nr 7.
- ZAWADZKA P., *Tendencje w zakresie systemów gwarancyjnych na rynkach finansowych* [w:] *Bezpieczeństwo rynku finansowego*, red. E. Fojcik-Mastalska, E. Rutkowska-Tomaszewska, Wrocław 2010.
- ZDYB M., *Interes jednostki a interes publiczny (społeczny). Konflikt interesów*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G (Ius)” 1993, vol. 40, nr 31.
- ZIELIŃSKI T., *Współczesny bank wobec paradygmatu zaufania publicznego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H” 2013, vol. XLVII, nr 3.
- ŻURAWIK A., „Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”. *Próba dookreślenia pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, r. LXX, z. 2.
- ŻURAWIK A., *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013.
- ŻURAWIK A., *Pojęcie interesu publicznego* [w:] *System prawa administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8A*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.

Orzecznictwo

- Orz. TK z dnia 16 maja 1995 r., (K 12/93, OTK 1995, cz. I, poz. 14).
- Wyr. TK z dnia 25 lutego 1999 r., (K 23/98), <http://otkzu.trybunal.gov.pl/1999/2/25> (dostęp: 1 listopada 2022 r.).
- Wyr. TK z dnia 18 kwietnia 2000 r., (K 23/99, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 89).
- Wyr. TK z dnia 29 stycznia 2001 r., (K 19/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 1).
- Wyr. NSA z dnia 12 czerwca 2001 r., (II SA 3214/00, Lex nr 75525).
- Wyr. TK z dnia 17 grudnia 2003 r., (SK 15/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 103).
- Wyr. TK z dnia 18 lutego 2004 r., (K 12/03, OTK-A 2004, nr 2, poz. 8).
- Wyr. TK z dnia 19 października 2004 r., (K 1/04, OTK-A 2004, nr 9, poz. 93).
- Wyr. SN z dnia 3 marca 1971 r., (II CR 8/71, OSNC 1971, nr 10, poz. 183).
- Orz. SN z dnia 18 listopada 1993 r., (III ARN 49/93, OSNC 1994, Nr 9, poz. 181).
- Uchw. SN z dnia 30 kwietnia 1999 r., (III CZP 61/98, OSNC 1999, nr 12, poz. 201).
- Wyr. SA we Wrocławiu z dnia 18 stycznia 1995 r., (SA/Wr 1386/94), „Państwo i Prawo” 1996, z. 6.
- Wyr. SA w Poznaniu z dnia 16 kwietnia 1996 r., (I ACr 21/96), „Prawo Gospodarcze” 1996, nr 11.

Akty prawne

- Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. U. UE L.2013.176.1 z dnia 27 czerwca 2013 r. z późn. zm.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE (Dz. U. UE L.2014.173.1 z dnia 12 czerwca 2014 r. z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2324 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 660 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 207).

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1413).

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 837 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 924 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1907 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2025).

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1500 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 222).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2057).

Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1466 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2305 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1941 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1385 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2132).

Źródła internetowe

MICHAŁOWSKA K., *Niemajątkowe wartości życia rodzinnego w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 2017, Legalis/el. (dostęp: 17 grudnia 2022 r.).

ŚLIWA-WAJDA M. [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, Warszawa 2022, art. 133, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587890459/687899/mikos-sitek-agnieszka-red-zapadka-piotr-red-prawo-bankowe-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 10 listopada 2022 r.).

ZBP: 68% Polaków deklaruje zaufanie do banków, money.pl (dostęp: 17 stycznia 2023 r.).

SUMMARY

Key values expressed by the Polish legislator for the purpose of banking supervision compared to the Polish Banking Law fundamental values. Basic issues

The particular values expressed by the Polish legislator, both for the purposes of banking supervision and in the entire Banking Law, are not isolated, they interpenetrate and influence each other. They should be complementary to each other, although there is also a possibility of a conflict here, which is especially visible in the case of values protected by banking supervision. The Polish Banking Law has axiological foundations, expressed in the values functioning within the banking system, including the provisions that define the objectives of banking supervision. The axiological „superstructure” is the public interest, the content of which is filled by the “detailed values” of the banking market.

Eliza Komierzyńska-Orlińska, Doctor of Laws (LLD), assistant professor at the Chair of Administrative Law and Science of Administration at the Faculty of Law and Administration of the Maria Curie-Skłodowska University in Lublin. In 2008, she won the first prize in the category of doctoral theses in the field of banking in the 10th edition of the nationwide competition of Kredyt Bank SA and TUiR Warta SA for the best master's and doctoral theses in the field of insurance, banking and bancassurance. Author and co-author of publications in the field of administrative law and public economic law, especially public banking law; ORCID: 0000-0002-3121-7443

Krzysztof Kmąk, asesor Prokuratury Rejonowej Kraków-Śródmieście Wschód w Krakowie, doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego (Katedra Prawa Karnego), laureat stypendium Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego za wybitne osiągnięcia w roku akademickim 2017/2018. Autor kilkunastu publikacji z zakresu prawa karnego materialnego i procesowego, dotyczących m.in.: nadzwyczajnego obostrzenia i złagodzenia kary, usiłowania nieudolnego, warunkowego przedterminowego zwolnienia, kary łącznej, czynu ciągłego, środków zapobiegawczych. Aktualnie przygotowuje rozprawę doktorską dotyczącą instytucji małego świadka koronnego; ORCID: 0000-0002-7173-1076.

ARTYKUŁY

Nadzwyczajne
złagodzenie kary w ustawie
z dnia 7 lipca 2022 r.
o zmianie ustawy –
Kodeks karny oraz
niektórych innych ustaw^{*}

Krzysztof Kmąk

^{*} Artykuł powstał przed uchwaleniem ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.

Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw¹, uzasadniana przede wszystkim funkcją ochronną prawa karnego², dotyczyła licznej grupy zagadnień. Nie sposób odnieść się do wszystkich z nich. Warto natomiast poruszyć kwestie modyfikacji nawiązujących do nadzwyczajnego złagodzenia kary z uwagi na niewątpliwie istotne znaczenie praktyczne wskazanej instytucji.

Modyfikacje te można ująć w trzech kategoriach dotyczących:

- 1) podstawy nadzwyczajnego złagodzenia określonej w art. 60 § 3 Kodeksu karnego³;
- 2) techniki nadzwyczajnego złagodzenia kary (proponowane art. 60 § 6–7a k.k. i uchylenie § 8);
- 3) zbiegu podstaw nadzwyczajnego wymiaru kary (art. 57 k.k.).

Niniejszy artykuł zawiera uwagi do uchwalonej ustawy we wskazanym powyżej zakresie, przy okazji zwracając uwagę na celowość uregulowania w odpowiednim kierunku niektórych kwestii, niezależnie od dalszego bytu przedmiotowego aktu normatywnego.

1 Tekst ustawy w brzmieniu uchwalonym przez Sejm dostępny na stronie: https://orka.sejm.gov.pl/proc9.nsf/ustawy/2024_u.htm#_ftn1 (dostęp: 8 października 2022 r.). Projekt ustawy – druk sejmowy nr 2024 Sejmu IX kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/2851BC6F8739C593C12587F10042EF6E/%24File/2024.pdf> (dostęp: 8 października 2022 r.).

2 Zob. uzasadnienie projektu ustawy, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/2851BC6F8739C593C12587F10042EF6E/%24File/2024.pdf>, s. 1–3 (dostęp: 8 października 2022 r.); dalej: uzasadnienie projektu.

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

1. Uzależnienie stosowania art. 60 § 3 k.k. od wniosku prokuratora

Proponowany art. 60 § 3 k.k. wprowadza jedną modyfikację w postaci uzależnienia obligatoryjnego stosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary wobec tzw. małego świadka koronnego od złożenia wniosku przez prokuratora⁴.

Jak wskazano w uzasadnieniu, ma to na celu stworzenie regulacji analogicznej do art. 60 § 4 k.k. Jednocześnie zastrzeżono, że „projekt nie uzależnia zastosowania instytucji nadzwyczajnego złagodzenia kary od wniosku prokuratora, a jedynie uzależnia jej obligatoryjne zastosowanie od jego wniosku”⁵. W przypadku braku wniosku prokuratora sąd może zastosować nadzwyczajne złagodzenie np. na podstawie art. 60 § 2 pkt 2 k.k. Reasumując, „projekt [...] zwiększa, a nie zmniejsza, zakres uznania sędziowskiego, gdyż sąd nie będzie zobowiązany do zastosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary w każdym przypadku (co obecnie ogranicza zakres uznania sędziowskiego, obligując sąd do nadzwyczajnego złagodzenia kary zawsze, kiedy spełnione są przesłanki 60 § 3 k.k.), a wyłącznie, jeżeli taki wniosek złoży prokurator. W przypadku braku takiego wniosku sąd zawsze będzie mógł karę nadzwyczajnie złagodzić na zasadach ogólnych”⁶.

Propozycję poddano krytyce, ponieważ projektodawca nie sformułował alternatywnej gwarancji dla sprawcy, który podejmuje współpracę z organami ścigania. Niezastosowanie art. 60 § 3 k.k., mającego charakter obligatoryjny, skutkuje obrazą przepisów prawa materialnego będącą podstawą uchylenia lub zmiany orzeczenia (art. 438 pkt 1a k.p.k.⁷). Tymczasem sprawca spełniający przesłanki tej regulacji nie będzie miał pewności co do tego, czy zostanie wobec niego zastosowana regresja karania, a zatem nie ma motywacji, by ujawnić informacje, o których mowa we wskazanym przepisie. To natomiast doprowadzi do spadku wykrywalności przestępstw popełnionych w konfiguracji wieloosobowej i przełoży się na spadek zaufania społecznego

4 Pełne brzmienie proponowanego art. 60 § 3 k.k.: „Na wniosek prokuratora sąd stosuje nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet może warunkowo zawiesić jej wykonanie w stosunku do sprawcy współdziałającego z innymi osobami w popełnieniu przestępstwa, jeżeli ujawni on wobec organu powołanego do ścigania przestępstw informacje dotyczące osób uczestniczących w popełnieniu przestępstwa oraz istotne okoliczności jego popełnienia”.

5 Uzasadnienie projektu, s. 31.

6 *Ibidem*.

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

do organów państwowych⁸. Także Rzecznik Praw Obywatelskich podał w wątpliwość zasadność tej zmiany, wskazując, że bez wniosku prokuratora sąd nie będzie mógł orzec nadzwyczajnego złagodzenia, a jednocześnie wniosek ten jest dla sądu wiążący, co jest sprzeczne z zasadą podziału władz (art. 10 ust. 1 w zw. z art. 175 ust. 1 w zw. z art. 173 Konstytucji⁹)¹⁰.

Projektodawca nie zgodził się z przedstawionymi zarzutami, stwierdzając, że w nowym art. 60 § 3 k.k. stosowanie instytucji nadzwyczajnego złagodzenia nie jest uzależnione od wniosku prokuratora. Wniosek prokuratora jedynie prowadzi do obligatoryjnego zastosowania złagodzenia. Sąd bez wniosku prokuratora będzie mógł nadzwyczajnie złagodzić karę, gdyż denuncjacyjna postawa sprawcy powinna być wzięta pod uwagę w ramach wymiaru kary, co wynika z art. 53 § 2 k.k. Ponadto projekt zmian zwiększa, a nie zmniejsza zakres swobody sędziowskiej, ponieważ „sąd nie będzie zobowiązany do zastosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary w każdym przypadku, a wyłącznie jeżeli taki wniosek złoży prokurator”¹¹. Jeżeli prokurator nie złoży wniosku, a sąd nie zastosuje złagodzenia na innej podstawie, wyrok będzie mógł być skarżony na podstawie zarzutu rażącej niewspółmierności kary (art. 438 pkt 4 k.p.k.). Również *de lege lata* oskarżony nie ma pewności, czy degresja karania zostanie wykorzystana w jego przypadku, gdyż nie może przewidzieć, czy jego wyjaśnienia zostaną uznane przez sąd za wypełniające przesłanki art. 60 § 3 k.k.¹². Odnosząc się do zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady podziału władz, autorzy projektu odpowiedzieli, iż przesłanka wniosku prokuratora została umieszczona w art. 60 § 4 k.k. i nikt nie wskazuje, że jest to niekonstytucyjne¹³.

8 Zob. uwagi stowarzyszenia *Iustitia* zgłoszone w ramach konsultacji do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z dnia 16 września 2021 r. (UD 281), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/2851BC6F8739C593C12587F10042EF6E/%24File/2024.pdf>, s. 23–25 (dostęp: 8 października 2022 r.); dalej: uwagi w ramach konsultacji.

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

10 Zob. uwagi zgłoszone w ramach opiniowania do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z dnia 16 września 2021 r. (UD 281), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/2851BC6F8739C593C12587F10042EF6E/%24File/2024.pdf>, s.16 (dostęp: 8 października 2022 r.); dalej: uwagi w ramach opiniowania.

11 Uwagi w ramach konsultacji, s. 23.

12 Zob. uwagi w ramach konsultacji, s. 23–24.

13 Zob. uwagi w ramach opiniowania, s. 16–17.

W opinii Krakowskiego Instytutu Prawa Karnego wejście w życie proponowanego art. 60 § 3 k.k. doprowadzi do nabycia przez prokuratora kompetencji do „zbyt daleko idącej ingerencji w czynności orzecznicze sądu”¹⁴. Nowelizacja budzi wątpliwości z punktu widzenia art. 175 ust. 1 Konstytucji, ponieważ zastosowanie art. 60 § 3 k.k. leży wyłącznie w gestii prokuratora. Nie zawsze będzie możliwe nadzwyczajne złagodzenie na zasadach ogólnych. Uprawnienie prokuratora do ukształtowania kary rękami sądu zaburza też równość stron postępowania karnego¹⁵.

Warto zauważyć, że w innych (poza art. 60 § 3 k.k.) przepisach materialnokarnych wniosek prokuratora jest przesłanką:

- 1) fakultatywnego nadzwyczajnego złagodzenia kary z art. 60 § 4 k.k.;
- 2) obligatoryjnego nadzwyczajnego złagodzenia kary z art. 259b k.k.;
- 3) obligatoryjnego nadzwyczajnego złagodzenia kary z art. 277c § 1 k.k.;
- 4) fakultatywnego odstąpienia od wymierzenia kary z art. 277c § 2 k.k.

Jest jasne, że w przypadku art. 60 § 4 k.k. sąd nie ma obowiązku uwzględnienia wniosku prokuratora¹⁶. Sąd powinien samodzielnie ocenić, czy doszło do spełnienia przesłanek określonych w tym przepisie¹⁷. Z jednej strony uzależnienie stosowania art. 60 § 4 k.k. od wniosku prokuratora ma zachęcać sprawcę do podjęcia współpracy z organami ścigania w postępowaniu przygotowawczym¹⁸, a z drugiej złożenie wniosku stanowi dla sądu sygnał, że w konkretnej sprawie celowe jest rozważenie degresji karania.

Co ciekawe, także konstrukcji z art. 60 § 4 k.k. zarzucano zbyt szerokie ujęcie kompetencji prokuratora, tworzące ryzyko niezastosowania nadzwyczajnego złagodzenia w sytuacji, gdy wszystkie przesłanki art. 60 § 4 k.k. zostały spełnione, ale prokurator nie złożył wniosku¹⁹.

Na marginesie warto zauważyć, że w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw wraz z projektami aktów

14 Zob. A. Barczak-Oplustil, M. Iwański, M. Małecki, S. Tarapata, *Populistyczna nowelizacja prawa karnego. Ustawa z dnia 7.07.2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 762)*, <https://kipk.pl/wp-content/uploads/2022/07/newelizacja2022.pdf>, s. 22 (dostęp: 8 października 2022 r.).

15 Zob. *ibidem*, s. 23.

16 Tak wyr. SA we Wrocławiu z dnia 29 grudnia 2006 r., (II AKo 230/06, Lex nr 211721).

17 Tak wyr. SA w Katowicach z dnia 10 czerwca 2019 r., (II AKa 122/18, Lex nr 2747940).

18 Zob. Z. Cwiągalski *Komentarz do art. 60, teza 30* [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Część II. Komentarz do art. 53–116*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2016.

19 Zob. W. Wróbel, *Głos w dyskusji poświęconej art. 60 § 3–4 k.k. w prezydenckim projekcie nowelizacji kodeksu karnego z dnia 20 grudnia 2001 r., druk sejmowy nr 181*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2003, z. 1, s. 118.

wykonawczych złożonym w Sejmie V kadencji²⁰ zastosowanie proponowanego art. 60a § 2 k.k. (odpowiednik obecnego art. 60 § 4 k.k.) i obligatoryjne złagodzenie kary również uzależniono od wniosku prokuratora, chyba że przemawiały przeciwko temu szczególne okoliczności. Komentator projektu stwierdził, że wprowadzenie tego wyjątku prowadziło jedynie do pozornego automatyzmu w rozstrzyganiu tej kwestii²¹.

W przypadku już istniejących podstaw obligatoryjnego nadzwyczajnego złagodzenia kary na wniosek prokuratora prezentowane są dwa zasadnicze stanowiska. Zgodnie z pierwszym złożenie wniosku przez prokuratora powoduje, że sąd powinien skontrolować spełnienie przesłanek złagodzenia, a w przypadku, gdy ta kontrola zakończy się z wynikiem pozytywnym, ma obowiązek nadzwyczajnie złagodzić karę²². Według drugiego poglądu wniosek prokuratora jest wiążący dla sądu²³.

Przechodząc do przedstawienia własnego stanowiska w zasygnalizowanych kwestiach, na wstępie trzeba stwierdzić, iż trudno przyjąć, że wniosek prokuratora obligowałby sąd do nadzwyczajnego złagodzenia kary, niezależnie od tego, czy faktycznie przesłanki art. 60 § 3 k.k. zostały spełnione w konkretnej sprawie. Złożenie wniosku przez prokuratora oznacza jedynie spełnienie przesłanki o charakterze procesowym. Nie zwalniałoby to sądu z obowiązku weryfikacji, czy doszło do aktualizacji pozostałych przesłanek, które mają charakter materialny. Odmiennej wykładni nie można pogodzić z zasadą sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Obligatoryjne nadzwyczajne złagodzenie kary wiąże się z obowiązkiem jego wykorzystania, o ile spełnione są warunki konkretnej pod-

20 Druk sejmowy nr 1756, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/C1CA93E0F503AF-82C12572EC00267570/\\$file/1756.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/C1CA93E0F503AF-82C12572EC00267570/$file/1756.pdf) (dostęp: 8 października 2022 r.).

21 Zob. A. Bojańczyk, *Opinia prawna na temat projektowanych zmian w Kodeksie karnym dotyczących instytucji tzw. małego świadka koronnego (projektowany art. 60, art. 61 k.k.), środka probacyjnego warunkowego umorzenia postępowania karnego (art. 66–68 k.k.) i przestępstw przeciwko wymiarowi sprawiedliwości* [w:] *Kodeks karny – projekt nowelizacji*, Warszawa 2007, s. 86.

22 Tak T. Sroka, *Komentarz do art. 277c, teza 27* [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część II. Komentarz do art. 212–277d*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2017; A. Herzog, *Komentarz do art. 277c, teza 5* [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Legalis 2021. Wątpliwości co do możliwości kontrolowania wniosku prokuratora podnosi A. Michalska-Warias, *Komentarz do art. 259b, teza 5* [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do artykułów 222–316*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2017.

23 Zob. M. Żelichowski, *Komentarz do art. 277c, teza 2* [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do artykułów 222–316*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2017.

stawy degresji karania, a nie z obowiązkiem degresji, jeżeli wniosek w tym przedmiocie złoży jedna ze stron postępowania sądowego, a taką stroną jest prokurator (oskarżyciel publiczny – art. 45 § 1 k.p.k.). Tym samym sąd byłby uprawniony do odmowy złagodzenia kary, pomimo wniosku prokuratora, jeżeli stwierdziłby np. że oskarżony nie współdziałał w popełnieniu przestępstwa z innymi osobami. Podobnie, pomimo tego, że sąd co do zasady związany jest wnioskiem pokrzywdzonego o orzeczenie obowiązku naprawienia szkody (art. 46 § 1 k.k.), sąd nie może zastosować tego środka kompensacyjnego, jeżeli w sprawie spełniono przesłanki klauzuli antykumulacyjnej (art. 415 § 1 zd. drugie k.p.k.).

Z uwagi na brak jakichkolwiek ograniczeń wniosek prokuratora mógłby zostać złożony w dowolnym momencie postępowania karnego do momentu uprawomocnienia wyroku²⁴. Jednocześnie prokurator nie miałby obowiązku wykazywania przesłanek art. 60 § 3 k.k.

Istotnie brak wniosku prokuratora nie zamyka drogi do nadzwyczajnego złagodzenia kary, skoro do dyspozycji sądu pozostaje art. 60 § 2 k.k. Projektodawca nie przyłożył jednak należytej wagi do tego, że podstawy obligatoryjnego nadzwyczajnego złagodzenia kary mają znaczenie gwarancyjne dla sprawcy. W zamian za zaprezentowanie określonej postawy procesowej sprawca ma uzasadnione oczekiwanie złagodzenia jego odpowiedzialności karnej, które nie podlega uznaniu sądu²⁵. Dołożenie kolejnego warunku złagodzenia kary może zmniejszyć atrakcyjność współpracy z organami ścigania w oczach potencjalnych denuncjatorów. Prawdą jest, że także *de lege lata* sprawca często, pomimo złożenia wyczerpujących wyjaśnień, nie ma całkowitej pewności co do zastosowania wobec niego nadzwyczajnego złagodzenia, gdyż przesłanki art. 60 § 3 k.k. dalekie są od precyzji²⁶. Niemniej jednak w praktyce zdarzają się sytuacje, gdy np. do przedstawienia zarzutów konkretnej osobie dochodzi na podstawie informacji uzyskanych w wyniku czynności operacyjno-rozpoznawczych, a organ procesowy nie dysponuje

24 Podobnie na gruncie art. 277c § 1 i 2 k.k. A. Lach, *Komentarz do art. 277c [w:] Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzošek, Warszawa 2020.

25 Tak wyr. SA w Warszawie z dnia 4 grudnia 2015 r., (II AKa 269/15, Lex nr 2017669); wyr. SA w Łodzi z dnia 12 października 2010 r., (II AKa 123/10, Lex nr 1099243).

26 Jako przykład warto podać, że orzecznictwo sądowe nie zajmowało jednolitego stanowiska np. co do znaczenia pojęcia ujawnienia informacji (zob. uchw. SN z dnia 29 października 2004 r., I KZP 24/04, Lex nr 125547) czy konieczności prezentowania przez sprawcę konsekwentnej postawy do prawomocnego zakończenia postępowania (zob. post. SN z dnia 9 lutego 2011 r., V KK 350/10, Lex nr 738406).

jakimikolwiek dowodami winy podejrzanego w znaczeniu procesowym. Tymczasem wiedza organu o sprawie powinna być oceniana z perspektywy materiału dowodowego, który może być wykorzystany w procesie karnym²⁷. W tego typu sytuacjach złożenie przez podejrzanego obszernych wyjaśnień dotyczących jego roli w przestępstwie, okoliczności czynu czy innych współdziałających powinno na ogół prowadzić do zastosowania art. 60 § 3 k.k. Jednakże sprawca musiałby oczekiwać na złożenie w tym przedmiocie stosownego wniosku przez prokuratora, co do którego przepisy karnomaterialne nie formułują żadnych konkretnych wytycznych. Tym samym prokurator, nawet w razie spełnienia pozostałych przesłanek z art. 60 § 3 k.k., nie byłby zobligowany do złożenia wniosku²⁸.

Nie sposób zgodzić się z uzasadnieniem projektu mówiącym, że proponowany art. 60 § 3 k.k. prowadzi do poszerzenia swobody orzeczniczej sądu w stosunku do stanu obecnego. *De lege lata* sąd musi nadzwyczajnie złagodzić karę w razie spełnienia przesłanek z art. 60 § 3 k.k. niezależnie od stanowiska prokuratora w tej kwestii. Po zmianie musiałby to zrobić w razie wniosku prokuratora. Jeżeli zatem prokurator wniosku niełoży, sąd nie może nadzwyczajnie złagodzić kary na mocy art. 60 § 3 k.k. Stanowisko prokuratora byłoby więc ograniczeniem sądu w sferze orzeczniczej.

Warto także zauważyć, że niezastosowanie obligatoryjnego nadzwyczajnego złagodzenia kary stanowi naruszenie prawa materialnego w rozumieniu art. 438 pkt 1a k.p.k. i może stanowić podstawę kasacyjną (art. 523 § 1 k.p.k.)²⁹. W przypadku nieskorzystania z fakultatywnego nadzwyczajnego złagodzenia skarżącemu pozostaje zarzut rażącej niewspółmierności kary (art. 438 pkt 4 k.p.k.)³⁰. Uzależnienie stosowania art. 60 § 3 k.k. od wniosku prokuratora może różnicować sytuację sprawców w zbliżonych stanach faktycznych. W razie wymierzenia kary sprawcy rozboju z art. 280 § 1 k.k. w wysokości 2 lat i miesiąca pozbawienia wolności, pomimo spełnienia przesłanek z art. 60 § 3 k.k. (bez wniosku prokuratora), oskarżonemu trudno będzie wykazać trafność zarzutu z art. 438 pkt 4 k.p.k., skoro różnica pomiędzy karą

27 Zob. np. wyr. SA w Łodzi z dnia 28 marca 2001 r., (II AKa 334/01, Lex nr 52310).

28 Na tę kwestię, na gruncie art. 259b k.k., zwraca uwagę także D. Gruszecka, *Komentarz do art. 259b, teza 4* [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2021.

29 Zob. też wyr. SA w Krakowie z dnia 28 grudnia 2012 r., (II AKa 248/12, Legalis nr 732736); wyr. SA w Katowicach z dnia 6 kwietnia 2018 r., (II AKa 1/18, Lex nr 2490239).

30 Zob. np. post. SN z dnia 3 września 2021 r., (II KK 279/20, Lex nr 3400613).

wymierzoną a karą adekwatną powinna być rażąca, a zatem wyraźna, oczywista, jasna, jednoznaczna³¹. Tymczasem gdyby prokurator złożył wniosek, oznaczałoby to konieczność zmiany wyroku z uwagi na naruszenie art. 60 § 3 k.k., niezależnie od tego, czy orzeczona kara faktycznie była zbyt surowa.

Dodać należy, iż propozycja zawarta w projekcie nie precyzuje, czy także warunkowe zawieszenie wykonania kary uzależnione jest od uprzedniego wniosku prokuratora. Przepis stanowi, że „na wniosek prokuratora sąd stosuje nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet może warunkowo zawiesić jej wykonanie”. Jasne jest jedynie, że wniosek prokuratora w tym przedmiocie nie jest dla sądu wiążący. Nie wiadomo jednak, czy warunkowe zawieszenie może być orzeczone, jeżeli prokurator wnosił tylko o nadzwyczajne złagodzenie kary. Wydaje się, że należy to wyklądać w duchu zapewnienia sądowi jak największej swobody orzeczniczej i dopuścić warunkowe zawieszenie wykonania kary orzeczonej w trybie art. 60 § 3 k.k. pomimo braku wniosku prokuratora³².

2. Nowe zasady nadzwyczajnego złagodzenia kary

Proponowany kształt regulacji związanej z techniką nadzwyczajnego złagodzenia kary jest bezpośrednio związany z usunięciem kary 25 lat pozbawienia wolności (art. 32 pkt 4 k.k.) i podniesieniem kary z art. 32 pkt 3 k.k. do 30 lat pozbawienia wolności, co skłoniło do sformułowania nowych typowych (kodeksowych) granic ustawowego zagrożenia w przypadku terminowej kary pozbawienia wolności: od 2 do 15 lat, od 3 do 20 lat, od 5 do 25 lat, od 5 do 30 lat, od 8 do 30 lat, od 10 do 30 lat, od 12 do 30 lat i od 15 do 30 lat³³.

W pierwszej kolejności projektodawca proponuje nowe sformułowanie art. 60 § 6 k.k. *in principio* poprzez doprecyzowanie, że nadzwyczajne

31 Zob. np. wyr. SA w Poznaniu z dnia 4 lipca 2022 r., (II Aka 132/22, Lex nr 3402383); wyr. SA w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2022 r., (II Aka 61/21, Lex nr 3409556).

32 Podobne zagadnienie występowało na gruncie aktualnych art. 60 § 4 i 5 k.k. – zob. *Dyskusja poświęcona art. 60 § 3–4 k.k. w prezydenckim projekcie nowelizacji kodeksu karnego z dnia 20 grudnia 2001 r., druk sejmowy nr 181*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2003, z. 1, s. 125–128; K. Daszkiewicz, „Mały świadek koronny” (art. 60 § 3–5 i art. 61 k.k.), cz. 2, „Palestra” 1999, nr 5–6, s. 28.

33 Zob. uzasadnienie projektu, s. 54–55.

złagodzenie polega nie tylko na wymierzeniu kary poniżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia lub orzeczeniu kary łagodniejszego rodzaju, lecz także na odstąpieniu od wymierzenia kary i orzeczeniu środka karnego, środka kompensacyjnego lub przepadku. Jest to spójne z obecnie obowiązującym art. 60 § 7 k.k., który niewątpliwie stanowi o konsekwencjach nadzwyczajnego złagodzenia kary, a których obecny art. 60 § 6 k.k. *in principio* wprost nie uwzględnia.

Projekt przewiduje uchylenie art. 60 § 6 pkt 1 k.k. dotyczącego zbrodni zagrożonych karą co najmniej 25 lat pozbawienia wolności. Dodać należy, że *de lege lata* nie istnieją kodeksowe typy czynów zabronionych, do których ta regulacja mogłaby znaleźć zastosowanie (nie przewiduje ich również omawiana nowelizacja)³⁴. Konsekwencją uchylenia pkt. 1 byłoby doprecyzowanie w art. 60 § 6 pkt 2 k.k., że ma on zastosowanie do zbrodni, czyli *lege non distinguente* wszystkich przestępstw zagrożonych karą co najmniej 3 lat pozbawienia wolności w dolnej granicy zagrożenia (art. 7 § 2 k.k.).

Przed omówieniem zmian w zakresie złagodzenia kary za część występków warto przywołać uzasadnienie projektu. Na wstępie projektodawca wskazuje, że art. 60 § 7 k.k. obecnie ma zastosowanie do kodeksowych występków zagrożonych karami wolnościowymi (art. 32 pkt 1 i 2 k.k.) oraz karą pozbawienia wolności do lat 2 lub do roku³⁵. Nie jest to zdanie trafne, gdyż warunek zagrożenia więcej niż jedną z kar wymienionych w art. 32 pkt. 1–3 (art. 60 § 7 k.k.) spełniają również takie występkę, jak naruszenie nietykalności cielesnej funkcjonariusza publicznego (art. 222 § 1 k.k. – grzywna, ograniczenie wolności albo pozbawienie wolności do lat 3) czy fałszerstwo materialne dokumentu (art. 270 § 1 k.k. – grzywna, ograniczenie wolności albo pozbawienie wolności od 3 miesięcy do lat 5). Projektodawca w uzasadnieniu podaje inne przykłady typów pozakodeksowych nieprzystających granicami ustawowego zagrożenia do standardowych widełek³⁶. Chodzi tu np. o:

34 Formalnie nadal obowiązuje art. 1 dekretu z dnia 31 sierpnia 1944 r. o wymiarze kary dla faszystowsko-hitlerowskich zbrodniarzy winnych zabójstw i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami oraz dla zdrajców Narodu Polskiego (Dz. U. z 1946 r. Nr 69, poz. 377), określający przestępstwa zagrożone wyłącznie karą śmierci. Z mocy art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 554) kara śmierci powinna być traktowana jako kara dożywotniego pozbawienia wolności. Obecny art. 60 § 6 pkt 1 k.k. teoretycznie mógłby mieć zastosowanie w przypadku nadzwyczajnego złagodzenia kary za wskazane przestępstwo.

35 Zob. uzasadnienie projektu, s. 28.

36 Zob. *ibidem*, s. 28–30.

- art. 45 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych³⁷ – zagrożenie grzywną, ograniczeniem wolności albo pozbawieniem wolności do lat 3; *de lege lata* objęty zakresem zastosowania art. 60 § 7 k.k.;
- art. 216 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych³⁸ – zagrożenie pozbawieniem wolności do 5 lat lub grzywną do 5 000 000 zł; obecnie zastosowanie do niego ma art. 60 § 7 k.k.;
- art. 278 ust. 3 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej³⁹ – zagrożenie karą pozbawienia wolności do lat 2 (art. 60 § 6 pkt 4 k.k.⁴⁰);
- art. 147a ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej⁴¹ – kara pozbawienia wolności do roku (art. 60 § 6 pkt 4 k.k.).

Kształt regulacji techniki nadzwyczajnego złagodzenia kary byłby następujący:

„§ 6. Nadzwyczajne złagodzenie kary polega na wymierzeniu kary poniżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia, kary łagodniejszego rodzaju albo na odstąpieniu od wymierzenia kary i orzeczeniu środka karnego, środka kompensacyjnego lub przepadku według następujących zasad:

- 1) (uchylony),
- 2) jeżeli czyn stanowi zbrodnię, sąd wymierza karę pozbawienia wolności nie niższą od jednej trzeciej dolnej granicy ustawowego zagrożenia,
- 3) jeżeli czyn stanowi występki, przy czym dolną granicą ustawowego zagrożenia jest kara pozbawienia wolności nie niższa od roku, sąd wymierza grzywnę, karę ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności,
- 4) jeżeli czyn stanowi występki, przy czym dolną granicą ustawowego zagrożenia jest kara pozbawienia wolności niższa od roku, a górną –

37 Dz. U. z 2020 r. poz. 129; dalej: u.u.d.

38 Dz. U. z 2020 r. poz. 105; dalej: u.o.f.f.e.

39 Dz. U. z 2021 r. poz. 422; dalej: u.k.a.s.

40 Przy tym w projekcie stwierdzono, że gdyby w tym przypadku zagrożenie obejmowało także kumulatywną grzywnę, to złagodzenie następowałoby na zasadzie aktualnego art. 60 § 7 k.k. (uzasadnienie projektu, s. 29–30). Nie można się z tym zgodzić, ponieważ w takim przypadku dolną granicę ustawowego zagrożenia stanowi kara pozbawienia wolności (a nie samoistna grzywna) pozostająca w kumulacji z grzywną, co uzasadnia stosowanie art. 60 § 6 pkt 4 k.k.

41 Dz. U. z 2021 r. poz. 1486; dalej: u.s.g.

kara pozbawienia wolności nie niższa od lat 3, sąd wymierza grzywnę albo karę ograniczenia wolności,

- 5) jeżeli czyn stanowi występki, przy czym górną granicą ustawowego zagrożenia jest kara pozbawienia wolności nieprzekraczająca 2 lat, sąd odstępuje od wymierzenia kary i orzeka środek karny wymieniony w art. 39 pkt 2–3, 7 lub 8, środek kompensacyjny lub przepadek; przepisu art. 61 § 2 nie stosuje się.

§ 7. Jeżeli czyn jest zagrożony karą pozbawienia wolności oraz karą ograniczenia wolności lub grzywną, stosuje się odpowiednio przepis § 6.

§ 7a. Jeżeli czyn nie jest zagrożony karą pozbawienia wolności, stosuje się odpowiednio przepis § 6 pkt 5.

§ 8. (uchylony)”.

Projektodawca konstatuje, że „należało dokonać modyfikacji w art. 60 § 6 i 7 k.k., tak aby stworzyć jeden spójny model wymiaru kary nadzwyczajnie złagodzonej, obejmujący zarówno przestępstwa kodeksowe, jak i pozakodeksowe – z zachowaniem spójności systemowej”⁴².

Wniosek ten jest niekoherentny z podanymi powyżej przykładami. W odniesieniu do dwóch art. 45 u.u.d. i art. 216 u.o.f.f.e. projektodawca sugeruje, że technika nadzwyczajnego złagodzenia jest zbyt łagodna, a co do pozostałych – zbyt surowa. Jednakże po wprowadzeniu postulowanych zmian w przypadku art. 45 u.u.d. i art. 216 u.o.f.f.e. trudne jest wskazanie sposobu nadzwyczajnego złagodzenia kary. Najłagodniejszą karą w przypadku obu tych przestępstw jest grzywna. To wyklucza zastosowanie nowego art. 60 § 6 pkt 4 k.k., który dotyczy występku, co do których dolna granica to kara pozbawienia niższa od roku. Nie ma zastosowania proponowany art. 60 § 6 pkt 5 k.k., gdyż odnosi się do typów z górną granicą zagrożenia do 2 lat pozbawienia wolności. Odpowiednie zastosowanie § 6 (nowy art. 60 § 7 k.k.) niczego w tym zakresie nie tłumaczy⁴³. Pozostaje uznać, że skoro kara nadzwyczajnie złagodzona musi być niższa od dolnej granicy ustawowego zagrożenia (art. 60 § 6 k.k. *in principio*), to technikę regresji powinien w tym przypadku określać art. 60 § 6 pkt 5 k.k., mając na uwadze, że tylko w tym przypadku dochodzi do złagodzenia polegającego na odstąpieniu od wymiaru kary. Tym

⁴² Uzasadnienie projektu, s. 30.

⁴³ Trudno zresztą nie zauważyć, że brak jasnych zasad wynikających z nowego art. 60 § 7 k.k. i trudności w ustaleniu jego zakresu zastosowania mogłyby doprowadzić do dalszego pogłębienia wątpliwości w praktyce.

samym nowelizacją w tym zakresie nie wniosłaby żadnej nowej istotnej treści normatywnej.

Dodać należy, że w przypadku art. 278 ust. 3 u.k.a.s. i art. 147a ust. 3 u.s.g. technikę złagodzenia określałby również art. 60 § 6 pkt 5 k.k., gdyż w obu przypadkach górną granicę zagrożenia stanowi pozbawienie wolności nieprzekraczające 2 lat.

Konieczność modyfikacji art. 60 § 6 i 7 k.k. uzasadniona jest również, według projektodawcy, m.in. problemem nadzwyczajnego złagodzenia kary w sprawie przestępstw zagrożonych kumulatywnie grzywną i karą pozbawienia wolności, np. art. 55 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁴⁴. Z jednej strony wykładnia językowa nakazuje przyjąć, że nadzwyczajne złagodzenie kary powinno w tych wypadkach przebiegać zgodnie z art. 60 § 7 k.k., skoro regulacja ta dotyczy zagrożenia więcej niż jedną z kar z art. 32 pkt. 1–3 k.k. bez konieczności, by kary te pozostawały w alternatywie. Z drugiej strony przeciwko takiemu rozwiązaniu zdecydowanie przemawia wykładnia funkcjonalna. Niespójne byłoby odstąpienie (w ramach złagodzenia kary) od wymierzenia kary i orzeczenie odpowiedniego środka penalnego w sprawie o zbrodnię przy jednoczesnym wymiarze grzywny lub ograniczenia wolności w przypadku występku zagrożonego wyłącznie karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat⁴⁵. Funkcjonująca rozbieżność przemawia zatem za jednoznacznym uregulowaniem nadzwyczajnego złagodzenia w przypadku sankcji kumulatywnych. Dotyczy tego proponowany art. 60 § 7 k.k., zgodnie z którym „jeżeli czyn jest zagrożony karą pozbawienia wolności oraz karą ograniczenia wolności lub grzywną, stosuje się odpowiednio przepis § 6”.

Dodanie § 7a, jak wskazuje projektodawca, ma umożliwić stosowanie nadzwyczajnego złagodzenia kary w przypadku przestępstw zagrożonych samoistną grzywną, ponieważ „trudno [...] uznać za przemyślane, że ustawodawca nie przewidział w tym wypadku możliwości nadzwyczajnego złagodzenia kary”⁴⁶. Potrzeba legislacyjnego przesądzenia tej kwestii była głoszona w doktrynie od lat⁴⁷. Jednakże już w obecnym stanie prawnym nie

44 Dz. U. z 2020 r. poz. 2050; dalej: u.p.n.

45 Podobnie np. J. Majewski, *Komentarz do art. 60, teza 8 [w:] Kodeks karny. Komentarz do zmian 2015*, Warszawa 2015.

46 Uzasadnienie projektu, s. 30–31.

47 Zob. np. J. Majewski, *op. cit.*; J. Raglewski, *Model nadzwyczajnego złagodzenia kary w polskim systemie prawa karnego (analiza dogmatyczna w ujęciu materialnoprawnym)*, Kraków 2008, s. 377.

powinno budzić wątpliwości, że skoro w przypadku zagrożenia wielorodzajowego złagodzenie następuje w oparciu na art. 60 § 7 k.k., to również w odniesieniu do przestępstw zagrożonych wyłącznie karą ograniczenia wolności albo samoistną grzywną przepis ten powinien znaleźć zastosowanie.

Jednocześnie projektodawca proponuje uchylenie art. 60 § 8 k.k., co na nowo otwiera możliwość nadzwyczajnego złagodzenia kary w odniesieniu do przestępstw zagrożonych karą od 6 miesięcy do 8 lat pozbawienia wolności⁴⁸.

Podsumowując ustalenia wynikające z uchwalonej przez Sejm nowelizacji, dotyczące nadzwyczajnego złagodzenia w przypadku występów:

- w odniesieniu do czynów zagrożonych karą od roku do 10 lat oraz od 2 do 15 lat pozbawienia wolności⁴⁹ należałoby stosować art. 60 § 6 pkt 3 k.k., więc sąd wymierzałby grzywnę, ograniczenie wolności albo pozbawienie wolności poniżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia;
- wobec czynów zagrożonych karą od miesiąca do 3 lat, od 3 miesięcy do 5 lat i od 6 miesięcy do 8 lat pozbawienia wolności zastosowanie znajduje art. 60 § 6 pkt 4 k.k., więc w tym przypadku sąd stosuje grzywnę albo karę ograniczenia wolności;
- co do przestępstw zagrożonych karami z art. 32 pkt. 1–3 k.k., przy czym kara pozbawienia wolności nie może przekraczać 2 lat, sąd odstępuje od wymierzenia kary i orzeka środki karne, kompensacyjne lub przepadek; to samo dotyczy przestępstw zagrożonych samoistną grzywną lub samoistnym ograniczeniem wolności;
- w przypadku przestępstw zagrożonych karami z art. 32 pkt 1–3 k.k., przy czym kara pozbawienia wolności przekracza 2 lata (np. art. 222

⁴⁸ Wbrew treści przepisu wyłączenie złagodzenia kary nie było całkowite, gdyż nie odnosiło się do przypadków obligatoryjnego nadzwyczajnego złagodzenia za przestępstwo zagrożonego wskazaną sankcją (por. K. Kmąk, *Sankcje kumulatywne od 1 lipca 2015 r. – rozważania na tle ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii*, „Prokuratura i Prawo” 2018, nr 10, s. 123–124). Według A. Barczak-Oplustil, M. Iwański, M. Małecki, S. Tarapata, *op. cit.*, s. 8 obowiązujące art. 60 § 8 k.k. doprowadziło do sytuacji, w której nadzwyczajne złagodzenie kary mogło mieć zastosowanie do sprawców wymienionych w art. 37a § 2 k.k., ponieważ w odniesieniu do nich nie aktualizowało się wyłączenie sformułowane w art. 60 § 8 k.k., gdyż nie ma w tym przypadku zastosowania art. 37a k.k. Nie wydaje się to słuszne, gdyż dopuszczenie złagodzenia kary opierałoby się na okoliczności zaostrzającej odpowiedzialność karną, co jest rażąco sprzeczne z wykładnią funkcjonalną. Na gruncie językowym zastosowanie art. 60 § 8 k.k. nie jest uzależnione od osoby sprawcy, lecz od ustawowego zagrożenia dotyczącego konkretnego typu czynu zabronionego (art. 37a k.k. „ma zastosowanie” nie tylko wtedy, gdy sąd faktycznie z niego korzysta).

⁴⁹ Przyjmując widełki ustawowego zagrożenia wynikające z omawianego projektu.

§ 1, art. 270 § 1 k.k.), nowelizacja nie przewiduje jasnego rozwiązania; pozostawiałoby jedynie stosowanie art. 60 § 6 pkt 5 k.k. *per analogiam*.

Mając na uwadze, iż mnogość konfiguracji granic ustawowego zagrożenia w typach kodeksowych może prowadzić do zaburzenia spójności w ramach techniki nadzwyczajnego złagodzenia, ustawodawca powinien zmierzać do ujednolicenia tychże granic w sposób odpowiadający systematyce kodeksowej. Dodać przy tym należy, że do 24 czerwca 2020 r. art. 37a § 1 k.k. powodował, iż każde przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności do 8 lat było jednocześnie zagrożone karami wolnościowymi z art. 32 pkt 1 i 2 k.k.⁵⁰, co prowadziło na gruncie nadzwyczajnego złagodzenia kary do stosowania art. 60 § 7 lub 8 k.k. Nowelizacja tego przepisu zdeaktualizowała tę regułę.

3. Zbieg podstaw nadzwyczajnego wymiaru kary

Nowelizacja przewiduje też rozbudowanie art. 57 k.k. dotyczącego zbiegu podstaw nadzwyczajnego wymiaru kary, z którego można wysnuć następujące zasady:

- 1) w przypadku zbiegu jednokierunkowych podstaw nadzwyczajnego wymiaru kary sąd może tylko jeden raz karę nadzwyczajnie złagodzić albo obostrzyć (§ 1 – brak istotnej zmiany normatywnej);
- 2) w przypadku zbiegu różnokierunkowych podstaw sąd może karę złagodzić, obostrzyć lub wymierzyć karę w granicach ustawowego zagrożenia (§ 2)⁵¹;
- 3) w przypadku zbiegu podstawy obligatoryjnej z fakultatywną pierwszeństwo ma podstawa obligatoryjna (§ 3);
- 4) reguły powyższe odpowiednio stosują się w odniesieniu do podstaw odstąpienia od wymiaru kary (§ 4);

50 Tak np. post. SN z dnia 31 marca 2016 r., (II KK 361/15, Lex nr 2053317). Sąd Najwyższy przyjął, że reguła ta dotyczy czynów zabronionych zagrożonych jednorodną sankcją pozbawienia wolności. Nie było jednak przeszkód, by przyjąć tak samo w odniesieniu do przestępstw zagrożonych sankcją alternatywno-kumulatywną (np. art. 289 § 1 i 2 k.k.) i kumulatywną.

51 Stanowiłyby to ustawowe zadekretowanie słuszności dominującego obecnie stanowiska, że na gruncie obecnego art. 57 § 2 k.k. możliwości sądu nie są ograniczone wyłącznie do obostrzenia lub złagodzenia kary (zob. przykładowo wyr. SA w Katowicach z dnia 17 grudnia 2021 r., II Aka 199/21, Lex nr 3358389).

- 5) w przypadku zbiegu obligatoryjnego obostrzenia i obligatoryjnego złagodzenia kary z art. 60 § 3 k.k. pierwszeństwo ma art. 60 § 3 k.k. (§ 5);
- 6) w razie zbiegu obligatoryjnego obostrzenia kary i podstawy złagodzenia z art. 60 § 4 k.k. sąd fakultatywnie może złagodzić karę (§ 6);
- 7) w razie zbiegu obligatoryjnego odstąpienia od wymiaru kary z fakultatywnym lub obligatoryjnym złagodzeniem pierwszeństwo ma odstąpienie (§ 7 pkt 1);
- 8) w przypadku zbiegu obligatoryjnego złagodzenia kary i fakultatywnego odstąpienia od wymierzenia kary sąd dokonuje wyboru pomiędzy tymi dwiema instytucjami sądowego wymiaru kary (§ 7 pkt 2);
- 9) w wypadku zbiegu fakultatywnego złagodzenia i odstąpienia od wymierzenia kary sąd może nadzwyczajnie złagodzić karę, odstąpić od jej wymierzenia albo wymierzyć karę w granicach ustawowego zagrożenia (§ 7 pkt 3).

Trudno nie odnieść wrażenia, że uregulowanie art. 57 k.k. byłoby bardzo kazuistyczne i może doprowadzić do stworzenia regulacji zbyt sztywnej jak na realia poszczególnych potencjalnych spraw⁵². Nałożenie na sąd obowiązku zastosowania obligatoryjnej podstawy nadzwyczajnego wymiaru kary pomimo zbiegu z podstawą fakultatywną idącą w przeciwnym kierunku (nowy art. 57 § 3 w zw. z § 2 k.k.) nie uwzględnia okoliczności, że obowiązek obostrzenia czy złagodzenia kary jest przewidziany przede wszystkim dla sytuacji typowych, w których nie ma zastosowania inna podstawa nadzwyczajnego wymiaru kary. Tymczasem w przypadku np. zbiegu art. 31 § 2 k.k. i art. 64 § 2 k.k. podstawy te wzajemnie się znoszą i trudno zakładać, że zawsze karą adekwatną będzie kara nadzwyczajnie obostrzona.

Podobnie nie sposób przyjąć, że obligatoryjne odstąpienie od wymierzenia kary przy jednoczesnym wystąpieniu podstawy obostrzenia kary zawsze przesądza o zasadności tego pierwszego rozstrzygnięcia (proponowany art. 57 § 3 i 4 k.k.).

Nie można także zrozumieć uprzywilejowania na tym gruncie podstaw nadzwyczajnego złagodzenia kary z art. 60 § 3 i 4 k.k. (nowy art. 57 § 5 i 6 k.k.) z jednoczesnym pominięciem chociażby art. 259b i art. 277c § 1 k.k.

52 Podobnie A. Barczak-Oplustil, M. Iwański, M. Małecki, S. Tarapata, *op. cit.*, s. 18.

4. Podsumowanie

Odnosząc się jedynie do pewnego wycinka omawianego projektu legislacyjnego, stwierdzić należy, że większość zaproponowanych zmian dotyczących zagadnienia nadzwyczajnego złagodzenia kary nie jest trafna.

Po pierwsze, nie jest jasne, czym kierował się projektodawca, formułując propozycję zmiany art. 60 § 3 k.k. Uzasadnienie projektu wspomina jedynie o tym, że brak wniosku prokuratora nie wyklucza nadzwyczajnego złagodzenia kary na podstawie art. 60 § 2 k.k., a nowelizacja doprowadzi do zwiększenia zakresu uznania sędziowskiego. Ten drugi argument, z powodów przytoczonych powyżej, nie jest słuszny, co nakazuje podać w wątpliwość sensowność ingerencji w konstrukcję tzw. małego świadka koronnego, w przypadku której istnieją zresztą kwestie, które w większym stopniu wymagają interwencji legislacyjnej⁵³.

Po drugie, na pochwałę zasługuje chęć poprawienia zasad techniki nadzwyczajnego złagodzenia kary (art. 60 § 6–8 k.k.), szczególnie w odniesieniu do sankcji kumulatywnych, lecz generalnie krytycznie należy ocenić treść przedstawionej propozycji w zakresie, w jakim odnosi się do kary za występki. Treść art. 60 § 6 pkt 4 i 5 k.k. prowadzi do pominięcia występków zagrożonych karami z art. 32 pkt. 1–3 k.k., w tym karą pozbawienia wolności powyżej 2 lat (np. art. 222 § 1, art. 270 § 1 k.k.), przez co regulacja ta skutkowałaby powstaniem luk prawnych. Proponowany art. 60 § 7 k.k. jest niejasny i mógłby prowadzić do niejasności orzeczniczych.

Po trzecie, proponowany art. 57 k.k. cechuje się nadmierną kazuistyką i ograniczeniem swobody orzeczniczej sądu. Tymczasem to właśnie w wypadkach, w których należy rozważyć nadzwyczajny wymiar kary, sąd powinien dysponować jak największym uznaniem pozwalającym na elastyczną reakcję w niestandardowych przypadkach związanych ze stosowaniem środków reakcji karnej.

Krzysztof Kmąk

53 Przy okazji warto zaproponować następującą wersję tego przepisu: „Sąd stosuje nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet może warunkowo zawiesić jej wykonanie w stosunku do sprawcy współdziałającego z innymi osobami w popełnieniu przestępstwa, jeżeli ujawni on wobec organu powołanego do ścigania przestępstw wszystkie jemu znane, a nieznane temu organowi, istotne informacje dotyczące osób uczestniczących w popełnieniu przestępstwa oraz istotne okoliczności jego popełnienia”. Przepis ten nie powinien mieć zastosowania, jeżeli sprawca wezwany do złożenia wyjaśnień lub zeznań w istotny sposób zmienił swoje wyjaśnienia lub zeznania.

Bibliografia

- BARCZAK-OPLUSTIL A., IWAŃSKI M., MAŁECKI M., TARAPATA S., *Populistyczna nowelizacja prawa karnego. Ustawa z dnia 7.07.2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 762)*, <https://kipk.pl/wp-content/uploads/2022/07/novelizacja2022.pdf> (dostęp: 8 października 2022 r.).
- BOJAŃCZYK A., *Opinia prawna na temat projektowanych zmian w Kodeksie karnym dotyczących instytucji tzw. małego świadka koronnego (projektowany art. 60, art. 61 k.k.), środka probacyjnego warunkowego umorzenia postępowania karnego (art. 66–68 k.k.) i przestępstw przeciwko wymiarowi sprawiedliwości [w:] Kodeks karny – projekt nowelizacji*, Warszawa 2007.
- ĆWIAKALSKI Z., *Komentarz do art. 60 [w:] Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Część II. Komentarz do art. 53–116*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2016.
- DASZKIEWICZ K., „Mały świadek koronny” (art. 60 § 3–5 i art. 61 k.k.), cz. 2, „Palestra” 1999, nr 5–6.
- Dyskusja poświęcona art. 60 § 3–4 k.k. w prezydenckim projekcie nowelizacji kodeksu karnego z dnia 20 grudnia 2001 r., druk sejmowy nr 181*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2003, z. 1.
- GRUSZECKA D., *Komentarz do art. 259b [w:] Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2021.
- HERZOG A., *Komentarz do art. 277c [w:] Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Legalis 2021.
- KMAŃ K., *Sankcje kumulatywne od 1 lipca 2015 r. – rozważania na tle ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii*, „Prokuratura i Prawo” 2018, nr 10.
- LACH A., *Komentarz do art. 277c [w:] Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzesiek, Warszawa 2020.
- MAJEWSKI J., *Kodeks karny. Komentarz do zmian 2015*, Warszawa 2015.
- MICHALSKA-WARIAS A., *Komentarz do art. 259b [w:] Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do artykułów 222–316*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2017.
- RAGLEWSKI J., *Model nadzwyczajnego złagodzenia kary w polskim systemie prawa karnego (analiza dogmatyczna w ujęciu materialnoprawnym)*, Kraków 2008.
- SROKA T., *Komentarz do art. 277c [w:] Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część II. Komentarz do art. 212–277d*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2017.
- ŻELICHOWSKI M., *Komentarz do art. 277c [w:] Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do artykułów 222–316*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2017.

SUMMARY

Extraordinary leniency in the Act of 7 July 2022 amending the Act – Penal Code and certain other acts

The article deals with the proposed provisions on extraordinary mitigation of penalty in the Law of July 7, 2022 on Amendments to the Law – Criminal Code and Certain Other Laws, which was rejected by the Senate. The Law provides for extraordinary mitigation for an offender under Article 60 § 3 of the Penal Code only at the request of the prosecutor, modification of the technique of extraordinary mitigation (Article 60 § 6-8 of the Penal Code) and significant expansion of the regulation on the concurrence of grounds for extraordinary imposition of penalty (Article 57 of the Penal Code). Analysis of the draft allows us to assume that most of the proposed changes are not accurate.

Krzysztof Kmak, assessor of the District Prosecutor's Office Kraków-Śródmieście Wschód in Kraków, PhD student at the Faculty of Law and Administration at the Jagiellonian University (Department of Criminal Law), winner of the Minister of Science and Higher Education scholarship for outstanding achievements in the academic year 2017/2018. Author of several publications in the field of substantive and procedural criminal law, concerning, inter alia,: extraordinary tightening and leniency, attempted inefficient, conditional early release, aggregate penalty, continuous act, preventive measures. Currently he is preparing a doctoral dissertation on the institution of a "small protected witness"; ORCID: 0000-0002-7173-1076.

Jan Gałka, magister prawa, absolwent studiów prawniczych na Wydziale Prawa i Komunikacji Społecznej SWPS Uniwersytetu Humanistycznospołecznego, filia we Wrocławiu, ukończonych z wyróżnieniem. Laureat Stypendium Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego za znaczące osiągnięcia na rok akademicki 2019/2020. Autor artykułów z zakresu prawa publicznego, przede wszystkim prawa konstytucyjnego i prawa karnego, oraz monografii *Obowiązek wierności Rzeczypospolitej Polskiej w tradycji ustrojowej i pracach nad Konstytucją RP* (Warszawa 2021). Prawnik w Kancelarii Prawnej Schampera, Dubis, Zając i Wspólnicy sp. j. we Wrocławiu (SDZLEGAL Schindhelm); ORCID: 0000-0003-0485-6060.

ARTYKUŁY

Pozaprawna istota
pojęcia narodu
w konstytucjonalizmie
Polski najnowszej

Jan Gałka

1. Wprowadzenie

Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej¹ otwiera preambuła stwierdzająca: „[...] my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej [...] ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej [...]”. Przytoczona konstrukcja językowa bywa podstawą do wnioskowania o zakresie podmiotowym pojęcia „Narodu Polskiego”. Wynika to z braku zdefiniowania w części normatywnej Konstytucji niedookreślonego pojęcia „Naród” użytego w art. 4 ust. 1 dla określenia podmiotu suwerena. Przywołany przepis konstytuuje zasadę suwerenności narodu, stanowiąc: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”. Posłużenie się w preambule konstrukcją mogącą niejako wskazywać na określenie znaczenia pojęcia „Narodu Polskiego”, zrównując je z „ogółem obywateli”, wydaje się ignorować charakter preambuły oraz użytej w niej konstrukcji językowej opartej na określeniu podmiotu będącego dawcą Konstytucji. Niewątpliwie wydaje się również nieprawidłowe ignorowanie *ex ante* odmienności obu użytych pojęć. Zgodnie bowiem z ogólnymi zasadami wykładni prawa odmiennym pojęciom należy przypisywać odmienne znaczenie, chyba że co innego wynika bezpośrednio z wykładni danego aktu prawnego.

Określenie podmiotu suwerena stanowi podstawową zasadę prawną, na której zbudowany zostaje cały ustrój państwa, państwa stanowiącego byt wtórny względem suwerena. Suweren bowiem z samej swej istoty jako twórca praw zasadniczych nie może podlegać bytowi wobec siebie wtóremu, który zostaje powołany dla realizacji potrzeb i interesów suwerena, jest mu wobec tego podporządkowany. Niewątpliwie „każda Konstytucja jest dokumentem

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

historyczno-politycznym”². Ma to szczególne zastosowanie do Konstytucji określającej ustrój najpóźniejszego jak dotąd wcielenia Rzeczypospolitej, będącej państwem narodu polskiego. Trzecia Rzeczypospolita zbudowana została na gruncie ponad 1000-letniej historii tego narodu. Jego doświadczenia historyczne pozostają wobec tego istotnym czynnikiem wpływającym na formę ustroju państwa przez niego określaną.

Na tej podstawie istotnego znaczenia nabiera potrzeba uwzględnienia dorobku konstytucjonalizmu Polski nowoczesnej, od 1918 r. w sposób bezpośredni oddziałującego na obecne rozwiązania ustrojowe przyjęte w Konstytucji. Odzyskanie przez naród polski suwerenności po 123 latach niewoli oraz następnie odbudowę Rzeczypospolitej jako państwa tego narodu każe uwzględniać przy określaniu podmiotu suwerena jego historyczne oblicze, a także ciągłość jego trwania na przestrzeni dziejów. Takie też założenie przyświeca niniejszej publikacji, która zmierzając do określenia podmiotu suwerena w Konstytucji, uwzględnia przede wszystkim kontekst historyczny rozumienia pojęcia narodu w Polsce nowoczesnej oraz prace Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nad Konstytucją jako stanowiące podstawę do wykładni autentycznej pojęć użytych w tekście tej ustawy zasadniczej.

2. Odrodzenie państwa polskiego

Pierwszym aktem o charakterze konstytucyjnym odrodzonego w 1918 r. państwa polskiego był dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej³. Dekret ten ustalał ustrój polityczny Polski jako republikę, co zyskało swój zewnętrzny wyraz w nazwie państwa: „Republika Polska”. Był on aktem o charakterze temporalnym, obowiązującym do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego⁴.

2 W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej: geneza i system*, Wilno 1937, s. 178.

3 Dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej (Dz. Pr. Nr 17, poz. 41).

4 Zob. W. Komarnicki, *Zarys ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1923, s. 7; Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*. I, Warszawa 1925, s. 205–206; M. Handelsman, *Konstytucje polskie 1791–1921*, Warszawa 1926, s. 29–30; A. Ajnenkiel, *Od rządów ludowych do*

W ukonstytuowanym się po wyborach z 26 stycznia 1919 r. Sejmie Ustawodawczym panował powszechny konsens w zakresie woli ukształtowania państwa jako republiki, który to ustrój został w sposób dorozumiany w drugim akcie o charakterze konstytucyjnym odrodzonego państwa – uchwale Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa⁵. Pogląd o potrzebie utrwalenia republikańskiego charakteru państwa był podzielany również wśród członków Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego, co zyskało swój wyraz w jednogłośnym przyjęciu przez nią propozycji nadania artykułowi pierwszemu projektu konstytucji brzmienia: „Państwo Polskie jest Rzeczpospolitą”⁶. Za podmiot władzy zwierzchniej w państwie uznano wówczas naród w znaczeniu politycznym, wykluczając równocześnie jego etniczne tylko pojmowanie. W tym też zakresie przyjęto formułę: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu”⁷.

Określenie podmiotu władzy zwierzchniej w państwie jako narodu zostało jednoznacznie potwierdzone w tekście uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy 17 marca 1921 r. ustawie – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁸.

Już w preambule do Konstytucji marcowej stwierdzono: „My, Naród Polski [...] tę oto Ustawę Konstytucyjną na Sejmie Ustawodawczym Rzeczypospolitej uchwalamy i stanowimy”. Użyta formuła wskazywała jako dawcę Konstytucji marcowej „Naród Polski”; równocześnie przyjęto w tym zakresie konstrukcję reprezentacyjnej roli Sejmu Ustawodawczego jako władzy suwerennej i ustawodawczej, a więc – konstytuancy, wyrażającej wolę „Na-

przewrotu majowego. Zarys dziejów politycznych Polski 1918–1926, Warszawa 1978, s. 27–29; W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 2008, s. 209.

5 Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz. Pr. P. P. Nr 19, poz. 226); dalej: Mała Konstytucja z 1919 r. Zob. Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. II.*, Warszawa 1927, s. 28; S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 85–88, 100.

6 S. Krukowski, *op. cit.*, s. 133. Twierdzenie to powtarza w swoim komentarzu do Konstytucji marcowej Edward Dubanowicz, pomysłodawca wskazanego postanowienia projektu konstytucji, równocześnie zwracając uwagę na wynikające z przyjętej formuły nawiązanie do „ciągłości historycznej w naszej pracy państwowo-twórczej”, zob. E. Dubanowicz, *Konstytucja 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1921, s. 10; podobnie W. Komarnicki, *Zarys...*, s. 15.

7 S. Krukowski, *op. cit.*, s. 134.

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

rodu Polskiego”⁹. Pomimo użycia odwołania się w preambule się do „Narodu Polskiego”, dalej w art. 2 Konstytucji marcowej stwierdzono, że „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”, określając następnie organy trzech kolejnych władz mianem „organów Narodu”¹⁰. Należy przede wszystkim zwrócić uwagę na odrębność pojęć użytych w preambule do Konstytucji marcowej oraz w art. 2 tej Konstytucji.

Zdaniem Augusta Paszkudzkiego „pojęcie Narodu Polski oznacza tylko Polaków”, co zdawało się wskazywać na etniczne odniesienie tego pojęcia, w rozumieniu grupy społecznej pochodzącej od polskich przodków z okresu I Rzeczypospolitej¹¹. Autor ten uzasadnia swoje twierdzenie następująco: „tylko oni [Polacy – przyp. J.G.] mogą «dziękować Opatrzności» za wyzwolenia ich z półtorawiekowej niewoli, gdyż tylko w duszy polskiej może być świadomość tradycji Państwa, które skończyło swój byt polityczny z końcem XVIII wieku, gdyż tylko w pamięci polskiej może istnieć wdzięczne wspomnienie «męstwa i wytrwałości ofiarnej walki pokoleń, które najlepsze wysiłki swoje sprawie niepodległości bez przerwy poświęcały»”¹².

Niewątpliwie powyższa analiza zasługuje na uznanie, gdyż faktycznie „Naród Polski” pozbawiony organizacyjno-politycznego odniesienia swojego istnienia w postaci suwerennego państwa nie mógł stanowić wspólnoty obywatelskiej, której istnienie zależne jest od istnienia państwa¹³. Co więcej, członkowie „Narodu Polskiego” zostali rozdzieleni przez mocarstwa rozbio-

9 Określenie Sejmu Ustawodawczego mianem władzy suwerennej, czyli ściśle – konstytuancy, wypływało z teorii o *pouvoir constituant*, która należy niezbywalnie do narodu, w którego imieniu działa konstytuanta. Należy do niej określenie sposobu urzędzenia władz w państwie, zob. W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 65; K.W. Kumaniecki, *Nowa konstytucja polska*, Kraków 1935, s. 27.

10 Wacław Komarnicki uważał, że art. 1 Konstytucji marcowej, stanowiąc, że „państwo polskie jest Rzeczpospolitą”, wskazywał na republikański ustrój polityczny państwa, w którym „naród jest źródłem i piastunem władzy”. Jego zdaniem twierdzenie to znajdowało potwierdzenie także w konstrukcji najwyższych konstytucyjnych organów państwa, zob. W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 210–211.

11 Zob. także M.M. Szerer, *Pojęcie Narodu w Konstytucji z 17-go Marca* [w:] *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, red. W.L. Jaworski, Kraków 1924, s. 66–67.

12 A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 z uwzględnieniem zmian ustalonych ustawą z dnia 2 sierpnia 1926*, Lwów–Warszawa 1927, s. 3. Na temat ciągłości istnienia „Narodu Polskiego”, a przez to i „ciągłości tradycji i aspiracji narodu polskiego”, które niejako stanowią uzewnętrznioną formę wyrażenia istnienia tego narodu, „jego zasadniczy konstytutywny element”, zob. W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 215–216.

13 Na rozdzielną narodu i państwa zwraca uwagę E. Jarra, *Ogólna teoria prawa*, Warszawa 1922, s. 85–86.

rowe i byli poddawani odrębnym oddziaływaniom społeczno-politycznym. Pozostali członkowie tego narodu znaleźli się natomiast na emigracji, poddawani jeszcze bardziej zróżnicowanym oddziaływaniom¹⁴. Jak bowiem pisał Marceli Handelsman, „naród jest organizacją ludzi zajmujących (mieszkających) zwartą masą ziemię wspólną (terytorjum), o wspólności losów i o kulturze wspólnej (społeczeństwo, obyczajność, moralność i t. p.) mówiących zazwyczaj językiem wspólnym, którzy posiadają pochodzenie wspólne lub uchodzą u innych, a zwłaszcza u siebie za ludzi pochodzenia wspólnego (rasa kulturalna [...]) i poczuwają się do wspólności. To poczucie łączności, jako rezultat wszystkich czynników powyższych, ta świadomość zbiorowa jest istotą więzi narodowej i nazywa się narodowością. Narodowość jest odpowiedzialnikiem subiektywnym narodu”¹⁵.

A. Paszkudzki znowuż uważał, że pojęcie „Narodu” z art. 2 Konstytucji marcowej „musimy pojmować zgodnie z treścią art. 96 jako ogół obywateli”¹⁶. Przywołany przepis Konstytucji marcowej statuował m.in. ogólną zasadę równości wobec prawa wszystkich obywateli. A. Paszkudzki nie uzasadnia natomiast bliżej powodu sięgnięcia do art. 96 jako mającego określać znaczenie pojęcia „Narodu”. Również pomija milczeniem okoliczność uznania organów wszystkich trzech władz jako „organów Narodu”, podczas gdy jedynie Sejm i Senat jako organy władzy ustawodawczej pochodziły z wyborów powszechnych. Powód tego projekcyjnego zabiegu językowego w tym kontekście pozostaje niewyjaśniony¹⁷.

Odminną koncepcję przyjmował natomiast W. Komarnicki, który za-uważając wysoce dogmatyczne oraz bardziej polityczne niż prawne znaczenie teorii zwierzchnictwa narodowego nawiązującej do konstytucjonalizmu

14 Zob. A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17...*, s. 4–5. Tak też S. Staryński, *Konstytucja państwa polskiego*, Lwów 1921, s. 4.

15 M. Handelsman, *Historyka. Część I. Zasady metodologii historii*, Zamość 1921, s. 5.

16 A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17...*, s. 6. Zob. też S. Estreicher, *Zasada zwierzchnictwa narodu [w:] Nasza...*, s. 27, 41–42. Do tego wniosku dochodzi również Mieczysław Szerer. Autor ten podkreśla natomiast antydyskryminacyjny charakter tego pojęcia, stwierdzając: „A więc Naród w art. 2-gim, to ogół obywateli. Bez względu na różnice narodowościowe dzielące ten ogół na wyraźne przeciw grupy etniczne, uczyniono zeń jednej naród” – M. Szerer, *op. cit.*, s. 68.

17 Te wątpliwości w zakresie uznania „Narodu” za „ogół ludności” czy „ogół obywateli” przebijają się w analizie S. Estreichera, *op. cit.*, s. 37–49. Określenie organów trzech władz jako „organów Narodu” Kazimierz Władysław Kumaniecki uważał za logiczne rozwinięcie uznania narodu za pojęcie zbiorowe, bez osobowej koncentracji, zob. K.W. Kumaniecki, *op. cit.*, s. 27–28.

francuskiego okresu wielkiej rewolucji, uznawał fundamentalne znaczenie tej zasady dla określenia ustroju państwa¹⁸. Stwierdzał on, że w odróżnieniu od doktryny niemieckiej, uznającej naród jedynie za organ państwa, stanowiący faktycznie zgromadzenie wyborcze, doktryna francuska rozróżnia zarówno naród i państwo, jak i wchodzące w skład państwa jednostki¹⁹. Jak stwierdzał, „naród jest piastunem pierwotnego zwierzchnictwa z tej jedynie racji, że jest on zbiorowością i wyraża wolę powszechną. Ta wola powszechna jest to wola zwierzchnia, suwerenna. Naród – osoba posiada zwierzchnictwo pierwotne, jedno, niepodzielne i niepozbywalne. Stąd, oczywiście, naród jest źródłem wszelkiej władzy w państwie, ale naród deleguje za pomocą reprezentacji tylko *atrybuty* zwierzchnictwa, a istotę jego zachowuje przy sobie”²⁰.

Słusznie W. Komarnicki zauważał, że jedynie teoria francuska pozwala uniknąć *circulus vitiosus* w zakresie określenia władzy zwierzchniej w państwie²¹. Poglądu tego autor nie pogłębia, aczkolwiek można wskazać, że jedynie uznanie narodu za podmiot odrębny od państwa i względem niego pierwotny pozwala uniknąć definiowania narodu jako ogółu obywateli, kiedy to, kto jest obywatelem, określa państwo. Wobec tego byt wtórny określa zakres podmiotowy bytu wobec niego pierwotnego. W. Komarnicki wskazuje natomiast rozwiniecie zasady suwerenności narodu w republikańskim charakterze państwa, które jako jedyne może bez popadania w wewnętrzną sprzeczność pogodzić się z uznaniem narodu za suwerena²².

Opierając swoje twierdzenia na fundamencie francuskiej doktryny ustrojowej, W. Komarnicki dochodzi do wniosku, że Konstytucja marcowa „ustala nowe znaczenie narodu w sensie państwowym, w odróżnieniu od narodu

18 Zob. M. Rostworowski, *Zagadnienia ogólne [w:] Nasza konstytucja: cykl odczytów urzędowych staraniem Dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od 12–25 maja 1921 r.*, Kraków 1922, s. 1–3.

19 Zob. W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 211–212. Już w 1507 r. Stanisław Zaborowski w traktacie *O właściwości praw i dóbr królewskich oraz o naprawie królestwa i rządzie Rzeczypospolitej* miał uznać, że państwo utworzyło się dla ochrony narodu w jego pierwszych i następnych pokoleniach, zob. s. M. Bobrzyński, *Szkice i studia historyczne. Tom drugi*, Kraków 1922, s. 97.

20 W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 212. Zauważał to również K.W. Kumaniecki, który stwierdzał, że „naród jest pojęciem zbiorowym bez psychologicznej koncentracji, będącej warunkiem zdolności do świadomego działania i bez osobowej konkretyzacji”, zob. K.W. Kumaniecki, *op. cit.*, s. 27.

21 Zob. W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 212. W *circulus vitiosus* popada m.in. koncepcja uznawana przez Stanisława Starzyńskiego, zob. S. Starzyński, *Konstytucja...*, s. 5.

22 Zob. W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 213; *idem*, *Zarys...*, s. 16.

w znaczeniu etnograficznym”²³. Stwierdza on: „Pojęcie narodu jest tu pojęciem politycznym. Naród toaczy ten element, który stanowi o osobowości prawnej państwa, on nadaje indywidualne piętno państwu, określa je [...]. Państwo Polskie jest państwem narodowym, a nie narodowościowym. Twórcą państwa i jego ustroju jest naród polski co wyraźnie stwierdza wstęp konstytucji [...]”²⁴. W jego słowach „stwierdza się ciągłość tradycji i aspiracji narodu polskiego, a zatem moment, stanowiący o istnieniu narodu, jego zasadniczy konstytutywny element. Państwo Polskie jest tworem narodowym, ma jednolite oblicze polityczne, co nie przesądza istnienia szerokich praw elementów, etnicznie od niego różnych, czyli narodowości”²⁵.

W pełni należy się zgodzić z uznaniem, że w art. 2 Konstytucji marcowej pojęcie „Narodu” używa się w znaczeniu politycznym. Podobnie uznanie „Narodu Polskiego”, o którym mowa w preambule, za wspólnotę polityczną, a więc faktycznie za mający taki sam zakres, co „Naród” jako podmiot władzy zwierzchniej, nie budzi większych kontrowersji²⁶. Warto jednak zauważyć, że mimo iż „Naród Polski” pozostaje wspólnotą polityczną, to historyczne rozdzielanie członków tego narodu w wyniku zaborów prowadziło do zakłócenia możliwości podlegania wspólnym doświadczeniom dziejowym, poza tym, że podstawowym doświadczeniem był fakt pozbawienia tego narodu jego państwa. W tym kontekście niewątpliwie elementy etniczne, takie jak: język, kultura czy w końcu wspólne pochodzenie, zyskiwały na znaczeniu i wzbogacają niejako definicję „Narodu Polskiego”, o którym mowa w preambule, w porównaniu do „Narodu” z art. 2 Konstytucji marcowej. „Naród Polski” ustanawiający Konstytucję marcową stanowił naród pomimo pozostawania bytem zbiorowym o abstrakcyjnym charakterze, w stanie statycznym, w pewnym kształcie z chwili nadawania Konstytucji marcowej jako ustawy zasadniczej Rzeczypospolitej²⁷.

23 W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 215.

24 *Ibidem*, s. 215.

25 *Ibidem*, s. 215–216.

26 Na łączność znaczeniową „Narodu Polskiego” i „Narodu” zdawał się również wskazywać Edward Dubanowicz poprzez powiązanie treści preambuły z art. 2, aczkolwiek sposób sformułowania tego twierdzenia nie wyklucza przyjętego w niniejszym artykule rozróżniania, zob. E. Dubanowicz, *op. cit.*, s. 10. Stanisław Estreicher znowuż uważał, że pojęcie „Narodu Polskiego” użyte w preambule do Konstytucji marcowej nie ma znaczenia przy wykładni Konstytucji marcowej, zob. S. Estreicher, *op. cit.*, s. 41–42.

27 Do podobnego poglądu można dojść, zapoznając się z poglądami W. Komarnickiego w skróconej wersji jego dzieła, zob. W. Komarnicki, *Zarys...*, s. 17.

3. Polska pod rządami sanacji

Przemiany ustrojowe zapoczątkowane zamachem stanu dokonany pod wodzą Józefa Piłsudskiego w maju 1926 r., zmierzające do urzeczywistnienia ustroju opartego na podstawie założeń cezaryzmu demokratycznego, ujawniły się po raz pierwszy w projekcie zmian Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem²⁸ do Konstytucji marcowej złożonym do Sejmu 6 lutego 1929 r., a następnie powielonym już w formie projektu pełnej konstytucji 6 lutego 1931 r.²⁹ W świetle słów Antoniego Peretiatkowicza cezaryzm demokratyczny „jest to system pośredni między monarchją a republiką. Monarchja polega na władzy najwyższej jednego człowieka, republika – na władzy całego narodu, wykonywanej przez partje polityczne. Cezaryzm demokratyczny jest władzą jednego człowieka, ale z formalną aprobatą narodu [...]. Cezaryzm demokratyczny jest połączeniem zasady jednowładztwa z zasadą zwierzchnictwa narodowego. Jest to faktyczna władza jednej osoby, ale z zachowaniem form, niekiedy pozorów demokracji. Faktyczna bowiem dyktatura jednej osoby stara się tu zawsze o uzyskanie w jakiś sposób sankcji woli narodowej”³⁰.

Projekt Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem w swojej pierwotnej wersji z 1929 r.³¹ pozostawiał art. 1 Konstytucji marcowej w niezmienionym brzmieniu, modyfikując jednocześnie art. 2 i nadając mu nowe brzmienie: „Źródłem władzy w Rzeczypospolitej Polskiej jest Naród. Prawem naczelnym – Dobro Państwa”. Zachowano wobec tego ogólne założenia zasady zwierzchnictwa narodu, przechodząc do jej ujęcia w sposób podkreślający pochodzenie władzy bez przeprowadzania jej różnicowania. Wydaje się, że zasada ta w większym stopniu

28 Dalej: Blok.

29 Zob. S. Car, *Józef Piłsudski a państwo polskie: odczyt wygłoszony w dniu 8 listopada 1930 r. w Wilnie*, Warszawa 1930, s. 34–48; S. Mackiewicz, *Czterdzieści jeden posiedzeń Komisji Konstytucyjnej*, „Przegląd Współczesny” 1931, t. 37, s. 69, 73–75, 78–79; Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. Tom drugi*, Warszawa 1933, s. 49–56; S. Car, *Na drodze ku nowej konstytucji*, Warszawa 1934, s. 37–42, 47, 146–147; A. Piasecki, *Zasady nowej konstytucji*, Kraków 1934, s. 9–11; A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 roku*, Łwów–Warszawa 1935, s. 3; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 96, 109; I. Matuszewski, *Próby syn-tez*, Warszawa 1937, s. 133–136.

30 A. Peretiatkowicz, *Cezaryzm demokratyczny a Konstytucja Polska*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929, z. 4, s. 367–368.

31 Zob. *Projekt zmiany Konstytucji: wniosek Klubu Sejmowego Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Włocławek 1929, s. 1–32.

odpowiadała koncepcjom niemieckim niż krytykowanym przez Blok wzorcom francuskim. Zachowanie zrębów demokratyzmu systemu prawnego urzeczywistnione zostało poprzez wybór organów władzy państwowej w wyborach powszechnych. Równocześnie ujawniły się już w tym projekcie załączki autorytaryzmu, wyrażające się w uznaniu dobra państwa za prawo naczelne, wobec czego praworządność postawiona została na drugim miejscu. Wspomniana zmiana prowadziła również – zgodnie z zamierzeniami Bloku – do likwidacji trójpodziału władzy, na rzecz jej jednolitości skupionej w Prezydencie Rzeczypospolitej³².

Projekt konstytucji został ostatecznie przyjęty przez Komisję Konstytucyjną 18 stycznia 1934 r., przybierając formę tez konstytucyjnych i taką też nosząc nazwę³³. Tezy konstytucyjne ustalone przez Komisję Konstytucyjną zostały 26 stycznia 1934 r.³⁴ uchwalone przez Sejm w budzącej wątpliwości co do swojej legalności procedurze. Do tak przyjętej ustawy konstytucyjnej Senat uchwalił 16 stycznia 1935 r. poprawki o bardziej techniczno-legislacyjnym niż merytorycznym charakterze. Zyskały one poparcie większości sejmowej, aczkolwiek wobec nieuzyskania kwalifikowanej większości dwóch trzecich głosów również w tym przypadku podniesiono zastrzeżenia co do legalności i skuteczności tej decyzji Sejmu. W ten sposób ukształtował się ostateczny tekst ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.³⁵.

W odróżnieniu od dwóch wspomnianych projektów złożonych przez Blok do Sejmu, tezy konstytucyjne nie wyrażały zasady zwierzchnictwa narodu.

32 Zob. A. Peretiatkowicz, *op. cit.*, s. 373–376; S. Łoś, *Reforma Konstytucji*, „Przegląd Współczesny” 1931, t. 37, s. 90–93; A. Piasecki, *Zagadnienie senatu Polski współczesnej: materiały i opinie*, Warszawa 1931, s. 84–94; S. Car, *Na...*, s. 37–54; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 96–99.

33 Zob. *Tezy konstytucyjne* [w:] S. Car, *Na...*, s. 157–175.

34 *Nowa konstytucja polska uchwalona przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 23 stycznia 1934 roku*, Warszawa 1934, s. 5–31.

35 Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227); dalej: Konstytucja kwietniowa. S. Starzyński, *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1936, rok VIII, s. 4–5; W. Komarnicki, *Uwagi prawnicze o projekcie nowej Konstytucji polskiej*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1935, rok VII, s. 220–221; S. Car, *Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1935, s. 14–15; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 158–170; K. Grzybowski, *Ustrój Polski współczesnej 1944–1948*, Kraków 1948, s. 7–8; A. Ajnenkiel, *Sejmy i konstytucje w Polsce 1918–1939*, Warszawa 1968, s. 114–116; *idem*, *Polska po przewrocie majowym: Zarys dziejów politycznych Polski 1926–1939*, Warszawa 1980, s. 438–440; W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski 1864–1945. Tom drugi. Część pierwsza*, Warszawa 1990, s. 568–572; W.T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 9, 26–33; P. Kierończyk, *O mniej znanych kontrowersjach prawnych związanych z przyjęciem Konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 2, s. 53–64.

Ustawa konstytucyjna przyjęta przez Sejm 26 stycznia 1934 r. nie używała pojęcia „naród”, zamiast tego poprzestając na wyrażeniu opisowym „ogół obywateli” i nie uznając tego kolektywu za podmiot władzy zwierzchniej³⁶. Ustawa konstytucyjna wyraża w art. 1 natomiast formułę, iż „państwo polskie jest wspólnem dobrem wszystkich Jego obywateli”, a „na czele Państwa stoi Prezydent Rzeczypospolitej”, na którym „spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa”, „w jego osobie skupia się jednolita i niepodzielna władza państwowa”. Wobec tego zasada zwierzchnictwa narodu zostaje zastąpiona zasadą zwierzchnictwa Prezydenta Rzeczypospolitej. I tak jak w projekcie Bloku opartej na założeniach cezaryzmu demokratycznego, zakładającego wywodzenie władzy Prezydenta z woli narodu, tak w projekcie z 1933 r., następnie przyjętym przez Sejm w 1934 r., władza Prezydenta „oderwana została od tej podstawy, na której miała się opierać”. Bez tej podstawy Prezydent, przestając być mandatarium narodu, staje się „zwierzchnikiem państwa”, a „władza jego traci charakter republikański” i „oparta zostaje na zasadzie monarchicznej”³⁷.

Państwo znowuż stanowi osobowość odrębną i niezależną od narodu. Wytworza ono natomiast wtórnie, poprzez zespolenie i zharmonizowanie jednostek – obywateli polskich, sztuczną wspólnotę opartą na prawie, nie naturalną, czyli „będącą wynikiem tego, że tworzą oni jedność, całość, stanowiąc naród”³⁸.

Na co zwracał ponadto uwagę W. Komarnicki po gruntownej krytyce wadliwej redakcji ustawy konstytucyjnej zawierającej wiele sformułowań o charakterze deklaracji ideologicznych, a nie przepisów prawnych, to błąd logiczny pojawiający się w art. 1 ust. 2 tej ustawy, który stanowi: „wskrzeszone walką i ofiarą najlepszych swoich synów [...]”, odnosząc tę formułę do państwa polskiego. Słusznie stwierdza przywołany autor: „Jak bowiem «synowie Państwa» (a nie Narodu) mogli je wskrzesić? Co tu jest wcześniejsze: «synowie Państwa» czy «Państwo»? Przecież Państwo Polskie wskrzesił Naród, i to nie naród w sensie ogółu obywateli, ale Naród Polski”³⁹.

36 Zob. S. Starzyński, *Analiza...*, s. 6; W. Komarnicki, *Uwagi...*, s. 225; A. Deryng, *Akty rządowe głowy państwa: rozważania ustrojowe*, Lwów 1934, s. 100.

37 W. Komarnicki, *Uwagi...*, s. 227–234. Zob. też S. Starzyński, *Analiza...*, s. 8–9; J. Braun, *Kilka myśli o Konstytucji kwietniowej*, Warszawa 1937, s. 10, 12.

38 W. Komarnicki, *Uwagi...*, s. 227. Podobnie, już na gruncie przyjętej Konstytucji kwietniowej, zob. K.W. Kumaniecki, *op. cit.*, s. 28–29.

39 W. Komarnicki, *Uwagi...*, s. 225–226. Wacław Makowski natomiast sprawnie omija wskazaną sprzeczność, faktycznie niejako stwierdzając, że to państwo było pierwsze, następnie zostało podzielone pomiędzy zaborców i na nowo wskrzeszone, już przez synów tego państwa jako sztucznie wykształconą w oparciu o nie wspólnotę, zob. W. Makowski, *Rzeczpospolita*.

Warto w tym miejscu przywołać również słowa senatora Stronnictwa Narodowego Joachima Stefana Bartoszewicza, który w dyskusji senackiej dotyczącej ustawy konstytucyjnej 16 stycznia 1935 r. miał stwierdzić: „Chcemy oprzeć ustrój Polski na narodzie polskim... Naród polski to nie jest fikcja. Naród, to jest formacja historyczno-polityczna, to jest związek ludzi, którzy w dłuższym okresie niezawisłego bytu politycznego wyrobili sobie pewien jednolity sposób zapatrywania na najistotniejsze zagadnienia bytu i rozwoju swej Ojczyzny i na najważniejsze zadania, jakie ich państwo ma do spełnienia. To jest polityczne pojęcie narodu i z tego punktu widzenia patrzymy na naród mówiąc o sprawach ustrojowych. Dla nas naród nie jest pojęciem tylko etnograficznym. Zapewne, do pojęcia narodu wchodzi takie czynniki, jak pochodzenie, religia, język i t. p., ale te składowe czynniki nie decydują w sprawach ustrojowych. Naród w naszym rozumieniu jest organizacją polityczną... tak jak był niegdyś w Polsce, tak i dziś w Polsce winien być czynnikiem panującym, dzierżycielem najwyższej władzy w państwie... to nie pojęcie równoznaczne z ogółem ludności, prawnopolitycznie do Polskiego Państwa przynależnej. Teoretycznie możliwy jest taki stan rzeczy, w którym dwa pojęcia się pokrywają; w praktyce jednak rzadko tak bywa, a w Polsce daleko do tego ideału... Dzisiaj, w odbudowanej i niepodległej Polsce proces ten przy mądrych rządach mógłby iść naprzód naturalnym torem. Naród polski może dalej rozszerzać swój skład, pozyskiwać... ludzi, przyjmujących świadomie jego ideę, poddających się dobrowolnie jego woli, przyjętych miłością do wspólnej polskiej Ojczyzny. Trzeba powiedzieć, że czynny sentyment do Polski jest może najważniejszym warunkiem przynależności do narodu polskiego i t. d.”⁴⁰.

Konstytucja kwietniowa nie używała pojęcia „naród”; porzeczono w niej na użyciu pojęcia opisowego „ogół obywateli”, który jednak nie został uznany za podmiot władzy zwierzchniej. W ocenie przedstawicieli obozu sanacji nie przekreślało to jednak republikańskiego charakteru państwa. W. Makowski, odwołując się do tytułu pierwszego rozdziału Konstytucji kwietniowej, stwierdza, że użyty w nim wyraz „Rzeczpospolita” stanowi polski odpowied-

Co każdy obywatel o Państwie i o Konstytucji wiedzieć powinien, Warszawa 1935, s. 21–23. Podobne poglądy co Wacław Makowski na gruncie Konstytucji kwietniowej wysuwa A. Paszkudzki, zob. *idem*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23...*, s. 7–8.

40 S. Starzyński, *Analiza...*, s. 6–7. Pogląd o próbie zrównania w początkach Drugiej Rzeczypospolitej Polskiej narodu z ogółem obywateli polskich wyrażono w monografii J. Gałki, *Obowiązek wierności Rzeczypospolitej Polskiej w tradycji ustrojowej i pracach nad Konstytucją RP*, Warszawa 2021, s. 29–30.

nik wyrazu „republika”, co oznacza przyjęcie w Polsce ustroju republikańskiego. Autor ten unika stwierdzenia o zwierzchnictwie narodu w państwie republikańskim, wskazując, że w tym ustroju „wszyscy obywatele są jakgdyby gospodarzami we własnym państwie”, z czego wynika, że „w Rzeczypospolitej obywatele rządzą się sami, to oznacza, że konstytucja powołuje wszystkich obywateli do brania udziału w życiu państwa”, od razu zastrzegając zróżnicowanie zadań poszczególnych obywateli w państwie. Używa on jednak pojęcia „narodu” tylko po to, aby stwierdzić jego tożsamość z „ogółem obywateli”. Dalej dodaje: „Dlatego zwykło się mówić, że w Rzeczypospolitej władza pochodzi od obywateli, czyli od narodu, ponieważ osoby i instytucje, powoływane do rządzenia Państwem, czerpią potrzebną im władzę z odpowiedniej organizacji państwa, a organizacja Rzeczypospolitej polega właśnie na tem, że wszyscy obywatele biorą w niej czynny udział”⁴¹.

A. Paszkudzki zauważał natomiast, że Konstytucja kwietniowa „w miejsce suwerenności Narodu z Konstytucji marcowej – wysuwa [...] jako najwyższą wartość – wspólne dobro wszystkich obywateli – Państwo”⁴². Państwo jako osobowość samoistna i autonomiczna. Jak pisze przywołany autor, „prawodawca ma na myśli ten fakt, że najwyższym dobrem, o które walczyła Polska w ciągu lat 123, pogrążona w mrokach niewoli, jest wolne i niezależne Państwo i że ten skarb zdobyty ma być utrzymany i przekazywany z pokolenia na pokolenia – nie wolno z niego uronić nic, a obowiązkiem obywatela jest przede wszystkim dążenie do wzmocnienia siły i powagi Państwa”⁴³. Wypowiedź ta zawiera sprzeczność w samej swojej istocie – jak Polska „pogrążona w mrokach niewoli”, a faktycznie organizacja polityczna w danych warunkach historycznych nieistniejąca, może walczyć o „wolne i niezależne Państwo”, skoro Polska to „Państwo”. Kto natomiast ma utrzymać „Państwo” i przekazywać je z pokolenia na pokolenia? Wydaje się, że obywatele polscy⁴⁴, a o tym, kto jest obywatelem, decyduje porządek prawny, czyli faktycznie „Państwo”. Tak też czytać można art. 4 ust. 1 Konstytucji kwietniowej, stanowiący, że „w ramach Państwa i w oparciu o nie kształtuje się życie społeczeństwa”. Ramy

41 W. Makowski, *Rzeczpospolita...*, s. 17–18. Podobnej relatywizacji pojęcia narodu do „kolegium wyborców” dokonywał Antonii Derygn, zob. *idem*, *op. cit.*, s. 95–96. Zob. też K. Grzybowski, *Zasady Konstytucji kwietniowej: komentarz prawniczy do części I. Ustawy Konstytucyjnej*, Kraków 1937, s. 27–29.

42 A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23...*, s. 7.

43 *Ibidem*.

44 Wskazywał na to Konstanty Grzybowski, zob. *idem*, *Zasady...*, s. 34.

„Państwa” należy rozumieć natomiast jako „zorganizowane warunki prawne, które są zarazem miernikiem dobra powszechnego”⁴⁵, czyli „Państwa”, które stanowi dobro wspólne wszystkich obywateli, czyli społeczeństwa (art. 1 ust. 1 Konstytucji kwietniowej)⁴⁶. Powyższe wyraża założenie autorów zrywające z rozumieniem konstytucji jako „kontraktu między Państwem a obywatelem” na rzecz uznania jej za „«statut organizacyjny» Państwa”⁴⁷.

K.W. Kumaniecki stwierdzał jednoznacznie, że Konstytucja kwietniowa „wysunęła na czoło Państwo Polskie jako «wspólne dobro wszystkich jego obywateli». Wynika z tego, że „w miejsce nieuchwytnego konkretnie suwerena pod nazwą narodu [...] mamy tu do czynienia z państwem i to z konkretnym państwem: z Państwem Polskim. Ma ono swoje ustalone granice, swoją zamieszkującą je ludność i organizację swego autorytetu, czyli swój ustrój”⁴⁸. Wynika z tego, że „suwerenność tkwi w państwie, będącem organizacją zbiorowości obywateli” i też w tym kontekście należy rozumieć zobowiązanie oraz odpowiedzialność każdego kolejnego pokolenia ujęte w art. 1 ust. 3 i 4 Konstytucji kwietniowej⁴⁹.

Ignacy Matuszewski, podkreślając swoje przywiązanie do obozu odwołującego się do autorytetu J. Piłsudskiego, wskazywał, że „Naród i Państwo – to nie jest jedno i to samo [...]. Naród to wszyscy związani wspólną wolą współdziału w kształtowaniu dziejów świata, wedle jakiegoś bardzo ogólnego wspólnego ideału. Naród nie kończy się na granicach państwa, ani nie zamyka w jego obywatelstwie. Już choćby dlatego, że naród składa się nie tylko z żywych, lecz i z umarłych. Bo naród może istnieć bez państwa, bez terytorium, bez własnego języka, bez wspólnej rasy – nie może tylko istnieć bez historii”⁵⁰. Pomimo to jednak autor ten zgodnie z ideami sanacji, a przede wszystkim doktryną

45 A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23...*, s. 10. O państwie jako ramach prawnych funkcjonowania narodu pisze również I. Matuszewski, *op. cit.*, s. 16, 19–21.

46 Podobnie K.W. Kumaniecki, *op. cit.*, s. 29. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę także na pogląd W. Makowskiego, który jednoznacznie rozróżniał pojęcia narodu i społeczeństwa, stwierdzając: „Nawiasem zaznaczę, że nie należy utożsamiać pojęcia społeczeństwa z pojęciem narodu, naród bowiem jest grupą społeczną o charakterze historycznym, grupą trwałą, niezmienną w ciągu pokoleń, obejmującą zarówno ludzi żyjących, jak ich przodków i potomków – społeczeństwo natomiast jest aktualną żywą zbiorowością, która może być narodowo jednolita, ale może także składać się z grup narodowo różnych, albo też obejmować tylko część większej narodowej całości”, *idem, Państwo społeczne*, Warszawa 1936, s. 19.

47 K.W. Kumaniecki, *op. cit.*, s. 28–29; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 177.

48 K.W. Kumaniecki, *op. cit.*, s. 28. Podobnie I. Matuszewski, *op. cit.*, s. 15.

49 Zob. K.W. Kumaniecki, *op. cit.*, s. 29.

50 I. Matuszewski, *op. cit.*, Warszawa 1937, s. 15.

elitaryzmu w zakresie zasług, dochodził do wniosku o projekcji interesów narodu na państwo, a „Narodu Polskiego” na „Państwo Polskie”, gdyż jak pisał, „nie ma innego sposobu zbadania, czy coś odpowiada interesom narodu, czy też interesom narodu nie odpowiada – jak zbadanie, czy odpowiada to, czy też nie odpowiada interesom Państwa”⁵¹. Stąd też wyciągał wniosek, że o uprawnieniu do udziału w rządach powinien rozstrzygać przywilej zasług, co wbrew intencjom autora faktycznie tworzyło grupę uprawnioną do samodzielnego określenia, co jest, a co nie jest w interesie narodu⁵².

4. Polska Ludowa

II wojna światowa przyczyniła się do ustalenia dualizmu władzy powołującej się na swoją legitymację do występowania w imieniu państwa polskiego. Ośrodek londyński opierał się na Konstytucji kwietniowej, w szczególności na jej art. 24, wydłużającym w razie wojny okres urzędowania Prezydenta Rzeczypospolitej na okres do upływu 3 miesięcy od zawarcia pokoju. Prezydent zyskiwał ponadto kompetencję do wyznaczenia swojego następcy na wypadek opróżnienia się urzędu przed zawarciem pokoju⁵³. Ośrodek lubelski wyrażał natomiast negację Konstytucji kwietniowej jako bezprawnej i faszystowskiej, odwołując się do swojej rewolucyjnej legitymacji do sprawowania władzy z równoczesnym nawiązaniem do podstawowych założeń Konstytucji marcowej jako jedynej legalnej konstytucji polskiej⁵⁴.

51 *Ibidem*, s. 17. Zastąpienie przez Konstytucję kwietniową pojęcia narodu pojęciem państwa, z równoczesnym uznaniem państwa za „niezbędną formę istnienia narodu” prowadziło do przyjęcia poglądu, że „państwo jest jedyną formą istnienia narodu”. Bez państwa natomiast naród stanowi „bezkształtną masę”, niezdolną do konstruktywnego działania. Zob. K. Grzybowski, *Ojczyzna, naród, państwo*, Warszawa 1977, s. 166–169.

52 Zob. I. Matuszewski, *op. cit.*, s. 15–18; K. Grzybowski, *Zasady...*, s. 15.

53 Zob. L. Okulicki, *Ostatni Rozkaz Dzienny Dowódcy Armii Krajowej*, „Biuletyn Informacyjny” 1945, nr 3, s. 1–2; K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 5; K. Działocha, Wstęp [w:] K. Działocha, J. Trzciński, *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław 1977, s. 19–37; K. Kersten, *Narodziny systemu władzy. Polska 1943–1948*, Warszawa 1987, s. 46–47, 70–71, 102–103; W. Rostocki, *Stosowanie Konstytucji kwietniowej w okresie drugiej wojny światowej 1939–1945*, Lublin 1988, s. 7–19, 32–33, 38–39, 64–70, 109–110, 126–127, 130–137, 147–148, 162–165; A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1991, s. 323, 326–333, 336–350.

54 Zob. K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 5–14; F. Ryszka, *Ideowo-polityczne podstawy przemian* [w:] *Polska Ludowa 1944–1950. Przemiany społeczne*, red. F. Ryszka, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974, s. 48; M. Turlejewska, *Spór o Polskę. Szkice historyczne*, Warszawa 1972, s. 328;

Rozważania dotyczące relacji pomiędzy oboma ośrodkami władzy oraz okoliczności ostatecznego uznania władzy ludowej za uprawnioną reprezentację państwa polskiego pozostają poza zakresem przedmiotowym niniejszego opracowania. W tym miejscu należy jedynie zwrócić uwagę na okoliczność utrzymania w Rzeczypospolitej Polskiej podstawowych założeń Konstytucji marcowej, w tym i fundamentalnej dla ustroju marcowego zasady zwierzchnictwa narodu, oraz na zagadnienie rozumienia w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej pojęcia narodu, pomimo ówczesnego uznania za suwerena ludu pracującego miast i wsi.

Jednym z fundamentalnych dokumentów dla budowy nowego ustroju Polski powojennej był ogłoszony 22 lipca 1944 r. Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego⁵⁵. Na jego podstawie Krajowa Rada Narodowa⁵⁶, występując jako tymczasowy parlament narodu polskiego, powołała Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego⁵⁷ jako „legalną tymczasową władzę wykonawczą dla kierowania walką wyzwolenczą narodu, zdobycia niepodległości i odbudowy państwowości polskiej. W Manifestie PKWN stwierdzono, że KRN i PWKN „działają na podstawie Konstytucji 17 marca 1921 r.ku, jedynie obowiązującej konstytucji legalnej, uchwalonej prawnie. Podstawowe założenia Konstytucji 17 marca 1921 r. obowiązywać będą aż do zwołania wybranego w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, tajnym i stosunkowym Sejmu Ustawodawczego, który uchwali jako wyraziciel woli narodu nową konstytucję”⁵⁸. Stefan Rozmaryn uważał, że uznanie Sejmu Ustawodawczego za „wyraziciela woli narodu” stanowiło o utrzymaniu zasady zwierzchnictwa narodu w Polsce Ludowej⁵⁹.

J. Pawłowicz, *Krajowa Rada Narodowa w okresie okupacji* [w:] *Krajowa Rada Narodowa*, red. A. Burda, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1976, s. 15–48; A. Burda, *Odbudowa państwowości polskiej: zasady prawne nowego ustroju. II. Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego i Manifest Lipcowy* [w:] *Krajowa...*, s. 63–69; J. Trzcinski, *Stanowisko partii politycznych w sprawie obowiązywania Konstytucji marcowej* [w:] K. Działocha, J. Trzcinski, *Zagadnienie...*, s. 18–39, 47–51; W. Orłowski, *Prawo konstytucyjne w okresie Krajowej Rady Narodowej 1944–1947* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996, s. 71–72; J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 649–651, 661–663.

55 Dalej: Manifest PKWN. Zob. *Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego* [w:] *Pierwsze dokumenty odrodzonej Polski*, Kraków 1945, s. 5–12.

56 Dalej: KRN.

57 Dalej: PKWN.

58 A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (na drodze ku nowej konstytucji). II.*, Kraków 1948, s. 3–7. Zob. też K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 5–14; A. Ajnenkiel, *Odbudowa państwowości polskiej: zasady prawne nowego ustroju. I. Zarys stosunków politycznych*, [w:] *Krajowa...*, s. 49–50; A. Burda, *Odbudowa państwowości polskiej: zasady prawne nowego ustroju. II...*, s. 63–79, 68–69; J. Pawłowicz, *op. cit.*, s. 15–91; J. Trzcinski, *Stanowisko...*, s. 18–39.

59 Zob. S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 320.

Na podstawie tego postanowienia pojawiły się wątpliwości w zakresie określenia źródła obowiązywania Konstytucji marcowej po 1944 r. Ostatecznie przyjęto pogląd, że stanowi ją wola ustrojodawcy rewolucyjnego wyrażona przede wszystkim w Manifestie PKWN, stanowiącym pewnego rodzaju deklarację władzy rewolucyjnej. Nie oznaczało to wywodzenia przez KRN i PKWN swojej legitymacji do sprawowania władzy z Konstytucji marcowej, lecz zobowiązanie do ukształtowania KRN i PKWN zgodnie z jej założeniami⁶⁰. Konstanty Grzybowski stwierdzał natomiast, iż z omawianego postanowienia wynikało, że: „1) przyszła Konstytuanta będzie pierwotnym organem narodu, nie związanym przy uchwalaniu Konstytucji przepisami proceduralnymi artykułu 125 Konstytucji marcowej, 2) przyszła Konstytuanta będzie jednoizbowa, 3) przyszła Konstytucja będzie uchwalona przez Naród pośrednio, a nie bezpośrednio, chyba że Sejm sam zadecyduje poddać uchwaloną przez siebie Konstytucję pod głosowanie ludowe”⁶¹.

W miesiąc po wyborach z 19 stycznia 1947 r. ukonstituowany w ich wyniku Sejm Ustawodawczy przyjął ustawę konstytucyjną z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej⁶². Akt ten miał charakter temporalny. W swoim art. 1 stanowił on, że do czasu wejścia w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Sejm Ustawodawczy, jako organ władzy zwierzchniej Narodu Polskiego i na podstawie założeń Konstytucji marcowej, zasad Manifestu PKWN, zasad ustawodawstwa o radach narodowych oraz reform społecznych i ustrojowych potwierdzonych przez Naród w głosowaniu ludowym z 30 czerwca 1946 r., postanowił określić ustrój i zakres działania organów Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z dalszymi postanowieniami tej ustawy⁶³.

60 Zob. K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 7–9, 12–16; A. Burda, *Odbudowa państwowości polskiej: zasady prawne nowego ustroju. II...*, s. 71–77; A. Burda, *Odbudowa państwowości polskiej: zasady prawne nowego ustroju. III. Podstawy prawne systemu organów państwowych w okresie Krajowej Rady Narodowej* [w:] *Krajowa...*, s. 79–83; K. Działocha, *Stanowisko nauki prawa w sprawie obowiązywania Konstytucji marcowej* [w:] K. Działocha, J. Trzcíński, *Zagadnienie...*, s. 100–110; J. Trzcíński, *Wpływ Konstytucji marcowej na ustawodawstwo Polski Ludowej* [w:] K. Działocha, J. Trzcíński, *Zagadnienie...*, s. 133–136.

61 K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 9.

62 Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 18, poz. 71); dalej: Mała konstytucja z 1947 r.

63 Postanowienie to wskazywało materialnoprawną podstawę określenia treści Małej konstytucji z 1947 r., błędem jest przypisywanie mu funkcji utrzymania podstawowych założeń Konstytucji marcowej w dalszym okresie istnienia Polski Ludowej, zob. A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne...*, s. 39, 54–55; K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 113–115; K. Działocha, *Źródła*

Mała konstytucja z 1947 r. nie wyrażała *expressis verbis* zasady suwerenności narodu. W art. 2 stanowiła ona o organach Rzeczypospolitej Polskiej zamiast o organach narodu. Przyjęcie natomiast fikcji zjednania „Narodu Polskiego” i Sejmu Ustawodawczego jako konstytuanty wprowadzał faktyczną hierarchię tych organów⁶⁴. Brak jednoznacznej deklaracji w zakresie uznania narodu za podmiot władzy zwierzchniej można poczytywać za prolog przebudowy państwa polskiego na wzór państwa ludowego, czyli państwa, w którym podmiotem tym jest lud pracujący, a nie naród⁶⁵. Przebudowa ta nie została jednak dokonana jeszcze na tym etapie, a o obowiązywaniu zasady suwerenności narodu wywodzono z art. 1 i 10 Małej konstytucji z 1947 r., w których znalazły się odwołania do „Narodu Polskiego”⁶⁶.

W okresie Polski Ludowej pojęcie „narodu”, pomimo rozumienia go jako wspólnoty historycznej na wzór koncepcji francuskich, podlegało aproksymacji w odniesieniu do panujących stosunków klasowych oraz ideologicznych podstaw koncepcji społeczno-politycznych. Aproksymacja pojęcia narodu w kontekście dokonanych zmian społeczno-gospodarczych ujawniła się w wypowiedziach posłów Bloku Demokratycznego w trakcie debaty sejmowej nad projektem Małej konstytucji z 1947 r.⁶⁷. Na tej podstawie Kazimierz Działocha wskazał, że w ówczesnej doktrynie sformułowano tezę o „przeradzaniu się narodu polskiego, który powstał jako naród burżuazyjny, w naród socjalistyczny o nowym składzie

prawa dotyczące Sejmu Ustawodawczego, [w:] *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947–1952*, red. M. Rybicki, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 59–61; K. Działocha, *Stanowisko...*, s. 111–113, 125–131; J. Trzciniński, *Wpływ...*, s. 134–136.

64 Zob. K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 110–116, 133–145. Zob. też A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne...*, s. 4–5, 39; K. Działocha, *Sejm Ustawodawczy jako organ zwierzchniej władzy narodu*, [w:] *Sejm...*, s. 105–106; A. Gwiżdż, *Organizacja i tryb przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* [w:] *Sejm...*, s. 299–300.

65 Zob. F. Siemieński, *Pojęcie zwierzchnictwa ludu w prawie konstytucyjnym*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G*” 1960, t. 7, s. 243–271; J. Trzciniński, *Stanowisko...*, s. 35–36, 48–49.

66 Zob. K. Grzybowski, *Ustrój...*, s. 111–113, 133–135; S. Rozmaryn, *op. cit.*, s. 320–321; K. Działocha, *Sejm...*, s. 77–82; K. Działocha, *Zagadnienie Konstytucji marcowej w obradach Krajowej Rady Narodowej i Sejmu Ustawodawczego* [w:] K. Działocha, J. Trzciniński, *Zagadnienie...*, s. 89–91; P. Czarny, *Mała konstytucja z 1947 r. a polska tradycja konstytucyjna*, „*Przegląd Sejmowy*” 2007, nr 5, s. 62; W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Mała Konstytucja z dnia 19 lutego 1947 r. – geneza i znaczenie*, „*Przegląd Prawa Konstytucyjnego*” 2012, nr 3, s. 19–21.

67 Zob. *Sprawozdanie Stenograficzne z 5 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 18 lutego 1947 r.*, Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja nadzwyczajna I r. 1947, Warszawa 1947, ł. 31, 36, 50, 52; *Sprawozdanie Stenograficzne z 6 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 19 lutego 1947 r.*, Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja nadzwyczajna I r. 1947, Warszawa 1947, ł. 31.

klasowym, o nowym obliczu moralno-politycznym”. W związku z tym, z uwagi na panujące ówczesnie tendencje do interpretowania wszelkich zjawisk społecznych, politycznych i prawnych w świetle zaostrej się walki klasowej, „pojawiał się pogląd utożsamiający naród z ludem pracującym, co miało być następstwem wyłączenia z ram narodu tych elementów, które uznano za związane z pozostałościami ustroju burżuazyjno-obszarniczego oraz z wrogą działalnością sił imperialistycznych”⁶⁸. S. Rozmaryn jednoznacznie stwierdzał: „W ustroju demokracji ludowej cała władza należy do mas pracujących i dlatego ustrój ten jest rzeczywistym ludowładztwem. Gdy zaś naród stanowią masy pracujące, a nie elementy kapitalistyczne, żyjące z wyzysku, demokracja ludowa jest urzeczywistnieniem zasady zwierzchnictwa narodu, zadeklarowanej w Ustawie Konst. 19. II 1947. Ogromna większość narodu – to masy ludowe. Zwierzchnictwo narodu ma więc miejsce tylko tam, gdzie istnieje zwierzchnictwo ludu”⁶⁹.

Utrwalenie osiągnięć rewolucji socjalistycznej w Polsce⁷⁰ zostało dokonane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 r.⁷¹. Przede wszystkim w tym kontekście należy zwrócić uwagę na szerokie podnoszenie przez mówców w trakcie debaty nad projektem tej konstytucji w Sejmie Ustawodawczym 19 i 21 lipca 1952 r. okoliczności przekształcenia narodu polskiego w kierunku narodu socjalistycznego, co wiązało się ze zmianami klasowymi, które zaszły wewnątrz tego narodu⁷².

Ustrojodawca socjalistyczny nie zdecydował się jednak wyrazić w Konstytucji PRL zasady zwierzchnictwa narodu, podkreślając marksistowsko-leninowski charakter ustawy zasadniczej państwa, które znajdowało się jeszcze w trakcie przemian dążących do ostatecznego urzeczywistnienia założeń socjalizmu. Na tej podstawie podkreślono w preambule, że „Polska Rzeczpospolita Ludowa jest republiką ludu pracującego”. Nawiązuje ona do

68 K. Działocha, *Sejm...*, s. 80–81; zob. też *idem*, *Zagadnienie...*, s. 89–91.

69 S. Rozmaryn, *op. cit.*, s. 320.

70 Zob. A. Burda, *Polskie...*, s. 146; Z. Jarosz, *Konstytucja i inne źródła prawa konstytucyjnego* [w:] Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980, s. 70; K. Działocha, *Geneza Konstytucji PRL* [w:] *Konstytucja PRL po 30 latach jej obowiązywania*, red. K. Działocha, Wrocław 1985, s. 25–29.

71 Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 232); dalej: Konstytucja PRL.

72 Zob. *Sprawozdanie Stenograficzne z 107 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniach 18, 19, 21 i 22 lipca 1952 r.*, Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja zwyczajna wiosenna 1952 r., Warszawa 1952, t. 23–235.

„najszczytniejszych i postępowych tradycji Narodu Polskiego i urzeczywistnienia idee wyzwolenia polskich mas pracujących”. Pojęcie „Narodu Polskiego” w preambule przywołano jeszcze kilkakrotnie, ukazując ciągłość tego narodu, który doznał przeformowania pod względem klasowym, którego interesom miało służyć ukształtowanie jego państwa jako państwa ludowego odpowiadającego „interesom i dążeniom najszerzych mas ludowych”⁷³.

Zgodnie z powyższym art. 1 Konstytucji PRL powtarza, że Polska Rzeczpospolita Ludowa jest państwem demokracji ludowej. W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej władza natomiast należy do ludu pracującego miast i wsi.

Niewątpliwie pojęcia narodu i ludu pracującego nie posiadają tożsamej treści⁷⁴. Ideologia leninowsko-marksistowska, skupiając się na zagadnieniu klasowym, odrzucała możliwość uznania za suwerena całego narodu z pominięciem jego struktury klasowej⁷⁵.

Przez pojęcie ludu pracującego miast i wsi w konstytucjach państw socjalistycznym rozumiano „jedynie ludzi pracy, ludzi żyjących z pracy własnej i społecznie użytecznej, ludzi niewyzyskujących cudzej pracy”⁷⁶.

Jak stwierdza Jerzy Józef Wiatr, pojęcie narodu na gruncie marksizmu opiera się na koncepcjach historycznych⁷⁷. Autorzy marksistowscy uważali naród za „obiektywną wspólnotę ukształtowaną przez historię”, równocześnie uznając go za „kategorię epoki kapitalizmu”⁷⁸. Definicję taką prezentował m.in. Józef Stalin⁷⁹, który równocześnie podkreślał podatność narodu na

73 A. Burda, *Polskie...*, s. 146–148, 153, 160–167, 170–171; zob. też F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa–Poznań 1976, s. 63–64, 68; J.J. Wiatr, *Naród, patriotyzm, internacjonalizm*, Warszawa 1968, s. 28–29.

74 Zob. W. Zamkowski, *Pojęcie ludu pracującego w Konstytucji PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, z. 2, s. 39–43; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 75–76; S. Zawadzki, *Podstawowe zasady ustroju politycznego* [w:] Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980, s. 112.

75 Zob. A. Burda, *Polskie...*, s. 174–176; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 77, 132–133; Z. Jarosz, *Konstytucja...*, s. 69–70; S. Zawadzki, *op. cit.*, s. 101–106, 110–119.

76 F. Siemieński, *Prawo...*, s. 75. Podobnie W. Zamkowski, *op. cit.*, s. 36, 38; S. Zawadzki, *op. cit.*, s. 112.

77 Zob. J.J. Wiatr, *Spółczesność. Wstęp do socjologii systematycznej*, Warszawa 1979, s. 383.

78 J.J. Wiatr, *Naród...*, s. 4–7; *idem*, *Spółczesność...*, Warszawa 1979, s. 384–385.

79 Józef Stalin stwierdzał, że „naród to wytworzona historycznie, trwała wspólnota ludzi, powstała na gruncie wspólnoty języka, terytorium, życia ekonomicznego i układu psychicznego, przejawiającego się we wspólnocie kultury”, zob. J.W. Stalin, *Marksizm a kwestia narodowa* [w:] J.W. Stalin, *Dzieła. Tom 2: 1907–1913*, Warszawa 1949, s. 303.

przemiany⁸⁰. Na podstawie tej definicji J.J. Wiatr stwierdza, że naród stanowi „historycznie ukształtowaną trwałą wspólnotę, powstałą na gruncie wspólnych losów dziejowych i ostatecznie okrzepłą w epoce kapitalizmu, charakteryzującą się istnieniem świadomości własnej odrębności jako narodu”⁸¹. Autor ten zauważał ponadto, że „wspólnota dziejowa – to wspólnota dialektyczna, oparta na sprzeczności interesów. Różne bowiem klasy uczestniczą w tej wspólnocie z różnych pozycji. Niemniej jednak to, co je łączy, jest dostatecznie silne, by wytworzyła się więź narodowa”⁸².

Włodzimierz Lenin przeciwstawiał się pojmowaniu narodu jako jednolitej zbiorowości zdolnej do ujawnienia zgodnej woli. Podkreślał on klasowy charakter narodu oraz związaną z tym ciągłą walkę międzyklasową⁸³. Klasa panująca każdorazowo przejmując wpływ na określenie treści więzi narodowej oraz wpływa na ujawnioną faktycznie wolę narodu⁸⁴. W ten sposób proces narodotwórczy spleciony zostaje z procesem klasotwórczym⁸⁵.

Na tej podstawie, pomimo uznania przez tę doktrynę istnienia narodu i to w jego pozaprawnym znaczeniu, wykluczone było przyjęcie, że stanowi on suwerena, a to z tego powodu, że podstawowe znaczenie w państwie socjalistycznym należy przyznać zagadnieniom społeczno-gospodarczym, a nie prawno-politycznym, które stanowią jedynie nadbudowę wobec tych pierwszych⁸⁶. Na tej podstawie, także z uwagi na uznanie narodu w jego

80 Zob. J.J. Wiatr, *Spółeczeństwo...*, Warszawa 1979, s. 389–390; J.W. Stalin, *op. cit.*, s. 299–303. Na zachodzące w narodzie polskim przemiany o ewolucyjnym charakterze w kierunku przekształcenia go w naród socjalistyczny wskazywał również K. Grzybowski, *Ojczyzna...*, s. 183–192.

81 J.J. Wiatr, *Spółeczeństwo. Wstęp do socjologii systematycznej*, Warszawa 1968, s. 362.

82 J.J. Wiatr, *Spółeczeństwo...*, Warszawa 1979, s. 393. Szczególną rolę świadomości narodowej w definiowaniu narodu, rozumianej jako więzi historycznej, podkreślał Stanisław Ossowski, zob. *idem*, *Przemiany wzorów we współczesnej ideologii narodowej* [w:] S. Ossowski, *O ojczyźnie i narodzie*, Warszawa 1984, s. 62–63.

83 Zob. W.I. Lenin, *O niektórych właściwościach rozwoju marksizmu* [w:] W.I. Lenin, *Dzieła...*, s. 67–68.

84 F. Siemieński, *Prawo...*, s. 72–74, 76–77.

85 A. Redelbach, *Leninowska koncepcja narodu i jej znaczenie w budownictwie socjalistycznym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1980, z. 4, s. 2–4.

86 W.I. Lenin, *Trzy źródła i trzy części składowe marksizmu* [w:] W.I. Lenin, *Dzieła Wybrane [w dwóch tomach]*. Tom I, s. 64–65; W.I. Lenin, *Kto to są «przyjaciele ludu» i jak oni walczy przeciwko socjaldemokratom? (Odpowiedź na artykuł przeciwko marksistom w czasopiśmie «Russkoje Bogatstwo»* [w:] W.I. Lenin, *Dzieła...*, s. 85–149; A. Burda, *Polskie...*, s. 155–156, 159–160, 167–168, 170–172, 202–205, 219–225; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 64, 111–112; Z. Jarosz, *Konstytucja...*, s. 68–70, 72–73; S. Zawadzki, *op. cit.*, s. 101–103, 114, 174; J.J. Wiatr, *Spółeczeństwo...*, Warszawa 1979, s. 372–374.

politycznym, nie prawnym⁸⁷, znaczeniu, wykluczone jest stwierdzenie, że władza zwierzchnia może należeć do zbiorowości o zmiennej strukturze klasowej⁸⁸. W przypadku pełnego przeobrażenia narodu polskiego w naród socjalistyczny o jednolitej strukturze klasowej możliwe byłoby mówienie o zjednaniu woli narodu i ludu pracującego⁸⁹. Nie prowadziłyby to jednak do likwidacji narodu jako kategorii politycznej. Dlatego też podmiotem władzy w państwie socjalistycznym dalej pozostawałby lud pracujący, względnie dla określenia podmiotu suwerena można byłoby użyć pojęcia „wspólnota ludowo-narodowa”, co jednak faktycznie podkreśla klasowy, jednolitoludowy charakter podmiotu władzy⁹⁰.

5. Transformacja ustrojowa

Połowa lat 80. XX. przyniosła czynniki umożliwiające dokonanie transformacji ustrojowej w Polsce. Ich wyzwolenie, skanalizowane przede wszystkim w związkach zawodowych, doprowadziło do podjęcia 6 lutego 1989 r. obrad przy Okrągłym Stole. Osiągnięte porozumienie, przede wszystkim w zakresie reform politycznych, zostało urzeczywistnione w następujących po sobie

87 J.J. Wiatr nazywał ten naród politycznym, w odróżnieniu od narodu socjologicznego, określanego tutaj politycznym. Autor ten uważał za „teoretycznie nieuzasadnione” zrównywanie pojęcia „narodu” z „ogółem obywateli”, którą to tendencję przejawiano w niektórych teoriach burżuazyjnych, zob. *idem*, *Spółeczeństwo...*, Warszawa 1979, s. 381–383. Podobnie twierdził Feliks Siemieński, zauważając, że „naród” jako suweren, czyli podmiot pierwotny wobec państwa i prawa, nie może być określany wtórnie poprzez nadanie osobom praw obywatelskich. Prawne pojęcie narodu uważał on za tautologię, a wobec tego za bezużyteczne, zob. *idem*, *Prawo...*, s. 74. Również Andrzej Burda wskazywał na socjologiczne, nie prawne, odniesienie pojęcia narodu, zob. *idem*, *Polskie...*, s. 174. Sylwester Zawadzki uważał natomiast koncepcje zrównujące ogół obywateli z narodem za nie tylko aklasowe, lecz także ahistoryczne. Podkreślał on historyczny i klasowy charakter pojęcia narodu w teorii marksistowskiej, zob. S. Zawadzki, *op. cit.*, s. 111–112.

88 Na zmienność klasową narodu wskazuje S. Zawadzki, *op. cit.*, s. 111–112.

89 Zob. A. Burda, *Polskie...*, s. 173–174; F. Siemieński, *Prawo...*, s. 77–78; S. Zawadzki, *op. cit.*, s. 112; J.J. Wiatr, *Spółeczeństwo...*, Warszawa 1979, s. 406–408. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z założeniami marksizmu idealnym modelem społeczeństwa socjalistycznego jest społeczeństwo bezklasowe, zob. J.J. Wiatr, *Spółeczeństwo...*, Warszawa 1979, s. 267–268.

90 Zob. A. Redelbach, *op. cit.*, s. 9–16; W. Zamkowski, *op. cit.*, s. 38–39.

dwóch nowelizacjach Konstytucji PRL – z kwietnia⁹¹ i grudnia⁹² 1989 r., przedzielonych częściowo wolnymi wyborami do Sejmu oraz w pełni wolnymi wyborami do Senatu⁹³.

Najistotniejszą zmianą z punktu widzenia niniejszych rozważań, dokonaną nowelą grudniową, było przywrócenie zasady suwerenności narodu⁹⁴. Nowela grudniowa usuwała z Konstytucji PRL, nadając jej równocześnie nazwę Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zasadę ludowładztwa, dyktatury proletariatu. Zamiast tego stwierdzała, że w Rzeczypospolitej Polskiej władza zwierzchnia należy do Narodu⁹⁵. Doniosłość zmian wprowadzonych tą nowelą w zakresie ingerencji w podstawowe zasady organizacji i funkcjonowania Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, nadania państwu nowej nazwy oraz zmieniienie jego charakteru z państwa socjalistycznego w demokratyczne państwo prawne każą uznać ją nie za zmianę, lecz rewizję Konstytucji PRL⁹⁶.

91 Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 19, poz. 101); dalej: nowela kwietniowa.

92 Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444); dalej: nowela grudniowa.

93 Zob. W. Skrzydło, *Przemiany polityczno-ustrojowe w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996, s. 138–150; A. Czubiński, *Polska i Polacy po II wojnie światowej (1945–1989). Tom VI* [w:] *Dzieje narodu, państwa i kultury*, red. J. Topolski, Poznań 1998, s. 763–829, 855–856; W. Bonusiak, *Historia Polski (1944–1989)*, Rzeszów 2007, s. 317, 319, 327–328 i 345–348; M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2007, s. 285–286; A. Materska-Sosnowska, *Okrągły Stół po dwudziestu latach. Stan dyskusji politycznej*, „*Studia Politologiczne*” 2009, t. 15, s. 115–119; A. Sokała, *Wybory parlamentarne – czerwiec 1989 r.*, „*Przegląd Sejmowy*” 2009, nr 3, s. 47–59; A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013, s. 17–49, 84–85.

94 Zob. W. Skrzydło, *Przemiany...*, s. 150. Zdaniem Pawła Sarneckiego, pomimo braku wyrażenia w noweli kwietniowej zasady suwerenności narodu, z perspektywy czasu należy uznać, że „samo społeczeństwo [...] wymusiło potraktowanie noweli kwietniowej za wyraz odzyskanej suwerenności narodowej”. Normatywne znaczenie wyborów z czerwca 1989 r. polegało jego zdaniem „w pierwszym rządzie na przywróceniu zasady zwierzchnictwa narodowego jako pierwszej, fundamentalnej zasady konstytucyjnej, uznawanej przez ówczesne naczelne władze państwowe choćby *per facta concludentia*”, P. Sarnecki, *Ustrój polityczny Polski po wejściu w życie ustawy konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r.*, „*Przegląd Sejmowy*” 2009, nr 3, s. 14–15.

95 Zob. P. Sarnecki, *Konstytucyjne zasady ustroju politycznego*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, P. Tuleja (red.), Warszawa 1995, s. 32–35; W. Skrzydło, *Przemiany...*, s. 150; E. Gdulewicz, M. Granat, W. Skrzydło, *Zasady naczelne Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, W. Skrzydło (red.), Lublin 1996, s. 160–162; J. Cierniewski, *Nowela konstytucyjna z 29 grudnia 1989 r.*, „*Przegląd Sejmowy*” 2009, nr 3, s. 36–38.

96 Zob. A. Bień-Kacała, *Rewizja czy zmiana konstytucji? (Charakter prawny nowelizacji konstytucji z 1989 r.)*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2010, t. 7, s. 99–103. Wiesław Skrzydło uważał ją natomiast za „jakościową zmianę ustroju”, zob. W. Skrzydło, *Przemiany...*, s. 151.

Przywrócona nowelą grudniową do polskiego porządku prawnego zasada suwerenności narodu została następnie przejęta oraz niejako ugruntowana wolą posiadającego w pełni demokratyczną legitymację ustrojodawcy, który na podstawie art. 77 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym⁹⁷ uchylił Konstytucję PRL, pozostawiając w mocy m.in. przepisy rozdziału 1, w tym art. 2 ust. 1 stanowiący, iż w Rzeczypospolitej Polskiej władza zwierzchnia należy do Narodu⁹⁸. Z formalnoprawnego punktu widzenia utrzymane w mocy przepisy posiadały taką samą moc prawną, co przepisy Małej konstytucji z 1992 r.⁹⁹

W kontekście zasady suwerenności narodu warto przywołać wypowiedź P. Sarneckiego, który wykluczył możliwość definiowania narodu w ustawie zasadniczej, gdyż wówczas prowadziłoby to do tego, że „suwerenem nie jest Naród, ale ten czynnik, który wydaje konstytucję i który wobec tego może dowolnie ustalać, co to jest »Naród«. Naród byłby zależny od twórcy konstytucji; nie byłby źródłem władzy, ale poddanym czyjejś władzy. Dlatego też postanowienia art. 2 [utrzymanej w mocy – przyp. J.G.] konstytucji nie mają charakteru konstytutywnego, lecz deklaratoryjny. Nie tworzą władzy Narodu, ale ją proklamują jako istniejącą wcześniej od konstytucji”¹⁰⁰. Dalej P. Sarnecki stwierdzał, że „[...] konstytucje nie ograniczają suwerenności Narodu, gdyż – po pierwsze – są one tworzone i zmieniane przez sam Naród [...]. Po drugie – przez zrozumienie, że Naród jako suweren działa nie tylko przez stworzone przez siebie, w drodze konstytucji, państwo. Naród działa przez państwo wówczas, gdy chce decyzjom swym nadać charakter decyzji wiążących, egzekwowanych przymusowo, prawnych”¹⁰¹. Niewątpliwie taki sposób rozumienia pojęcia narodu uznaje pozaprawną istotę suwerena, stanowiącego czynnik pierwotny względem państwa i tworzonego przez nie prawa.

97 Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426); dalej: Mała konstytucja z 1992 r.

98 Zob. R. Chruściak, *Mała konstytucja z 1992 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5, s. 95–96.

99 Zob. M. Kallas, „Mała konstytucja” w praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 39; P. Tuleja, *Źródła polskiego prawa konstytucyjnego* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. P. Tuleja, Warszawa 1995, s. 19–25.

100 P. Sarnecki, *Konstytucyjne...*, s. 33.

101 *Ibidem*, s. 34.

6. Pojęcie narodu w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego

Prace nad nową Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej rozpoczęły się w okresie Sejmu ukonstytuowanego w wyniku wyborów z czerwca 1989 r. Wówczas, 7 grudnia 1989 r. Sejm i Senat powołały swoje Komisje Konstytucyjne. Początkowo zamierzano uchwalić nową konstytucję w 200. rocznicę przejęcia Konstytucji 3 maja 1791 r., do czego jednak nie doszło. Komisje zakończyły swoje prace odpowiednio w kwietniu i sierpniu 1991 r., żaden z przygotowanych projektów nie stał się jednak przedmiotem debaty w parlamencie z uwagi na powzięcie przez Sejm uchwały o samorozwiązaniu¹⁰².

Nowo obrany parlament formalnie rozpoczął swoje prace wraz z wejściem w życie ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰³. Na jej podstawie powołane zostało Zgromadzenia Narodowe jako organ, którego główną kompetencją było uchwalenie Konstytucji¹⁰⁴. Zgodnie z art. 4 ustawy konstytucyjnej z 1992 r. została ponadto utworzona Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego¹⁰⁵ składająca się z 46 posłów wybranych przez Sejm oraz 10 senatorów wybranych przez Senat. Jej podstawowym zadaniem było przygotowanie projektu Konstytucji w formie tekstu jednolitego, opracowanego na podstawie skierowanych do niej przez Zgromadzenie Narodowe projektów konstytucji wniesionych przez uprawnione podmioty.

KKZN ukonstytuowała się 30 października 1992 r.¹⁰⁶. Jej prace sprowadziły się wyłącznie do kwestii organizacyjnych i formalnych z uwagi na rozwiązanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Sejmu z dniem 29 maja 1993 r. Ponownie, po wyborach przeprowadzonych 19 września 1993 r., KKZN ukonsty-

102 Zob. K.M. Pospieszalski, Z. Ziemiński, *Konstytucja rocznicowa czy konstytucja wiekopomna?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 1, s. 19–27; M. Kallas, *Historia...*, s. 308–309; A. Dudek, *op. cit.*, s. 255.

103 Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 67, poz. 336); dalej: ustawa konstytucyjna z 1992 r.

104 Zob. R. Mojak i J. Sobczak, *Zgromadzenie Narodowe* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996, s. 303–305; R. Mojak, *Geneza, prawnoustrojowe zasady i prawne procedury tworzenia i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 40, s. 119.

105 Dalej: KKZN.

106 Zob. „Biuletyn KKZN”, nr 1 (1993), s. 9–10.

tuowała się 9 listopada 1993 r. Podstawę jej prac stanowiło łącznie siedem projektów Konstytucji wniesionych zgodnie z ustawą konstytucyjną z 1992 r.¹⁰⁷. Były to projekty konstytucji: uchwalony przez Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji¹⁰⁸; podpisany przez członków Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej¹⁰⁹; podpisany przez członków Klubu Parlamentarnego Unii Demokratycznej¹¹⁰; podpisany przede wszystkim przez członków Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz Koła Parlamentarnego Unii Pracy¹¹¹; podpisany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Wałęsę¹¹²; podpisany przez członków Klubu Parlamentarnego Konfederacji Polski Niepodległej¹¹³; Obywatelski Projekt Konstytucji opracowany przez Społeczną Komisję Konstytucyjną działającą pod auspicjami NSZZ „Solidarność”¹¹⁴.

Wszystkie te projekty wyrażały zasadę suwerenności narodu, używając przy tym różnej formy. Wskazywały one, że władza „pochodzi od” (projekty: senacki, UD, PSL) albo „należy do” (projekty: SLD, prezydencki, obywatelski) albo też że władza zarówno „pochodzi od”, jak i „należy do” (projekt KPN). W zakresie określenia władzy projekty także przyjmowały odmienną redakcję. Wskazywano na „wszelką władzę” (projekt senacki), „władzę” (projekty: SLD, UD, PSL, KPN) albo „władzę zwierzchnią” (projekty: prezydencki, obywatelski). Ponadto dwa projekty zawierały niejako definicję narodu, określając go jako mianem „wspólnoty obywateli polskich” (projekt senacki) albo „ogółu obywateli” (projekt KPN). Natomiast projekt prezydencki wydawał się uznawać za suwerena „ogół obywateli”, który tworzy „Naród”.

Na występujące w tym zakresie rozbieżności zwrócił uwagę, zabierający głos w charakterze eksperta, K. Działocha podczas 5. posiedzenia Podkomisji Podstaw Ustroju Politycznego i Społeczno-Gospodarczego 28 czerwca 1994 r.¹¹⁵. Jego zdaniem użyte w projektach pojęcie narodu stanowiło kategorię polityczną, w związku z czym jest ono „tożsame z pojęciem ogółu obywateli czy

107 Zob. R. Chruściak, *Informacja o projektach nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Biuletyn KKZN”, nr 6 (1994), s. 56–57; „Biuletyn KKZN”, nr 7 (1994), s. 9–10; „Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 4; „Biuletyn KKZN”, nr 9 (1995), s. 4–6.

108 Zob. „Biuletyn KKZN”, Projekty konstytucji (1993), s. 3–22; dalej: projekt senacki.

109 Zob. *ibidem*, s. 23–40; dalej: projekt SLD.

110 Zob. *ibidem*, s. 41–52; dalej: projekt UD.

111 Zob. *ibidem*, s. 53–67; dalej: projekt PSL.

112 Zob. *ibidem*, s. 68–80; dalej: projekt prezydencki.

113 Zob. *ibidem*, s. 81–97; dalej: projekt KPN.

114 Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt obywateli NSZZ „Solidarność”*, Warszawa–Gdańsk 1994; dalej: projekt obywatelski.

115 Dalej: Podkomisja Podstaw Ustroju.

wspólnoty obywateli”. Wskazał on jednak na występujący w tym rozumowaniu błąd logiczny, który wynika z okoliczności, że „naród jako podmiot władzy zwierzchniej nie powinien być definiowany decyzją ustawodawcy”. Według niego zagadnienie to miało jednak bardziej teoretyczny niż praktyczny charakter¹¹⁶.

Innego zdania był drugi z ekspertów, P. Sarnecki, który uważał, że użycie przy wyrażaniu zasady suwerenności narodu danej formuły wywołuje „określone konsekwencje”¹¹⁷.

Piotr Winczorek, zabierający głos jako trzeci ekspert, uważał, że rozbieżności występujące w zakresie definiowania pojęcia narodu nie dotyczą tego, że „chodzi o naród w sensie politycznym, a nie etnicznym. Na pewno nie chodzi o naród jako grupę krwi [...]”¹¹⁸. Z tym stwierdzeniem nie zgodził się poseł Tadeusz Mazowiecki, który uważał, że użycie ogólnie pojęcia „naród” nie wyklucza możliwości jego interpretacji w kategoriach etnicznych, np. w sposób wykluczający z niego mniejszości narodowe lub w inny jeszcze sposób¹¹⁹.

Dwoistość języka polskiego w odniesieniu do tego pojęcia uznał P. Winczorek, czego jego zdaniem można by uniknąć, określając podmiot suwerena jako np. „ogół obywateli”. Niemniej jednak wskazał on na określanie wówczas podmiotu zbiorowego przez ustawodawcę zwykłego, który rozstrzyga w zakresie, kto jest obywatelem. Taka definicja rodziłaby również, jego zdaniem, problem w zakresie uznania praw politycznych stałych mieszkańców państwa niebędących jego obywatelami¹²⁰. P. Sarnecki wskazał natomiast na ubóstwo języka polskiego w tym zakresie, podkreślając, że przy konstruowaniu przepisów Konstytucji, „musimy pamiętać, że chodzi o naród w sensie politycznym, a nie w sensie prawnym. Ogół obywateli jest pojęciem prawnym”¹²¹. Zdaniem K. Działochy najistotniejsze było, aby przy określaniu podmiotu władzy zwierzchniej nie określić narodu przymiotnikiem „polski”, gdyż wówczas wskazywałoby to na jego etniczne rozumienie. Znowuż w przypadku uznania narodu za ogół obywateli, „to kwestią najważniejszą jest, aby nie pozbawiać praw politycznych – bez wyraźnej przyczyny – tych, którzy nie są obywatelami polskimi, a mają prawo zamieszkiwania na terytorium Polski”¹²².

116 Zob. „Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 52.

117 *Ibidem*, s. 51.

118 *Ibidem*, s. 55.

119 Zob. *ibidem*, s. 57.

120 Zob. *ibidem*, s. 57–58.

121 *Ibidem*, s. 58.

122 „Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 59.

Zdaniem Stanisława Gebethnera zagadnienie nieobywateli zamieszkujących w Polsce jest nieistotne w zakresie określenia zasady suwerenności narodu. Uznał on równocześnie naród za istotę polityczną. Poseł Ryszard Bugaj zauważył natomiast, że próba definiowania pojęcia narodu poprzez formułę „wspólnota obywateli” „może powodować podejrzenia ze strony np. mniejszości narodowych”. Zagadnienie obywatelstwa także należy do ustawodawstwa zwykłego¹²³.

Senator Krzysztof Kozłowski zwracał uwagę na zabarwienie pojęcia narodu zagadnieniem narodowości w rozumieniu etnicznym w zakresie języka i tradycji czy nawet domniemanych więzów krwi. Dlatego uważał on za konieczne dopełnienie pojęcia narodu poprzez jego zdefiniowanie jako „wspólnotę obywateli”¹²⁴. P. Winczorek uważał natomiast pojęcie narodu za kategorię polityczną, równocześnie podkreślając istotność wykładni tego pojęcia dokonanej przez Sejm podczas prac nad Konstytucją¹²⁵.

Z uwagi na rozbieżności w dyskusji na temat definiowania pojęcia narodu K. Działocha zwrócił się z prośbą o wyjaśnienie, „co to znaczy naród w zaznaczeniu politycznym, jeżeli odrzucamy prawne pojęcia narodu rozumianego jako ogół obywateli”¹²⁶.

S. Gebethner uważał, że wynika z tego wykluczenie etnicznego rozumienia tego pojęcia. Równocześnie stwierdził on, że jego zdaniem „nie ma istotnej różnicy w politycznym i prawnym rozumieniu pojęcia narodu. Wspólnota polityczna jest to wspólnota poddana określonej władzy”¹²⁷.

Szerzej w tej kwestii wypowiedział się natomiast P. Sarnecki, który wskazał: „Z istoty kwestii wynika, że naród w znaczeniu politycznym – czy właściwie socjologiczno-politycznym – nie jest definiowany. Pojęcie to definiują inne nauki niż prawne. Chodzi bowiem o pewną wspólnotę historyczną, zbiorowość, która w dzisiejszym stanie stosunków międzynarodowych ma uznane prawo do suwerennego bytu. Ma również swoje interesy krótkoterminowe i perspektywiczne. Ta właśnie zbiorowość zostaje obdarzona atrybutem suwerenności w tym znaczeniu, że jej interesy musi realizować państwo tego narodu”¹²⁸. Ponadto dodał: „Pragnę zwrócić uwagę, iż nie jest to jedyny przypadek, kiedy

123 Zob. „Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 60.

124 *Ibidem*, s. 60.

125 Zob. *ibidem*, s. 61.

126 *Ibidem*, s. 61.

127 *Ibidem*.

128 *Ibidem*, s. 61–62.

prawo sięga do pojęć i konstrukcji socjologicznych i nadaje im pewien status prawny. W tym przypadku sięga się do pojęcia narodu i do statusu suwerena w państwie. Można więc powiedzieć tak, że konstytucja musi się gdzieś zacząć. Zaczyna się wówczas, gdy sięga po pewne byty pozaprawne¹²⁹.

K. Działocha był natomiast zdania, że najważniejsze jest, aby nie posłużyć się etnicznym rozumieniem pojęcia narodu. Równocześnie opowiedział się on za prawnym jego rozumieniem, które wydawał się dzielić również P. Winczorek¹³⁰. Ten sposób rozumienia pojęcia narodu wsparł również Lech Falandysz, który uważał, że należy odrzucić „historyczne czy sentymentalne” rozumienie tego pojęcia, które można ewentualnie zawrzeć w preambule¹³¹.

Powyższe poglądy wydawały się być wypowiedzane na gruncie nierozróżnienia kwestii posiadania praw i ich wykonywania, na co zwrócił uwagę P. Sarnecki, który zaznaczył: „To, że podmiotem suwerenności uznamy naród, nie musi nam zakazywać stosowania później innych określeń dla czynnika, który wykonuje suwerenność. Małoletni, choć mają obywatelstwo, to nie wykonują praw publicznych. Na pewno jednak w ich interesie leży pomyślny rozwój społeczności narodowej, w tym sensie są oni podmiotem suwerenności. Mówię o tym dlatego, aby wśród członków podkomisji nie powstało wrażenie, że jak będziemy operować pojęciem suwerenności narodu, będzie to w sprzeczności z przyznaniem praw politycznych – realizujących ową suwerenność – tylko obywatelom. Takiej sprzeczności nie ma. Obywatele działają za naród i choć jest to konstrukcja trochę metafizyczna, nie przeszkadza ona temu, że naród – jako byt socjologiczny – pozostaje suwerenem, w tym sensie, że obywatele muszą się troszczyć o interesy narodu, tak jak je odczytują”¹³².

Ostatecznie podkomisja zdecydowała o przyjęciu przez aklamację formuły w następującym brzmieniu: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do ogółu obywateli tworzących Naród”¹³³.

Prace nad zasadami ustroju były kontynuowane podczas 12. posiedzenia Podkomisji Podstaw Ustroju 16 grudnia 1994 r. Obrady rozpoczęły się od powrótowania do zgłoszonej na 11. posiedzeniu Podkomisji 11 grudnia 1994 r.¹³⁴ propozycji dodania do opracowywanego katalogu przepisu identycznego z art. 2 projekt

129 „Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994), s. 62.

130 Zob. *ibidem*, s. 62.

131 Zob. *ibidem*.

132 *Ibidem*, s. 63.

133 *Ibidem*.

134 Zob. „Biuletyn KKZN”, nr 11 (1995), s. 116–117.

obywatelskiego, określającego cele Rzeczypospolitej¹³⁵. Użyta w tym przepisie formuła wskazująca, iż „Rzeczpospolita [...] strzeże [...] dziedzictwa kultury i języka Narodu [...]” stanowiła podstawę do wystąpienia przez P. Winczorka z postulatem o potrzebie ujednolicenia sposobu rozumienia pojęcia narodu w przygotowywanych przez podkomisję przepisach. Jego zdaniem projekt obywatelski przyjmował rozumienie tego pojęcia jako wspólnotę etniczną, w odróżnieniu od przyjętego przez podkomisję sposobu jego rozumienia „w sensie politycznym, jako ogół obywateli”¹³⁶. Senator Alicja Grześkowiak popierająca projekt obywatelski uważała, że użyte w nim pojęcie „narodu” oznaczało wspólnotę polityczną obywateli posiadającą własną kulturę i język, podkreślając, że „może to być wieloetniczna wspólnota obywateli”¹³⁷. W odniesieniu do pojawiających się w trakcie dyskusji wątpliwości odnośnie do słuszności wskazania na język narodu, jako mogący prowadzić do dyskryminacji języków mniejszości narodowych, senator Alicja Grześkowiak podkreśliła, że wprowadzenie proponowanego przepisu do projektu regulacji opracowywanej przez podkomisję nie rodzi wątpliwości co do znaczenia pojęcia narodu, gdyż przepis określający zasadę suwerenności narodu konstruuje równocześnie definicję legalną tego pojęcia¹³⁸.

Podczas swojego 17. posiedzenia 8 lutego 1995 r. KKZN przeszła do rozpatrzenia pozycji zawarcia w projekcie Konstytucji przepisu stanowiącego: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do ogółu obywateli – tworzących Naród, który sprawuje ją przez swoich demokratycznie wybranych przedstawicieli lub bezpośrednio”¹³⁹.

W kontekście redakcji tego przepisu poseł Leszek Moczulski zapytał: „Czy władza pochodzi od ogółu obywateli, czy od narodu?” Wskazał on, że różnienie to jest niezwykle istotne z punktu widzenia tego, co wysuwa się na pierwszy plan, „czy naród, rozumiany jako ogół obywateli, czy też ogół obywateli rozumiany jako naród”. Jego zdaniem władza pochodzi od „narodu, tzn. od szczególnej wspólnoty, a nie od ogółu, czyli zbiorowości, być może przypadkowej”. Poseł L. Moczulski dalej dodał, że jego zdaniem ogół obywateli, stanowiąc naród polityczny, posiada odrębną tożsamość jako wspólnota¹⁴⁰.

135 Zob. „Biuletyn KKZN”, nr 11 (1995), s. 153.

136 *Ibidem*, s. 153.

137 *Ibidem*, s. 154.

138 Zob. *ibidem*, s. 155.

139 „Biuletyn KKZN”, nr 13 (1995), s. 34.

140 Zob. *ibidem*.

Problem definicji pojęcia narodu podjęła także senator A. Grześkowiak, która wskazała, że „projekt senacki proponuje polityczną definicję narodu, co powinno odsunąć wszelkie zarzuty o nierównoprawnym traktowaniu obywateli polskich niebędących narodowością polską. Polityczna definicja narodu wyjaśnia, że jest to wspólnota obywateli polskich”¹⁴¹. Senator Henryk Rot definiował naród jako wspólnotę obywateli zamieszkujących określony kawałek kuli ziemskiej. Równocześnie postulował on porzucenie ogólnych definicji, gdyż w innej sytuacji może to doprowadzić do potrzeby rozstrzygania o tym, „czy przedstawiciele mniejszości narodowych są obywatelami i członkami narodu”¹⁴².

P. Winczorek stwierdził, że większa część doktryny prawa konstytucyjnego przyjmuje, że naród oznacza ogół obywateli. Niemniej jednak w związku z występującymi w Polsce tendencjami nacjonalistycznymi – utożsamiającymi naród ze wspólnotą etniczną – jednoznaczne wyrażenie w ustawie zasadniczej definicji narodu stanowiłoby zabezpieczenie przed niebezpieczeństwami płynącymi z tych tendencji, a także korespondowałoby z uznaniem Rzeczypospolitej za dobro wspólne wszystkich obywateli¹⁴³.

Do zagadnienia zawarcia w Konstytucji definicji pojęcia narodu odniósł się poseł Jerzy Ciemniewski na 21. posiedzeniu Podkomisji Redakcyjnej, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję¹⁴⁴ 12 sierpnia 1996 r. Zwrócił się on wówczas z pytaniem, czy w przepisie wyrażającym zasadę suwerenności narodu „konieczne jest określenie stwierdzające, że naród to ogół obywateli”. W jego opinii nie budziło wątpliwości „polityczne, a nie etniczne rozumienie pojęcia narodu”. Dodał on, że „chyba nie ma konstytucji, która posługuje się pojęciem narodu, definiuje naród w sensie etnicznym, a nie w sensie politycznym. Proponuję więc formułę: «W Rzeczypospolitej Polskiej władza zwierzchnia należy do Narodu (...)» i dalej jak w art. 4”¹⁴⁵.

Twierdzenia te poparł ekspert Maciej Zieliński, który wskazał, że „niektóre złożone projekty zawierają definicję narodu, niekiedy nawet w formie odrębnego przepisu. Przeważa jednak pogląd, że definiowanie narodu w konstytucji nie jest potrzebne”¹⁴⁶. Tego zdania co J. Ciemniewski był również

141 „Biuletyn KKZN”, nr 13 (1995), s. 36

142 *Ibidem*, s. 38

143 Zob. *ibidem*, s. 39.

144 Dalej: Podkomisja Redakcyjna.

145 „Biuletyn KKZN”, nr 37 (1997), s. 47.

146 *Ibidem*, s. 47.

senator Jerzy Madej, który zauważył, że „według klasycznej formuły konstytucji USA władzę sprawuje naród”¹⁴⁷. Ekspert KKZN Maria Kruk-Jarosz uznała pojęcie narodu za „pojęcie polityczne”, ukształtowane jako takie w XVIII i XIX w. Równocześnie podkreśliła, że „ogół obywateli i naród to w wcale nie jest to samo”, co ma znaczenie w kwestii możliwości wprowadzania wyłączeń w zakresie praw wyborczych¹⁴⁸.

Podkomisja Redakcyjna stwierdziła jednak, że propozycja posła J. Ciemniewskiego posiada charakter merytoryczny, przez co wskazała na swoją niewłaściwość do jej rozpatrzenia, równocześnie postanawiając o jej przedstawieniu KKZN wraz ze sprawozdaniem podkomisji¹⁴⁹.

Sprawozdanie to zostało przedstawione przez posła Janusza Szymańskiego na 76. posiedzeniu KKZN 17 września 1996 r. Wskazał on wówczas na przyjętą w projekcie konwencję zapisu wyrazu „naród”, stwierdzając: „Jeżeli chodzi o pojęcie «naród», to w przypadku, gdy chodzi o ogół obywateli proponujemy pisownię dużą literą. W pozostałych przypadkach proponujemy pisownię z małej litery”¹⁵⁰. Podczas tego posiedzenia swoją poprawkę zaprezentował poseł J. Ciemniewski, powtarzając wątpliwość w zakresie zasadności definiowania pojęcia narodu jako „ogółu obywateli”. Ponadto wystąpił on przeciwko operacjonalizowaniu władzy narodu poprzez organy ją wykonujące i wnosił o ukształtowanie odpowiedniego przepisu jako: „Władza zwierzchnia należy do Narodu”¹⁵¹.

Poprawkę tę poparł poseł Jerzy Gwiżdż, stwierdzając, że jego zdaniem „o narodzie należy mówić w znaczeniu politycznym, czyli jako o pewnym abstrakcyjnym bycie uosabiającym suwerena. Formuła odnosząca się do obywateli oznaczać będzie odnoszenie się do konkretnych osób. Może to wywołać np. problem mniejszości narodowych”¹⁵². Poseł Wit Majewski odmiennie optował za powinnością zachowania formuły określającej naród jako ogół obywateli, gdyż interpretacje pojęcia „naród” mogą być bardzo różne, w tym takie, które stawiają część obywateli poza narodem¹⁵³. Istotne znaczenie proponowanej zmiany przypisywał poseł Stanisław Rogowski, uznając ją

147 „Biuletyn KKZN”, nr 37 (1997), s. 47.

148 Zob. „Biuletyn KKZN”, nr 37 (1997), s. 47.

149 Zob. *ibidem*.

150 „Biuletyn KKZN”, nr 39 (1997), s. 4.

151 *Ibidem*, s. 13.

152 *Ibidem*.

153 Zob. *ibidem*.

za zmianę merytoryczną, a nie jedynie formalną¹⁵⁴. J. Szymański natomiast zauważał, że KKZN powinna poprawić ewentualną wadliwość omawianego przepisu. Wskazał on również, że naród „jest kategorią konstytucyjną, a nie polityczną. Zasada suwerenności narodu pozwala twierdzić, iż mamy do czynienia z kategorią konstytucyjną”¹⁵⁵.

Do proponowanej zmiany przychylił się poseł T. Mazowiecki, składając równocześnie propozycję nadania odpowiedniemu przepisowi brzmienia: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”, która to formuła w jego opinii stanowi „właściwe położenie akcentu na kwestię władzy zwierzchniej”¹⁵⁶. Ostatecznie w głosowaniu nad brzmieniem odpowiedniego przepisu to właśnie ta formuła uzyskała poparcie KKZN¹⁵⁷.

Zagadnienie rozumienia pojęcia narodu pojawiło się ponownie podczas 82. posiedzenia KKZN 29 października 1996 r., podczas którego omawiano m.in. propozycję zmiany redakcji przepisu dotyczącego zasad i procedury wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej. Propozycja Podkomisji Redakcyjnej zakładała zmianę polegającą m.in. na usunięciu formuły wskazującej na wybór Prezydenta przez naród¹⁵⁸. W trakcie dyskusji nad powodami tego zabiegu powróciło zagadnienie wątpliwości w zakresie dookreślonego znaczenia pojęcia narodu w doktrynie¹⁵⁹.

Na różnorodność konsekwencji użycia pojęcia narodu i formuły „narodu jako ogółu obywateli” wskazała poseł Hanna Suchocka. Stwierdziła ona, że „pojęcie narodu jest stosowane w rozumieniu politycznym i rozumieniu abstrakcyjnym. Natomiast przyjęcie określenia narodu jako ogółu obywateli oznacza wejście w zupełnie inną kategorię. Jest bowiem tak, że pojęcie ogółu obywateli musi być określone przez kogoś, kto określa – kto jest obywatelem, czyli przez naród w sensie politycznym. Tak więc w grę wchodzi dwie różne kategorie. Dlatego też opowiadam się za tym, aby w art. 4 nie określać, że suwerenem jest naród jako ogół obywateli. Opowiadam się za określeniem narodu w sensie politycznym, czyli tak jak naród określa się tradycyjnie i historycznie w konstytucjonalizmie. Jeżeli przyjmujemy definicję narodu jako ogółu obywateli, to popadniemy w pułapkę definiowania narodu poprzez

154 Zob. „Biuletyn KKZN”, nr 39 (1997), s. 14.

155 *Ibidem*.

156 „Biuletyn KKZN”, nr 39 (1997), s. 14

157 Zob. *ibidem*.

158 Zob. „Biuletyn KKZN”, nr 40 (1997), s. 70.

159 Zob. *ibidem*, s. 71–72.

obywateli. Tymczasem to naród musi zdecydować, kto jest obywatelem. Kto jest obywatelem, określa konkretne prawo pozytywne¹⁶⁰.

P. Winczorek podniósł, że zagadnienie określenia znaczenia pojęcia narodu było podejmowane już wielokrotnie i w jego opinii polityczne znaczenie narodu definiuje go w ten sposób, że „należą do niego wszyscy obywatele”¹⁶¹. Senator Piotr Andrzejewski natomiast postrzegał naród jako „ogół obywateli, ale połączony poczuciem języka, tożsamością kulturową i historyczną”. Ponadto podkreślał on, że z zawarcia w przysiędze Prezydenta zobowiązania do strzeżenia godności narodu wynika jego zobowiązanie do strzeżenia „pewnej ciągłości historycznej i tożsamości narodu”, jak również „kontynuowania jego tradycji historycznych, języka i obyczajów”¹⁶². Definicję tę poseł Zygmunt Cybulski uznał za mającą etniczny charakter, jako odwołującą się do kategorii etnicznych: języka i kultury. Opowiadał się więc za użyciem pojęcia „ogół obywateli”¹⁶³. Z tym poglądem nie zgodziła się poseł Irena Lipowicz, dzieląc pogląd wyrażony przez poseł H. Suchocką, iż pojęcie narodu jest ugruntowane w teorii prawa konstytucyjnego. Jej zdaniem brak jest możliwości przyjęcia etnicznego rozumienia tego pojęcia, gdyż projekt nie wyłącza żadnych kategorii obywateli z pojęcia narodu, nie odwołuje się też do pojęcia „ziemi i krwi”¹⁶⁴.

Istotny głos w tej dyskusji zabrał również P. Sarnecki, który zauważył, że definiowanie narodu w sensie etycznym prowadziłoby do przekreślenia zasady suwerenności narodu, gdyż w tym przypadku twórca konstytucji określałby zakres tego pojęcia, co stanowi „błędne koło – sofizmat”. Jak dodał, „dlatego też w tekstach konstytucji nie definiuje się narodu. Przy stosowaniu pojęcia narodu w sensie politycznym następuje wyjście poza konstrukty prawne”. Z tego też powodu nie jest możliwe zdefiniowanie narodu stanowiącego byt pozaprawny¹⁶⁵.

Ostatecznie na podstawie tej dyskusji KKZN zdecydowała o użyciu formuły, iż Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród¹⁶⁶.

Omawiane tutaj zagadnienie definiowania pojęcia narodu oraz użycia go w tekście projektu przygotowywanego przez KKZN pojawiło się również

160 „Biuletyn KKZN”, nr 40 (1997), s. 72.

161 *Ibidem*.

162 „Biuletyn KKZN”, nr 40 (1997), s. 73.

163 *Ibidem*.

164 *Ibidem*.

165 Zob. *ibidem*, s. 74.

166 Zob. *ibidem*.

podczas prac nad preambułą, w trakcie których punktem spornym była kwestia zamieszczenia w niej uroczystej formuły wskazującej na „Naród Polski”. Projekt preambuły stanowiącej podstawę do opracowania jej ostatecznej formy zgłosił pod obrady KKZN poseł T. Mazowiecki, który do określenia podmiotu ustrojodawcy posłużył się formułą „my, obywatele polscy”¹⁶⁷. Projekt ten uzyskał poparcie KKZN i został ujęty w jednolitym projekcie konstytucji wniesionym przez KKZN na drugie czytanie w Zgromadzeniu Narodowym¹⁶⁸. Członkowie KKZN popierający projekt obywatelski, projekt senacki oraz projekt KPN jednoznacznie żądali w trakcie prac w KKZN oraz podczas debaty w Zgromadzeniu Narodowym zamieszczenia w preambule formuły wskazującej na „Naród Polski”, co stanowiło jeden z warunków możliwości rozmawiania o kompromisie w zakresie poparcia tego projektu przez te środowiska. Wątpliwości związane z zagadnieniem użycia tego pojęcia w preambule dotyczyły natomiast tego, czy nie prowadzi ono do wykluczenia mniejszości narodowych ze wspólnoty politycznej¹⁶⁹. Na tej podstawie poseł T. Mazowiecki zdecydował o zgłoszeniu całościowej poprawki, w której formuła „my, obywatele polscy” została zastąpiona formułą „my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej”. Zdaniem posła T. Mazowieckiego miało to stanowić wyjście naprzeciw „argumentom, jakie padały w Zgromadzeniu Narodowym”¹⁷⁰. Ostatecznie to ten projekt preambuły zyskał poparcie większości KKZN i został rekomendowany do przyjęcia przez Zgromadzenie Narodowe podczas drugiego czytania¹⁷¹.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że w trakcie prac KKZN nad Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej pojęcie narodu rozumiane było jako kategoria polityczna. Jednoznacznie wykluczano etniczne pojmowanie tego pojęcia, prowadzące do wykluczenia z jego zakresu obywateli polskich, którzy nie przejawiają określonych cech o charakterze etnicznym, takich jak język czy kultura. W celu zagwarantowania braku możliwości wykluczenia ze wspólnoty narodowej członków mniejszości narodowych lub innych kategorii obywateli podnoszono postulat określenia pojęcia narodu jako „ogół obywateli” lub „wspólnota obywateli”, a nawet wskazywano na pożądany zabieg

167 „Biuletyn KKZN”, nr 39 (1997), s. 5–6; „Biuletyn KKZN”, nr 42 (1997), s. 40.

168 Zob. „Biuletyn KKZN”, nr 42 (1997), s. 52.

169 Zob. „Biuletyn KKZN”, nr 42 (1997), s. 40–46, 50–52; „Biuletyn KKZN”, nr 43 (1997), s. 99–112; „Biuletyn KKZN”, nr 45 (1997), s. 90–92, 95–98.

170 „Biuletyn KKZN”, nr 45 (1997), s. 90.

171 Zob. *ibidem*, s. 97–98.

określenia podmiotu suwerenności jako „ogół obywateli”. Pojawiały się również głosy przeciwnie, które to właśnie w użyciu formuły „ogółu obywateli” upatrywały zagrożenie w postaci możliwości wykluczenia z możliwości wykonywania praw politycznych mniejszości narodowych. Wydaje się, że spór w zakresie sposobu określenia podmiotu suwerenności został przesądzony na rzecz rozumienia pojęcia narodu jako abstrakcyjnego podmiotu zbiorowego, odrębnego od sumy składających się na niego jednostek, stanowiącego historycznie ukształtowaną wspólnotę polityczną, o własnej tożsamości. Pojęcie to, określając podmiot suwerena, wskazuje na kategorię pozaprawną, pierwotną wobec państwa oraz stanowionego przez nie prawa. Mając na uwadze powyższe, pojęcie to nie podlega definiowaniu przez prawo pozytywne. Wyrażane także w późniejszym czasie poglądy, że do narodu „należą wszyscy obywatele”, nie jest sprzeczne z politycznym rozumieniem tego pojęcia, gdyż niewątpliwie w zakres pojęcia narodu wchodzi również wszyscy obywatele, równocześnie nie wyczerpują oni ani jego zakresu podmiotowego, ani nie nadają temu pojęciu charakteru umożliwiającego jego podział na składające się na niego jednostki, nie przekreślają więc jego abstrakcyjnej natury.

Podobnie należy postrzegać użytą w preambule do Konstytucji formułę „my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej”. Nie stanowi ona definicji narodu z uwagi na charakter preambuły, wskazującej na fikcję stanowienia przez „Naród Polski” Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W imieniu „Narodu Polskiego”, będącego kategorią polityczną, ukształtowaną historycznie wspólnotą, działają ówczynie żyjący „obywatele Rzeczypospolitej”, wykonujący w ten sposób jego prawa suwerenne. Jest to formuła podobna do użytej w Konstytucji marcowej, jednakże w tym przypadku jest ona o tyle bardziej prawidłowa, że prawa suwerenne wykonują jednostki składające się na „Naród Polski”. Ponadto w przypadku Konstytucji jej przyjęcie uzależnione było od uzyskania przez nią poparcia w referendum, podczas gdy takiej procedury nie zastosowano przy uchwalaniu Konstytucji marcowej. Sama odmienność pojęć „Naród Polski” i „Naród” wydaje się nie mieć materialnego znaczenia. Oba wskazują na naród w znaczeniu politycznym, aczkolwiek formuła z preambuły podkreśla historyczny charakter wspólnoty narodowej, zakładający ciągłość pokoleń ponad 1000-letniej historii tego narodu. Formuła ta stanowi uroczyste określenie narodu, narodu polskiego, którego państwem, państwem polskim, są kolejne wcielenia Rzeczypospolitej.

7. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza sposobu rozumienia pojęcia narodu w konstytucjonalizmie Polski najnowszej lat 1918–1997 pozwala na wyciągnięcie ogólnego wniosku, że rozumienie tego pojęcia jako kategorii politycznej, historycznie ukształtowanej wspólnoty, bytu zbiorowego o abstrakcyjnym charakterze, przyjęte już w pierwszych latach po odrodzeniu państwa polskiego, zachowało swoją aktualność przez cały okres zmierzający do ostatecznego określenia ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Przejawiające się w doktrynie poglądy zrównujące pojęcie narodu z „ogółem obywateli” zakładały niezasadność posługiwania się pojęciami abstrakcyjnymi niedającymi się sprowadzić do sumy składających się na nie podmiotów. Zawierały one w sobie błąd logiczny, polegający na definiowaniu przez byt wtórny bytu wobec niego pierwotnego. W sposób jaskrawy przejawiało się to na gruncie Konstytucji marcowej, stanowiącej pierwszą pełną konstytucję narodu polskiego po odrodzeniu państwa w 1918 r. Skoro naród ten pozostawał do tego momentu w niewoli państw zaborczych, które dokonały ostatecznego rozbioru Pierwszej Rzeczypospolitej w 1795 r., a przez ten okres nie istniało obywatelstwo polskie, to w jaki sposób ogół obywateli mógł tworzyć suwerena sprawującego władzę w odrodzonym państwie polskim? Koncepcje niemieckie, faktycznie uznające istnienie narodu, o ile istnieje organ państwa wyrażający jego wolę¹⁷², nie zostały przyjęte jako podstawa teoretyczna Konstytucji marcowej, która bazowała na wychodzących z odmiennych założeń koncepcji francuskich. Warto ponadto wskazać, że nawet w okresie Polski Ludowej, kiedy to od chwili wejścia w życie Konstytucji PRL ustrój państwa został w pełni oparty na zasadzie ludowładztwa, zgodnie z którą za suwerena uznaje się lud pracujący miast i wsi, podkreślano pozaprawny charakter pojęcia narodu, zdążając równocześnie do jego klasowej przebudowy w kierunku likwidacji klas „wyzyskujących cudzą pracę” – obszarników i kapitalistów. Państwo socjalistyczne w swojej ostatecznej formie miało przyjąć kształt państwa ogólnonarodowego, w którym faktycznie nastąpiłoby zjednanie podmiotu praw suwerennych z narodem – narodem socjalistycznym.

Uznanie narodu za kategorię pozaprawną, niedającą się sprowadzić do sumy tworzących je podmiotów, niesie za sobą szereg konsekwencji.

172 Zob. wypowiedź senatora K. Działochy podczas 33. posiedzenia Podkomisji Redakcyjnej 6 listopada 1996 r., „Biuletyn KKZN”, nr 40 (1997), s. 169.

Z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania ustroju państwa niewątpliwie należy uznać, że najistotniejsze jest to, że naczelne konstytucyjne organy państwa sprawujące władzę w zakresie ustawodawstwa, egzekutywy oraz sądownictwa zobowiązane są do działania w interesie narodu. Szczególnego znaczenia nabiera w tym przypadku uznanie posłów i senatorów, wykonujących swoje funkcje w zakresie władzy ustawodawczej, stanowiąc prawo powszechnie obowiązujące, za przedstawicieli narodu. Ten niezwykle status posłów i senatorów nie tyle stanowi o ich wyjątkowej pozycji ustrojowej, ile zobowiązuje ich do kierowaniu się w swoim działaniu interesem narodu, narodu będącego historycznie ukształtowaną wspólnotą, na którą składają się nie tylko jednostki żyjące obecnie, lecz także ci, co już umarli, i ci, co się dopiero urodzą. Sprawujący swoje polityczne funkcje przedstawiciele narodu powinni pamiętać o tym obowiązku, odwołując się do „woli suwerena”.

Jan Gałka

Bibliografia

Akty prawne

- Dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej (Dz. Pr. Nr 17, poz. 41).
- Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz. Pr. P. P. Nr 19, poz. 226).
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 18, poz. 71).
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 232).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 19, poz. 101).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444)

Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 67, poz. 336).

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

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

Piśmiennictwo

AJNENKIEL A., *Od rządów ludowych do przewrotu majowego. Zarys dziejów politycznych Polski 1918–1926*, Warszawa 1978.

AJNENKIEL A., *Odbudowa państwowości polskiej: zasady prawne nowego ustroju. I. Zarys stosunków politycznych* [w:] *Krajowa Rada Narodowa*, red. A. Burda, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1976.

AJNENKIEL A., *Polska po przewrocie majowym: Zarys dziejów politycznych Polski 1926–1939*, Warszawa 1980.

AJNENKIEL A., *Polskie konstytucje*, Warszawa 1991.

AJNENKIEL A., *Sejmy i konstytucje w Polsce 1918–1939*, Warszawa 1968.

BARDACH J., LEŚNODORSKI B., PIETRZAK M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009.

BIEŃ-KACAŁA A., *Rewizja czy zmiana konstytucji? (Charakter prawny nowelizacji konstytucji z 1989 r.)*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2010, t. 7.

BOBRZYŃSKI M., *Szkice i studia historyczne. Tom drugi*, Kraków 1922.

BONUSIAK W., *Historia Polski (1944–1989)*, Rzeszów 2007.

BRAUN J., *Kilka myśli o Konstytucji kwietniowej*, Warszawa 1937.

BURDA A., *Odbudowa państwowości polskiej: zasady prawne nowego ustroju. II. Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego i Manifest Lipcowy* [w:] *Krajowa Rada Narodowa*, red. A. Burda, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1976.

BURDA A., *Odbudowa państwowości polskiej: zasady prawne nowego ustroju. III. Podstawy prawne systemu organów państwowych w okresie Krajowej Rady Narodowej* [w:] *Krajowa Rada Narodowa*, red. A. Burda, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1976.

CAR S., *Józef Piłsudski a państwo polskie: odczyt wygłoszony w dniu 8 listopada 1930 r. w Wilnie*, Warszawa 1930.

CAR S., *Na drodze ku nowej konstytucji*, Warszawa 1934.

CAR S., *Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1935.

CHRUŚCIAK R., *Mała konstytucja z 1992 r.*, „*Przegląd Sejmowy*” 2007, nr 5.

- CIEMNIEWSKI J., *Nowela konstytucyjna z 29 grudnia 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3.
- CYBICHOWSKI Z., *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. I*, Warszawa 1925.
- CYBICHOWSKI Z., *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. II*, Warszawa 1927.
- CYBICHOWSKI Z., *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. Tom drugi*, Warszawa 1933.
- CZARNY P., *Mała konstytucja z 1947 r. a polska tradycja konstytucyjna*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5.
- CZUBIŃSKI A., *Polska i Polacy po II wojnie światowej (1945–1989). Tom VI*, red. J. Topolski, *Dzieje narodu państwa i kultury*, Poznań 1998.
- DERYNG A., *Akty rządowe głowy państwa: rozważania ustrojowe*, Lwów 1934.
- DUBANOWICZ E., *Konstytucja 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1921.
- DUDEK A., *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013.
- DZIAŁOCHA K., *Geneza Konstytucji PRL* [w:] *Konstytucja PRL po 30 latach jej obowiązywania*, red. K. Działocha, Wrocław 1985.
- DZIAŁOCHA K., *Sejm Ustawodawczy jako organ zwierzchniej władzy narodu* [w:] *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947–1952*, red. M. Rybicki, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
- DZIAŁOCHA K., *Stanowisko nauki prawa w sprawie obowiązywania Konstytucji marcowej* [w:] K. Działocha, J. Trzeciński, *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław 1977.
- DZIAŁOCHA K., *Wstęp* [w:] K. Działocha, J. Trzeciński, *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław 1977.
- DZIAŁOCHA K., *Zagadnienie Konstytucji marcowej w obradach Krajowej Rady Narodowej i Sejmu Ustawodawczego* [w:] K. Działocha, J. Trzeciński, *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław 1977.
- DZIAŁOCHA K., *Źródła prawa dotyczące Sejmu Ustawodawczego* [w:] *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947–1952*, red. M. Rybicki, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
- ESTREICHER S., *Zasada zwierzchnictwa narodu* [w:] *Nasza konstytucja: cykl odczytów urządzonych staraniem Dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od 12–25 maja 1921 r.*, Kraków 1922.
- GAŁKA J., *Obowiązek wierności Rzeczypospolitej Polskiej w tradycji ustrojowej i pracach nad Konstytucją RP*, Warszawa 2021.
- GDULEWICZ E., GRANAT M., SKRZYDŁO W., *Zasady naczelne Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996.

- GRZYBOWSKI K., *Ojczyzna, naród, państwo*, Warszawa 1977.
- GRZYBOWSKI K., *Ustrój Polski współczesnej 1944–1948*, Kraków 1948.
- GRZYBOWSKI K., *Zasady Konstytucji kwietniowej: komentarz prawniczy do części I. Ustawy Konstytucyjnej*, Kraków 1937.
- GWIZDŹ A., *Organizacja i tryb przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* [w:] *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947–1952*, red. M. Rybicki, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
- HANDELSMAN M., *Historyka. Część I. Zasady metodologii historii*, Zamość 1921.
- HANDELSMAN M., *Konstytucje polskie 1791–1921*, Warszawa 1926.
- JAROSZ Z., *Konstytucja i inne źródła prawa konstytucyjnego* [w:] Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980.
- JARRA E., *Ogólna teoria prawa*, Warszawa 1922.
- KALLAS M., „Mała konstytucja” w praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2.
- KALLAS M., *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2007.
- KERSTEN K., *Narodziny systemu władzy. Polska 1943–1948*, Warszawa 1987.
- KIEROŃCZYK P., O mniej znanych kontrowersjach prawnych związanych z przyjęciem Konstytucji kwietniowej z 1935 r., „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 2.
- KOMARNICKI W., *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 2008.
- KOMARNICKI W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej: geneza i system*, Wilno 1937.
- KOMARNICKI W., *Uwagi prawnicze o projekcie nowej Konstytucji polskiej*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1935, rok VII.
- KOMARNICKI W., *Zarys ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1923.
- KRUKOWSKI S., *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977.
- KULESZA W.T., *Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2.
- KUMANIECKI K.W., *Nowa konstytucja polska*, Kraków 1935.
- LENIN W.I., *Kto to są «przyjaciele ludu» i jak oni walczą przeciwko socjaldemokratom? (Odpowiedź na artykuł przeciwko marksistom w czasopiśmie «Russkoje Bogatstwo»* [w:] W.I. Lenin, *Dzieła Wybrane* [w dwóch tomach]. Tom I, Warszawa 1949.
- LENIN W.I., *O niektórych właściwościach rozwoju marksizmu* [w:] W.I. Lenin, *Dzieła Wybrane* [w dwóch tomach]. Tom I, Warszawa 1949.
- LENIN W.I., *Trzy źródła i trzy części składowe marksizmu* [w:] W.I. Lenin, *Dzieła Wybrane* [w dwóch tomach]. Tom I, Warszawa 1949.
- ŁOŚ S., *Reforma Konstytucji*, „Przegląd Współczesny” 1931, t. 37.
- MACKIEWICZ S., *Czterdzieści jeden posiedzeń Komisji Konstytucyjnej*, „Przegląd Współczesny” 1931, t. 37.

- MAKOWSKI W., *Państwo społeczne*, Warszawa 1936.
- MAKOWSKI W., *Rzeczpospolita. Co każdy obywatel o Państwie i o Konstytucji wiedzieć powinien*, Warszawa 1935.
- MATERSKA-SOSNOWSKA A., *Okrągły Stół po dwudziestu latach. Stan dyskusji politycznej*, „Studia Politologiczne” 2009, t. 15.
- MATUSZEWSKI I., *Próby syntez*, Warszawa 1937.
- MOJAK R. I SOBCZAK J., *Zgromadzenie Narodowe [w:] Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996.
- MOJAK R., *Geneza, prawnoustrojowe zasady i prawne procedury tworzenia i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 40.
- MYCIELSKI A., *Polskie prawo polityczne (na drodze ku nowej konstytucji). II*, Kraków 1948.
- OKULICKI L., *Ostatni Rozkaz Dzienny Dowódcy Armii Krajowej*, „Biuletyn Informacyjny” 1945, nr 3.
- ORŁOWSKI W., *Prawo konstytucyjne w okresie Krajowej Rady Narodowej 1944–1947 [w:] Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996.
- OSSOWSKI S., *Przemiany wzorów we współczesnej ideologii narodowej [w:] S. Ossowski, O ojczyźnie i narodzie*, Warszawa 1984.
- PASZKUDZKI A., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 z uwzględnieniem zmian ustalonych ustawą z dnia 2 sierpnia 1926*, Lwów–Warszawa 1927.
- PASZKUDZKI A., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 roku*, Lwów–Warszawa 1935.
- PAWŁOWICZ J., *Krajowa Rada Narodowa w okresie okupacji [w:] Krajowa Rada Narodowa*, red. A. Burda, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1976.
- PERETIATKOWICZ A., *Cezaryzm demokratyczny a Konstytucja Polska*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929, z. 4.
- PIASECKI A., *Zagadnienie senatu Polski współczesnej: materiały i opinie*, Warszawa 1931.
- PIASECKI A., *Zasady nowej konstytucji*, Kraków 1934.
- POBÓG-MALINOWSKI W., *Najnowsza historia polityczna Polski 1864–1945. Tom drugi. Część pierwsza*, Warszawa 1990.
- POSPIESZAŁSKI K.M., ZIEMBIŃSKI Z., *Konstytucja rocznicowa czy konstytucja wiekopomna?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 1.
- REDELBACH A., *Leninowska koncepcja narodu i jej znaczenie w budownictwie socjalistycznym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1980, z. 4.
- ROSTOCKI W., *Stosowanie Konstytucji kwietniowej w okresie drugiej wojny światowej 1939–1945*, Lublin 1988.

- ROSTWOROWSKI M., *Zagadnienia ogólne* [w:] *Nasza konstytucja: cykl odczytów urzędowych staraniem Dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od 12–25 maja 1921 r.*, Kraków 1922.
- ROZMARYN S., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951.
- RYSZKA F., *Ideowo-polityczne podstawy przemian* [w:] *Polska Ludowa 1944–1950. Przemiany społeczne*, red. F. Ryszka, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974.
- SARNECKI P., *Konstytucyjne zasady ustroju politycznego* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. P. Tuleja, Warszawa 1995.
- SARNECKI P., *Ustrój polityczny Polski po wejściu w życie ustawy konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3.
- SIEMIENSKI F., *Pojęcie zwierzchnictwa ludu w prawie konstytucyjnym* „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 1960, t. 7.
- SIEMIENSKI F., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa–Poznań 1976.
- SKRZYDŁO W., *Przemiany polityczno-ustrojowe w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996.
- SKRZYDŁO W., ZAKRZEWSKI W., *Mała Konstytucja z dnia 19 lutego 1947 r. – geneza i znaczenie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 3.
- SOKALA A., *Wybory parlamentarne – czerwiec 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3.
- STALIN J.W., *Marksizm a kwestia narodowa* [w:] J.W. Stalin, *Dzieła Tom 2: 1907–1913*, Warszawa 1949, s. 303.
- STARZYŃSKI S., *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1936, rok VIII.
- STARZYŃSKI S., *Konstytucja państwa polskiego*, Lwów 1921.
- SZERER M., *Pojęcie Narodu w Konstytucji z 17-go Marca* [w:] *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, red. W.L. Jaworski, Kraków 1924.
- TRZCIŃSKI J., *Stanowisko partii politycznych w sprawie obowiązywania Konstytucji marcowej* [w:] K. Działocha, J. Trzciniński, *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław 1977.
- TRZCIŃSKI J., *Wpływ Konstytucji marcowej na ustawodawstwo Polski Ludowej* [w:] K. Działocha, J. Trzciniński, *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław 1977.
- TULEJA P., *Źródła polskiego prawa konstytucyjnego* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. P. Tuleja, Warszawa 1995.
- TURLEJEWSKA M., *Spór o Polskę. Szkice historyczne*, Warszawa 1972.
- WIATR J.J., *Naród, patriotyzm, internacjonalizm*, Warszawa 1968.
- WIATR J.J., *Spółeczeństwo. Wstęp do socjologii systematycznej*, Warszawa 1979.
- WIATR J.J., *Spółeczeństwo. Wstęp do socjologii systematycznej*, Warszawa 1968.

ZAMKOWSKI W., *Pojęcie ludu pracującego w Konstytucji PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, z. 2.

ZAWADZKI S., *Podstawowe zasady ustroju politycznego* [w:] Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980.

Inne źródła

„Biuletyn KKZN”, nr 1 (1993).

„Biuletyn KKZN”, nr 11 (1995).

„Biuletyn KKZN”, nr 13 (1995).

„Biuletyn KKZN”, nr 37 (1997).

„Biuletyn KKZN”, nr 39 (1997).

„Biuletyn KKZN”, nr 40 (1997).

„Biuletyn KKZN”, nr 42 (1997).

„Biuletyn KKZN”, nr 43 (1997).

„Biuletyn KKZN”, nr 45 (1997).

„Biuletyn KKZN”, nr 7 (1994).

„Biuletyn KKZN”, nr 8 (1994).

„Biuletyn KKZN”, nr 9 (1995).

„Biuletyn KKZN”, *Projekty konstytucji* (1993).

CHRUŚCIAK R., *Informacja o projektach nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Biuletyn KKZN”, nr 6 (1994).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt obywateli NSZZ „Solidarność”, Warszawa–Gdańsk 1994.

Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego [w:] *Pierwsze dokumenty odrodzonej Polski*, Kraków 1945.

Nowa konstytucja polska uchwalona przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 23 stycznia 1934 roku, Warszawa 1934.

Projekt zmiany Konstytucji: wniosek Klubu Sejmowego Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem, Włocławek 1929.

Sprawozdanie Stenograficzne z 107 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniach 18, 19, 21 i 22 lipca 1952 r., Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja zwyczajna wiosenna 1952 r., Warszawa 1952.

Sprawozdanie Stenograficzne z 6 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 19 lutego 1947 r., „Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sesja nadzwyczajna I r. 1947”, Warszawa 1947.

Tezy konstytucyjne [w:] S. Car, *Na drodze ku nowej konstytucji*, Warszawa 1934.

SUMMARY

**Extralegal essence of the concept of „nation”
in the constitutionalism of the modern age Poland**

The Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 begins with the preamble stating: „(...) We, the Polish Nation – all citizens of the Republic (...) Hereby establish this Constitution of the Republic of Poland (...)”. In the normative part of this Constitution, the legislator established the principle of the sovereignty of the nation which reads: “Supreme power in the Republic of Poland shall be vested in the Nation”. Considering the redaction of the preamble as indicating a legal definition of the ‘Polish Nation’, some formulate a thesis equating the notion of the ‘Nation’ with ‘all citizens’. This construction is characterised by the logical fallacy of assuming that the sovereign in the Republic are all citizens, regardless that who is a citizen is determined by positive law which is a product of the state. The state, however, remains a secondary entity to the sovereign who specifies the state’s law regime. The above leads to the conclusion of the need to undertake research into the definition of the sovereign, who is the fundamental element of this regime. For this purpose, the analysis of constitutionalism achievements in the contemporary Poland in the years 1918–1997 was undertaken as a direct basis for the formation of the state regime of the latest incarnation of the state of the Polish Nation – the Third Republic.

Jan Gałka, Master of Arts in Law, graduate of law studies at the Faculty of Law and Communication at the SWPS University of Social Sciences and Humanities, branch in Wrocław, graduated with honors. Winner of the Minister of Science and Higher Education Scholarship for significant achievements for the 2019/2020 academic year. Author of the articles in the field of public law, especially constitutional law and criminal law, and the monograph *The duty of faithfulness to the Commonwealth of Poland in the Polish constitutional tradition and in the work on the Constitution of Poland* (Warsaw 2021). Junior Lawyer at the Schampera, Dubis, Zając i Wspólnicy sp. j. in Wrocław (SDZLEGAL Schindhelm); ORCID: 0000-0003-0485-6060.

Z prac Rady Legislacyjnej

Wykaz opinii Rady Legislacyjnej wydanych od września 2022 r. do stycznia 2023 r.

Opinia z 16 listopada 2022 r. o projekcie ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej (prof. J. Dobkowski)

Opinia z 28 grudnia 2022 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (prof. P.M. Wiórek)

Opinia z 9 stycznia 2023 r. o projekcie ustawy o aktywności zawodowej (prof. P. Szymaniec)

Opinia z 20 stycznia 2023 r. o projekcie ustawy o działalności lombardowej (dr P. Sobolewski)

Bibliografia

Publikacje dotyczące Konstytucji, prawodawstwa i techniki legislacyjnej (wybór) Za okres listopad 2022–styczeń 2023

- ABRAMOWICZ A.M., *Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Gwarancje formalne i materialne wolności sumienia i wyznania – stan de lege lata i postulaty de lege ferenda”*, Wigry, 26–27 maja 2022 roku, St.zPr.Wyz.¹ 2022, nr 25.
- ABRAMOWICZ A.M., BIELECKI M., *XIX Ogólnopolskie Sympozjum Prawa Wyznaniowego. Dopuszczalne i niedopuszczalne ograniczanie wolności przekonań i kultu*, Wigry, 24–26 maja 2022 roku, St.zPr.Wyz. 2022, nr 25.
- ANTOSZEK T.P. ET AL., *Przegląd orzecznictwa Izby Cywilnej Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych*, „Palestra” 2022, nr 9.
- BEHR J., *Ograniczenia prawa do nauki w czasie pandemii COVID-19 a ograniczenia stosowane w jednostkach systemu oświaty zorganizowanych w podmiotach leczniczych*, „Annales UMCS” 2022, nr 2.
- BĘBENIEC D., *Postanowienie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 9 listopada 2021 roku. Hermina Geertruida de Wilde przeciwko Niderlandom, skarga nr 9476/19*, St.zPr.Wyz. 2022, nr 25.
- BIEŃ-KACAŁA A., *Czy demokracja może jeszcze obronić się sama w Polsce?*, PiP² 2022, nr 10.
- BŁASZCZYK P., *Szczególna ochrona współnika mniejszościowego spółki zależnej w nowym polskim prawie grup spółek*, PPH³ 2022, nr 12.
- BOJANOWSKI T. ET AL., *Report on the International Scientific Conference „The Right to Privacy in the Digital Age – in general terms” (Warsaw, 1 June 2022)*, Pr.wDział.⁴ 2022, nr 52.
- BUGOWSKI Ł.K., CZECH M., *Zapewnianie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w urzędach gmin w województwie podlaskim – aspekty finansowe i prawne*, ST⁵ 2022, nr 11.

1 „Studia z Prawa Wyznaniowego”.

2 „Państwo i Prawo”.

3 „Przegląd Prawa Handlowego”.

4 „Prawo w Działaniu”.

5 „Samorząd Terytorialny”.

- BURDZIK M., *Ochrona interesów pokrzywdzonego z zaburzeniami psychicznymi na gruncie polskiej procedury karnej (uwagi w kontekście pełnomocnictwa obligatoryjnego)*, PiP 2022, nr 12.
- CENDROWICZ D., *Socjalna pomoc mieszkaniowa jako zadanie gminy*, ST 2022, nr 12.
- CHEŁMOWSKA P.W., *Pobranie narządów, tkanek i komórek od dawcy zmarłego w mechanizmie nieodwracalnego zatrzymania krążenia*, St. Iur. Torun.⁶ 2022, nr 1.
- CHYBALSKI P., *Immunitet parlamentarny – wybrane problemy prawne na tle aktualnej praktyki sejmowej*, „Temidium” 2022, nr 3.
- CIAPALA J., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (pozycja konstytucyjna oraz wybrane zagadnienia z praktyki instytucjonalnej)*, PiP 2022, nr 10.
- CIUČKOWSKA K., *Smog a dobra osobiste. Glosa do uchwały Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 28 maja 2021 r., III CZP 27/20*, OSP⁷ 2022, nr 11.
- CZERNIAK-SWĘDZIOŁ J., *Utrata ważności zaświadczenia lekarskiego a zdolność do pracy i prawo do zasiłku chorobowego. Glosa do uchwały Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 16 czerwca 2021 r., III UZP 2/21*, OSP 2022, nr 11.
- CZUBIK P., *Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 1 września 2021 r., sygn. C-387/20 – nierozstrzygnięta kwestia zastosowania art. 75 rozporządzenia nr 650/2012 przy sporządzaniu testamentów na rzecz obywateli państw stron umów bilateralnych*, NPN⁸ 2022, nr 2.
- CZURYK M., *Restrictions on the Exercising of Human and Civil Rights and Freedoms Due to Cybersecurity Issues*, St. Iur. Lubl.⁹ 2022, nr 3.
- DAJNOWICZ-PIESIECKA D., *Czasowe odebranie zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi na podstawie art. 7 ustawy o ochronie zwierząt*, St. Iur. Torun. 2022, nr 1.
- DANILUK D., *Finansowanie zadań publicznych polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej*, ST 2022, nr 11.
- DEMENKO A., *Odpowiedzialność za nakłanianie lub pomocnictwo do usunięcia ciąży poza terytorium RP. Glosa do wyroku SN z 20.11.2014 r., IV KK 257/14*, PiP 2022, nr 12.
- DE QUINTANA FIGUEIREDO PASQUALETO O., LOPES SCODRO C., *(Re) thinking the International Labour Law: International Labour Standards, Regulatory Strategy and Universality*, St.Pr.PiPsp¹⁰ 2022, nr 1.

6 „Studia Iuridica Toruniensia”.

7 „Orzecznictwo Sądów Polskich”.

8 „Nowy Przegląd Notarialny”.

9 „Studia Iuridica Lublinensia”.

10 „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej”.

- DOMAŃSKA A., *Rzecznik Praw Obywatelskich – bastion czy fasada demokratycznego państwa prawa?*, PiP 2022, nr 10.
- DUDZIK S., *Wpływ unijnego prawa łączności elektronicznej na opodatkowanie podatkiem od nieruchomości*, PPP¹¹ 2023, nr 1.
- DZIELIŃSKA E., *Status pracownika i pracodawcy w przypadku likwidacji pracodawcy – regulacje wyłączające ochronę praw pracowniczych*, Dor.Restr.¹² 2022, nr 3.
- FALSKI J., *Realizowanie wolności uzewnętrzniania przekonań religijnych w sali sądowej w świetle wyroków ETPC (Hamidović v. Bośnia–Hercegowina i Lachiri v. Belgia)*, PiP 2022, nr 12.
- FILL W., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15.12.2020 r., sygn. akt SK 12/20*, PUG¹³ 2022, nr 6.
- FISCHER B., *Ochrona danych osobowych w administracji publicznej – wybrane zagadnienia (artykuł recenzyjny monografii Pawła Fajgielskiego, „Ochrona danych osobowych w administracji publicznej”, Wolters Kluwer, Warszawa 2021)*, St.Prawn.KUL¹⁴ 2022, nr 3.
- FLORCZAK-WĄTOR M., *Konstytucyjna regulacja stanów nadzwyczajnych w świetle dotychczasowej praktyki jej (nie)stosowania*, PiP 2022, nr 10.
- FLORCZAK-WĄTOR M., *O niekonstytucyjności zasad wynagradzania radców prawnych świadczących pomoc prawną z urzędu i wynikających z tego skutkach prawnych*, Radca Prawny. ZN¹⁵ 2022, nr 2.
- FLORCZAK-WĄTOR M., *On the unconstitutionality of the remuneration policy for attorneys-at-law who provide ex-officio legal aid*, Radca Prawny. ZN 2022, nr 2.
- FRĄCZAK-DUDEK A., *Prawo do urlopu za czas pozostawania bez pracy – polskie regulacje i praktyka sądowa a prawo unijne i orzecznictwo TSUE – rozważania na kanwie wyroku TSUE z dnia 25 czerwca 2020 roku w połączonych sprawach C-762/18 i C-37/19*, St.Pr.PiPSp 2022, nr 1.
- GAJEWSKI P., *Koncepcja sin tax jako instrument zapewniający ochronę zdrowia publicznego na przykładzie opłaty od środków spożywczych*, RPEiS¹⁶ 2022, nr 3.
- GAŁĘSKA-ŚLIWKA A., *Eksperymenty medyczne po nowelizacji ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry – wybrane zagadnienia*, Prok.iPr.¹⁷ 2022, nr 10.

11 „Przegląd Prawa Publicznego”.

12 „Doradca Restrukturyzacyjny”.

13 „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”.

14 „Studia Prawnicze KUL”.

15 „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe”.

16 „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny”.

17 „Prokuratura i Prawo”.

- GAŁKA J., *Prawo naturalne w Konstytucji RP w świetle prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, PPP 2022, nr 12.
- GARLICKI L., *Umieędzynarodowienie Konstytucji*, PiP 2022, nr 10.
- GEGENAVA D., *Insults to religious feelings v. freedom of expression: Lessons from Aïssa's case*, St.zPr.Wyz.2022, nr 25.
- GĘBALA K., *Konstytucyjne funkcje Sądu Najwyższego a postępowanie kasacyjne*, ZNSA¹⁸ 2022, nr 4.
- GLEUCHOWSKI M., *Stealththing – karalność zdjęcia prezerwatywy bez wiedzy partnerki*, RPEiS 2022, nr 3.
- GLEUCHOWSKI M., *Zakres zgody na czynność seksualną przy przestępstwie zgwałcenia z użyciem podstęp*, PS¹⁹ 2022, nr 11–12.
- GOŁACZYŃSKI J., ZALISKO M., *Przesłanki odmowy uznania orzeczenia w sprawach małżeńskich i w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej w rozporządzeniu nr 2019/1111*, PPC²⁰ 2022, nr 4.
- GRABOWSKI A., *Konstytucja RP jako lex superior względem prawa ustawowego (w ramach sądowego stosowania prawa)*, PiP 2022, nr 10.
- GROCHOWSKA-WASILEWSKA A., *Możliwość samodzielnego ustalenia przez sąd cywilny, że czyn niedozwolony jest przestępstwem – uwagi na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego domniemania niewinności*, „Ius Novum” 2022, nr 3.
- GRUDECKI M., *O charakterze prawnym przerwania ciąży (rozważania de lege lata i de lege ferenda w związku z artykułem M. Małeckiego)*, PiP 2022, nr 12.
- GRZYBEK A., *Molestowanie seksualne w orzecznictwie sądów powszechnych*, PiZS²¹ 2022, nr 6.
- GRZYB M., *Tożsamość płciowa to nie płeć – refleksje na tle wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 29.09.2020 r., V Ca 2686/19*, Pr.wDział. 2022, nr 52.
- GUBAŁA M., *Legalność ograniczenia działalności usługowej w parku kulturowym. Glosa aprobująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 września 2021 r. (II OSK 3735/18)*, OwSS²² 2022, nr 4.
- GUDOWSKI J., *Ubezwłasnowolnienie – relikw normatywny czy przejaw prawnego obskurantyzmu?*, PS 2022, nr 11–12.

18 „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”.

19 „Przegląd Sądowy”.

20 „Polski Proces Cywilny”.

21 „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”.

22 „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”.

- GURYNOW-PULKOWSKA A., LATOS-MIŁKOWSKA M., *Ochrona roszczeń pracowniczych w razie upadłości konsumenckiej*, St.Pr.PiPSp 2022, nr 1.
- GURYNOW-PULKOWSKA A., *Zbiorowa ochrona pracowników tymczasowych po nowelizacji ustawy o związkach zawodowych*, PiZS 2022, nr 5.
- HABERKO J., *Sytuacja małoletniego uczestnika eksperymentu medycznego. Uwagi na tle nowelizacji ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty*, PiP 2022, nr 11.
- HABERKO J., *The Minor's Independence of Medical Decision-Making: De lege ferenda Comments in Connection with the Draft Act Amending the Act on Doctors and Dentists Professions (Sejm Paper No. 1432)*, St.Iur.Lubl. 2022, nr 3.
- IZDEBSKI H., *Konstytucyjny model samorządu terytorialnego*, PiP 2022, nr 10.
- JAKUBIAK E., *Internal Security of Poland in Cooperation with International Organizations*, EPPiSM²³ 2022, nr 2–3.
- JANICKI T., KOCIAK-JANICKA N., *Ulga dla pracujących seniorów*, PP²⁴ 2022, nr 11.
- JAWORSKA K., *The Right to Disconnect*, St.Pr.PiPSp 2022, nr 1.
- JESIOŁOWSKI K., *Are the European Courts neutral between conceptions of a good life? ECHR, CJEU, and the moral neutrality in action*, St.Iur.Torun. 2022, nr 1.
- JUCHACZ P.W., *Prawo demokratycznie legitymizowane – deliberacja i upodmiotowienie obywateli. Wprowadzenie*, AFP²⁵ 2022, nr 4.
- KACZMAREK-TEMPLIN B., *Doręczenia elektroniczne w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1784 dotyczącym doręczania w państwach członkowskich dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych lub handlowych – czy czeka nas rewolucja w doręczeniach?*, PPC 2022, nr 4.
- KALISIAK M., *Zmiana przepisów dotyczących odpowiedzi na wezwanie do sprzedaży lub zamiany akcji*, PUG 2022, nr 5.
- KAMIŃSKA K., *Sprawowanie władzy rodzicielskiej w formie pieczy naprzemiennej w sytuacji rozwodu lub rozstania rodziców*, PS 2022, nr 11–12.
- KAŃDUŁA S., PRZYBYLSKA J., *Gminy wobec dyrektywy o sygnalistach*, FK²⁶ 2022, nr 6.
- KARDAS P., *Prawo karne w świetle standardów konstytucyjnych*, PiP 2022, nr 10.
- KIELIN-MAZIARZ J., *Skuteczność Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej na przykładzie wniosku w sprawie Minority SafePack*, PPP 2022, nr 11.
- KLAUS W.A., *Czyjego bezpieczeństwa strzegą współczesne państwo i prawo? (artykuł recenzyjny)*, PiP 2022, nr 12.

23 „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych”.

24 „Przegląd Podatkowy”.

25 „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej”.

26 „Finanse Komunalne”.

- KMIECIAK Z., *Konstytucyjny standard sądownictwa administracyjnego*, PiP 2022, nr 10.
- KMIECIK Z.R., *Decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu a jego interes w pozostaniu w kraju. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2022 r., II OSK 719/21*, OSP 2022, nr 12.
- KMIECIK Z.R., *Prawo do dysponowania własnym ciałem*, Prok.iPr. 2022, nr 10.
- KOCIUBIŃSKI J., *Punkt odniesienia podczas oceny selektywności krajowych środków niepodatkowych w prawie pomocy państwa Unii Europejskiej*, PUG 2022, nr 5.
- KONDEJ M., WICHER M., *Projekt dyrektywy o zapobieganiu nadużywaniu przedsiębiorstw fasadowych do celów podatkowych*, PP 2022, nr 12.
- KOPICKA K., WOLSKA-BAGIŃSKA A., *Ochrona danych osobowych biegłego w procesie karnym*, „Palestra” 2022, nr 9.
- KORNBERGER-SOKOŁOWSKA E., *Finanse publiczne w Konstytucji (refleksje po 25 latach obowiązywania regulacji dotyczących budżetów publicznych)*, PiP 2022, nr 10.
- KOWNACKA J., *Funkcjonariusz ds. przesłuchań w postępowaniach z zakresu konkurencji prowadzonych przez Komisję Europejską w celu wykonania art. 101 i 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, IKAR²⁷ 2022, nr 3.
- KOZIELEWICZ-KUTRZEPA B., *Zadośćuczynienie za krzywdę wyrządzoną uczestnikowi eksperymentu medycznego – glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 21.09.2022 r., I NSNc 75/21*, „Palestra” 2022, nr 10.
- KOZUB-CIEMBRONIEWICZ K., SZUMIŁO-KULCZYCKA D., *Czy aborcja naprawdę jest sprawą Konstytucji?*, „Palestra” 2022, nr 10.
- KRAJEWSKI M., *Sprawozdanie z konferencji „W poszukiwaniu prawnego modelu ochrony pracy na własny rachunek w Polsce”*, PiZS 2022, nr 5.
- KRAWCZYK P., *Odpowiedzialność karna obcokrajowca za ślub z nieletnią – glosa do postanowienia Sądu Okręgowego w Częstochowie z 29.08.2019 r., VII Kz 378/19*, „Palestra” 2022, nr 9.
- KRUK M., *O wartościach Konstytucji*, PiP 2022, nr 10.
- KRYSTEK J., *Wystąpienia kontrolne organów dykcji ochrony środowiska w procedurze oceny oddziaływania na środowisko*, ST 2022, nr 11.
- KUCHARSKI K., NOWICKI H., *Proportionality of interference with economic freedom in the context of state controlled economic activity*, St.Iur.Torun. 2022, nr 1.
- KUCHARSKI S., *Terra Incognita. Refleksje prawne odnośnie do możliwości określenia adresata skarg na naruszenia praw podstawowych spowodowane globalnymi zmianami klimatu*, PPP 2022, nr 11.

27 „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”.

- KUNERT-DIALLO A., *Ekonomiczna regulacja przewozów lotniczych w świetle zmieniającego się otoczenia prawnego*, „Ius Novum” 2022, nr 3
- KURZYNOGA M., *Propozycje Parlamentu Europejskiego unormowania prawa pracowników „do odłączenia” (the right to disconnect)*, PiZS 2022, nr 5.
- KUSTRA-ROGATKA A., *Czy Unia Europejska zmieniła Konstytucję? (o dynamice znaczenia integracji europejskiej w polskim konstytucjonalizmie)*, PiP 2022, nr 10.
- LASIŃSKI-SULECKI K., SŁAWIŃSKA-CHORYŁO T., *SLIM VAT po raz trzeci. Analiza pozostałych zmian w VAT oraz w innych przepisach prawa*, PP 2022, nr 11.
- LENAERTS K., *Dialog między Trybunałem Sprawiedliwości i sądami administracyjnymi państw członkowskich w ogólności a Naczelnym Sądem Administracyjnym w szczególności*, ZNSA 2022, nr 5.
- ŁAZUTKA-GAWĘDA P., *Ile jest wolności w czasie stanu epidemii? Rozważania na przykładzie wolności zgromadzeń w Polsce i w Niemczech*, PPP 2023, nr 1.
- ŁODZIANA T., *Kontrola operacyjna oraz użycie systemu Pegasus w Polsce – polemika*, „Palestra” 2022, nr 9.
- ŁUCZKA W., *SFDR oraz rozporządzenia delegowane – praktyczne problemy wdrożenia nowych regulacji dotyczących zrównoważonego rozwoju na rynku ubezpieczeniowym*, Pr.As.²⁸ 2022, nr 2.
- ŁYŻWA Ł., *Ethics of Strategic Voting in Popular Elections*, AFP 2022, nr 3.
- MACHOWICZ K., *The Impact of the Quality of Information on the Use of Freedom of Expression*, St.Iur.Lubl. 2022, nr 3.
- MAJKOWSKI W., SOŁTYSIAK P., *Polska spółka holdingowa – wybrane problemy podatkowe oraz zmiany od 1.01.2023 r.*, PP 2023, nr 1.
- MAŁYSA-SULIŃSKA K., WUJCZYK M., *Suspension of activities conducted in the form of a law firm of attorney-at-law in connection with taking care of a person with disabilities*, Radca Prawny. ZN 2022, nr 2.
- MANIEWSKA E., *Z orzecznictwa Sądu Najwyższego*, PiZS 2022, nr 5.
- MARKOWSKI Ł., *Konwergencja realna Polski i strefy euro z perspektywy synchronizacji cykli koniunkturalnych i wymiany wewnętrzzależności*, RPEiS 2022, nr 3.
- MELEZINI M., *Wokół propozycji zmiany górnej granicy kary pozbawienia wolności oraz rezygnacji z kary 25 lat pozbawienia wolności*, „Ius Novum” 2022, nr 3.
- MICHAŁOWSKI W., *Pojęcie „przepisów podatkowych” na gruncie unijnych regulacji prawnych*, Dor.Podat.²⁹ 2022, nr 7.

28 „Prawo Asekuracyjne”.

29 „Doradztwo Podatkowe”.

- MIKUSEK P., *Regulacje prawne sekwestracji dwutlenku węgla jako bariera do dekarbonizacji krajowej gospodarki gazowej*, IKAR 2022, nr 2.
- MILCZAREK E., *Ograniczanie czy obrona wolności słowa? Rozważania na temat koncepcji regulacji dotyczącej działalności mediów społecznościowych*, Prz.Sejm.³⁰ 2022, nr 3.
- MINICH D., *Między originalism a living constitution – Jacka M. Balkina koncepcja wykładni Konstytucji*, „Ius Novum” 2022, nr 3.
- MORAS-OLAŚ K., *Rozwiązanie umowy o pracę na czas określony za wypowiedzeniem w świetle projektu zmiany kodeksu pracy*, PiZS 2022, nr 5.
- MROCZKOWSKI P., *Ograniczenia nocnej sprzedaży alkoholu do spożycia poza miejscem sprzedaży*, St.Prawn.KUL 2022, nr 3.
- MROCZYŃSKI SZMAJ Ł., *Nowe europejskie prawo sygnalizowania nieprawidłowości. Rozwiązania modelowe a polski projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa*, Pr.w Dział. 2022, nr 52.
- NADOLSKA A., *Decyzje interwencyjne ESMA jako efektywny środek ochrony dobra publicznego w UE*, St.Iur.Torun. 2022, nr 1.
- NASTERNAK E., *Zmniejszenie prawa do emerytury. Glosa do Uchwały Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 lutego 2022 r.*, I UZP 12/21, OSP 2022, nr 11.
- NECEL R., *Ośrodki pomocy społecznej w czasie pandemii COVID-19 w świetle doświadczeń pracowników socjalnych*, RPEiS 2022, nr 3.
- NIEDZIŃSKI T., *Aspekty prawne dyskryminacji w zatrudnieniu*, EPPiSM 2022, nr 2–3.
- NIEPRZECKA A., *Odpowiedzialność karna za popełnienie zbrodni międzynarodowej w świetle koncepcji sprawstwa przyjętej w orzecznictwie MTK*, Prok.iPr. 2022, nr 10.
- NOWICKI M.A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka – przegląd orzecznictwa (lipiec–wrzesień 2022 r.)*, „Palestra” 2022, nr 10.
- NOWICKI M.A., *Przedwczesne zakończenie kadencji członka Krajowej Rady Sądownictwa – obszernie omówienie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (I Sekcja) w sprawie Żurek v. Polska*, „Palestra” 2022, nr 9.
- NUREDINI B., PAUKOVSKA DODEVSKA V., XHAFAJ J., *A Comparative Overview of Data Protection in e-Commerce in the European Union, the United States of America, the Republic of North Macedonia, and Albania: Models and Specifics*, St.Iur.Lubl. 2022, nr 3.
- OCHOŃSKA-BOROWSKA Z., *Standard dowodzenia w postępowaniu wywołanym wnioskiem o udzielenie informacji w sprawach własności intelektualnej – nowe regulacje i nowe wątpliwości*, PPC 2022, nr 4.

30 „Przegląd Sejmowy”.

- OPALIŃSKI B., *Podporządkowanie Trybunału Konstytucyjnego organom władzy politycznej w Polsce po 2015 roku – przyczynek do rozważań*, „Ius Novum” 2022, nr 3.
- PALKA-STOLORZ K., *The critical analysis of Art. 55a of the Act on the Institute of National Remembrance – Commission for the Prosecution of Crimes against the Polish Nation (de lege derogata)*, St.Iur.Torun. 2022, nr 1.
- PATYRA S., *Tasks of the National Bar of Attorneys-at-Law in the light of art. 17.1 of the Constitution of the Republic of Poland*, Radca Prawny. ZN 2022, nr 2.
- PATYRA S., *Zadania samorządu radców prawnych w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Radca Prawny. ZN 2022, nr 2.
- PIOTROWSKI R., *Konstytucjonalizm „dobrej zmiany”*, PiP 2022, nr 10.
- PLEBANEK E., *Kilka uwag o obowiązku szczepliwości ochronnych i penalizacji naruszeń zasad sanitarno-epidemiologicznych*, „Palestra” 2022, nr 9.
- POŹDZIK R., *Nieprawidłowości ciągle lub powtarzające się w projektach współfinansowanych w funduszy unijnych. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2021 r., (I GSK 1706/20)*, St.Iur.Lubl. 2022, nr 3.
- PREJS E., *Dyskryminacja w opodatkowaniu w przypadku przeniesienia siedziby spółki do innego państwa członkowskiego. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 10.11.2022 r., C-414/21, VP Capital NV przeciwko Belgische Staat*, PP 2023, nr 1.
- PYĆ D., *Bezpieczeństwo morskich farm wiatrowych w kontekście wykonywania przez państwo nadbrzeżne obowiązku ochrony i zachowania środowiska morskiego*, GSP³¹ 2022, nr 3.
- RABUSKI T., *Epistemologia stosowania prawa a zasada demokratycznego państwa prawnego*, AFP 2022, nr 4.
- RADZIEWICZ P., *Konstytucyjne prawo intertemporalne*, PiP 2022, nr 11.
- ROBEL J., *Działania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy na rzecz umacniania demokracji lokalnej w kontekście monitorowania wyborów*, EPPiSM 2022, nr 2–3.
- ROMANOWSKI M., *Rola rozwiązań administracyjnych i cywilnoprawnych na rzecz zwalczania przemocy domowej na przykładzie regulacji prawnych z 30.04.2020 r. Koordynacja działań i powiązania systemu*, Pr.wDział. 2022, nr 52.
- ROSZKIEWICZ J., *Indywidualny test niezawisłości sędziego powołanego z naruszeniem prawa – uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PS 2022, nr 11–12.
- ROSZKIEWICZ J., *Możliwość wejścia w życie ustawy przed upływem terminu na podpisanie jej przez Prezydenta RP. Glosa do wyroku TK z 17.07.2019 r., Kp 2/18*, PiP 2022, nr 11.

31 „Gdańskie Studia Prawnicze”.

- ROTT-PIETRZYK E., *Aksjologia leżąca u podstaw ochrony strony słabszej (agenta) w stosunkach profesjonalnych (na przykładzie sprawy Lexitor i Rigall)*, PiP 2022, nr 11.
- RUCZKOWSKI P., *Świadczenia obywatela na rzecz obrony w świetle standardów demokratycznego państwa praw*, „Annales UMCS” 2022, nr 2.
- RYNKUN-WERNER R., *Postępowanie dowodowe a prawo do obrony. Kilka uwag na tle nowelizacji kodeksu postępowania karnego z 2019 r.*, PiP 2022, nr 12.
- RYTEL-WARZOCZA A., *Zasada demokracji bezpośredniej na tle poglądów nauki prawa konstytucyjnego i praktyki ustrojowej 25 lat obowiązywania Konstytucji*, PiP 2022, nr 10.
- SEMKÓW D., *Selected aspects of document forgery in the context of Article 5 of the Constitution of the Republic of Poland*, St.Prawn.KUL 2022, nr 3.
- SKORULSKA O., *Zmiana zasad dostępu do akt zakończonego postępowania przygotowawczego – geneza i skutki praktyczne nowelizacji art. 156 Kodeksu postępowania karnego*, „Annales UMCS” 2022, nr 2.
- SKOTNICKI K., *Spojrzenie na konstytucyjną regulację prawa wyborczego po dwudziestu pięciu latach jej obowiązywania*, PiP 2022, nr 10.
- SKWARCOW M., *Przesłuchanie świadka na podstawie art. 18Sc k.p.k. a zapewnienie oskarżonemu prawa do obrony. Uwagi na kanwie wyroku Sądu Najwyższego z 29.06.2022 r.*, III KK 202/21, „Ius Novum” 2022, nr 4.
- SOBIERAJ K., *Promowanie energii ze źródeł odnawialnych jako przykład potrzeby współdziałania prawa i innowacyjnych technologii*, PUG 2022, nr 5.
- STYCH M., *Wiek a zasada równości pacjentów w świetle Kodeksu Etyki Lekarskiej. Doświadczenia z okresu pandemii SARS-CoV-2*, PPP 2023, nr 1.
- SZCZEPAŃSKA M., *Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 24 lutego 2020 r. w sprawach połączonych C-143/20 i C-213/20 w sprawach obowiązków informacyjnych zakładów ubezpieczeń w ubezpieczeniach na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym zwanych unit-linked*, Pr.As. 2022, nr 2.
- SZYPNIEWSKI M., *Trwała niezdolność do pracy a prawo do renty. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 12 maja 2021 r.*, I USKP 20/21, OSP 2022, nr 12.
- ŚLEDZIŃSKA-SIMON A., *Kobiety i płęć w Konstytucji*, PiP 2022, nr 10.
- ŚWIECA K., *Możliwość zastosowania instytucji skargi pauliańskiej w celu ochrony należności o charakterze danin publicznoprawnych*, „Annales UMCS” 2022, nr 2.
- ŚWIĘCH-KUJAWSKA K., *Opodatkowanie dochodów małoletnich dzieci na gruncie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych*, St.Prawn.KUL 2022, nr 3.
- TABASZEWSKI R.K., *Międzynarodowa Konferencja Naukowa pt. „Time for individual, national and global solidarity: Domestic and international human rights norms and*

- COVID-19". Czwarte Europejskie Forum Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego, Londyn–Lublin, 15 kwietnia 2021 r., St.Prawn.KUL 2022, nr 3.
- TER HAAR B., Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, PiZS 2022, nr 5.
- TULEJA P., *Geneza, rozwój i upadek sądownictwa konstytucyjnego w Polsce*, PiP 2022, nr 10.
- TULEJA P., Słowo wstępne Prezesa Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego, PiP 2022, nr 10.
- TYBUSZEWSKI K., Skutki podatkowe zwrotu świadczeń pobranych w związku z uprzednim przejściem sędziego w stan spoczynku – przy powrocie do służby orzeczniczej, „Temidium” 2022, nr 3.
- UZIĘBŁO P., Prawna regulacja partii politycznych w Konstytucji (ukształtowanie, ewolucja rozumienia pojęć, wyzwania na przyszłość), PiP 2022, nr 10.
- WEŁPA K., Mechanizmy prawne ochrony pracownika wykonującego pracę na wezwanie na przykładzie wybranych państw europejskich w perspektywie implementacji dyrektywy 2019/1152 do polskiego ustawodawstwa, PiZS 2022, nr 6.
- WESOŁOWSKA E., Cywilnoprawna ochrona godności osób wykonujących zawody medyczne w szpitalu, PS 2022, nr 11–12.
- WIECZOREK M., *The role of attorneys-at-law in a democratic state ruled by law*, Radca Prawny. ZN 2022, nr 2.
- WISZNIEWSKA J., Nowe zasady reklamy wyrobów medycznych – ewolucja czy rewolucja?, ZNUJ. PPWI³² 2022, nr 4.
- WOJCIECHOWSKI B., Refleksje na temat dynamiczności i deliberatywności wykładni trudnych przypadków na przykładzie spraw dotyczących osób LGBTQ+, AFP 2022, nr 4.
- WOJTASZEK-MIK E., Sekcja zwłok dziecka w świetle art. 31 ustawy o działalności leczniczej – uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Polat przeciwko Austrii, Pr.w Dział. 2022, nr 52.
- WRZEŚNIEWSKA-WAL I., *Medical-Malpractice Disputes – Analysis of the Use of Evidence from Medical Disciplinary Proceedings in Litigation for Damages*, St.Iur.Lubl. 2022, nr 3.
- ZAGÓRSKI M., Dyrektywy oceny dobrej wiary i należytej staranności podatnika podatku od towarów i usług, Dor.Podat. 2022, nr 7.
- ZAGRODNIK J., Prawo do korzystania z pomocy obrońcy w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Radca Prawny. ZN 2022, nr 2.

32 „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Prawa Własności Intelktualnej”.

- ZAGRODNIK J., *The right to the assistance of the defense counsel in the light of the European Court of Human Rights case law*, Radca Prawny. ZN 2022, nr 2.
- ZĘBEK E., *Ocena oddziaływania autostrad i dróg ekspresowych na środowisko – uwarunkowania prawne i ekologiczne*, St.Iur.Torun. 2022, nr 1.
- ZIELEPUCHA M., *Nowelizacje przepisów części piątej Kodeksu postępowania cywilnego w latach 2017–2019 – ocena wprowadzonych regulacji*, „Annales UMCS” 2022, nr 2.
- ZIELIŃSKI M.J., *Ochrona sygnalistów w polskim systemie prawnym w perspektywie implementacji dyrektywy 2019/1937 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii – problemy węzłowe*, PiZS 2022, nr 6.
- ZUBIK M., *Konstytucja a rzeczywista rola ustrojowa Sejmu III RP*, PiP 2022, nr 10.
- ZYCH G., *Zjawisko odmowy zawarcia umowy o przyłączenie instalacji do sieci świetle zobowiązań międzynarodowych Polski*, IKAR 2022, nr 2.

Opracowała Weronika Pikula

Lista recenzentów

Lista recenzentów artykułów zgłoszonych do publikacji w „Przeglądzie Legislacyjnym” w 2022 r.

Marcin Bialecki

Andrzej Bisztyga

Stanisław Bożyk

Jarosław Dobkowski

Marek Dobrowolski

Dariusz Dudek

Genowefa Grabowska

Antoni Hanusz

Anna Hrycaj

Jacek Jaworski

Elżbieta Karska

Czesław Kłak

Błażej Kmiecik

Artur Kotowski

Krzysztof Koźmiński

Anna Łabno

Artur Ławniczak

Maciej Marszał

Mariusz Muszyński

Oktawian Nawrot

Grzegorz Pastuszko

Jadwiga Potrzeszcz

Bogusław Przywora

Magdalena Pyter

Viktoriya Serzhanova

Jacek Sobczak

Przemysław Sobolewski

Aleksander Stępkowski

Aleksandra Syryt

Adam Szafrński

Piotr Szymaniec

Krzysztof Warchałowski

Marcin Wielec

Martyna Wilbrandt-Gotowicz

Jacek Zaleśny