
ACTA IURIDICA

— *Resoviensia* —

NR 4(51)/2025

pod redakcją naukową
Piotra Sowińskiego

„Acta Iuridica Resoviensia” są kontynuacją
„Zeszytów Naukowych Uniwersytetu Rzeszowskiego.
Seria Prawnicza. Prawo”



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU RZESZOWSKIEGO
RZESZÓW 2025

Redaktor naczelny
dr hab. PIOTR SOWIŃSKI, prof. UR

Z-ca redaktora naczelnego
dr hab. JAKUB M. ŁUKASIEWICZ, prof. UR
dr KATARZYNA SZWED

Redaktorzy tematyczni
dr hab. ELŻBIETA FERET, prof. UR; dr hab. ANETA ARKUSZEWSKA, prof. UR;
dr hab. VIKTORIYA SERZHANOVA, prof. UR; dr hab. PIOTR SOWIŃSKI, prof. UR

Redaktor statystyczny
AGATA JANAS

Sekretarz redakcji
dr JUSTYNA CIECHANOWSKA

Asystent redakcji
mgr MARTA GOŁOWSKA
mgr KONRAD KAMIŃSKI

Rada naukowa

Prof. dr hab. Stanisław Pieprzny (Uniwersytet Rzeszowski) – Przewodniczący; Prof. dr hab. Elżbieta Ura (Uniwersytet Rzeszowski); Prof. dr hab. Stanisław Sagan (Uniwersytet Rzeszowski); dr hab. Renata Świrgoń-Skok, prof. UR (Uniwersytet Rzeszowski); dr hab. Maciej Rzewuski, prof. UWM (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski);
Doc. JUDr. Dobrovičová Gabriela, CSc. (Pavol Jozef Šafárik University in Košice – Slovakia);
Prof. h.c.doc. JUDr. Mária Bujňáková (Pavol Jozef Šafárik University in Košice – Slovakia); Doc. JUDr. Mária Kiovská, CSc. (Pavol Jozef Šafárik University in Košice – Slovakia); Prof. JUDr. Jan Filip, CSc. (Masaryk University – Czech Republic); Prof. Francesco Lucrezi (Università degli Studi di Salerno – Italy); dr doc. Marian Bedrii (Ivan Franko National University of Lviv – Ukraine); Prof. univ. dr. Ioan Leș (Lucian Blaga University of Sibiu – Romania); Assoc. Prof. PhD. Ioan Ganfalean (University „1 Decembrie 1918” of Alba Iulia – Romania); Lect. PhD. Miruna Mihaela Tudorascu (University „1 Decembrie 1918” of Alba Iulia – Romania); Víctor Hugo Ramírez Lavalle (Universidad Iberoamericana Puebla – Mexico); Professor Dr. Lecturer Irene Bajo Garcia (Universidad de Alicante – Spain); Prof. Ph.D. Evhen Tsybulenko (Tallinn University of Technology – Estonia); Prof. Angelo Viglianisi Ferraro (University “Mediterranea” of Reggio Calabria – Italy)

Opracowanie redakcyjne i korekta
BERNADETA LEKACZ

Korekta techniczna
ELŻBIETA KOT

Łamanie
PAWEŁ OCZOŚ

Projekt okładki
JULIA SOŃSKA-LAMPART

© Copyright by
Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego
Rzeszów 2025

Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons
(CC BY-NC-ND 4.0 International)



ISSN 2720-0574; DOI: 10.15584/actaires

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja drukowana

2231

WYDAWNICTWO UNIwersytetu Rzeszowskiego
35-959 Rzeszów, ul. prof. Stanisława Pigionia 6, tel. 17 872 13 69, tel./faks 17 872 14 26
e-mail: wydawnictwo@ur.edu.pl; <https://wydawnictwo.ur.edu.pl>
wydanie I; format B5; ark. 12,15; ark. druk. 11,25; zlec. red. 91/2025

Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego

SPIS TREŚCI**ARTYKUŁY**

PAULINA GARBACZEWSKA

Odpowiedzialność podmiotowa za reklamowanie mocnego alkoholu w internecie ... 9

MAŁGORZATA GRZESIK-KULESZA, WERONIKA PIELAK-SITEK

Narodowy Bank Polski jako organ państwa – uwagi *de lege lata* 24

HELENA KISIŁOWSKA

Park kulturowy jako forma decentralizacji ochrony zabytków i opieki nad zabytkami 35

TOMASZ KOZIEŁŁO

Relacje między Prezydentem RP a Radą Ministrów w koncepcjach politycznych Platformy Obywatelskiej i Prawa i Sprawiedliwości 48

MAŁGORZATA KUCZERA

Przygotowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym – analiza rozwiązań normatywnych 66

BORYS LASKOWSKI

Zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie w prawie karnym Arabii Saudyjskiej i Polski – analiza wybranych rozwiązań 77

MAGDALENA MAKSYMIOUK, ILONA GRĄDZKA

Związek pomiędzy bikameralizmem a federalizmem na przykładzie drugich izb Parlamentu Australii i Kanady 91

PAWEŁ ROMANIUK

Oczekiwania i zmiany stawiane administracji publicznej w zakresie systemu zarządzania jakością i sprawnością działań – wybrane zagadnienia 103

VLADIMIR VRANA

Roman foreign policy in classical Rome 116

DOROTA WILKOWSKA-KOŁAKOWSKA

Administracyjnoprawne aspekty wykonywania zawodu psychologa w dobie zmieniających się oczekiwań dotyczących usług społecznych – wybrane zagadnienia 134

MAREK WOŹNICKI

Częstotliwość zarządzania referendum ogólnokrajowego w Polsce i we Włoszech – uwagi porównawcze 152

SPRAWOZDANIA

WŁADYSŁAW KRZAK

Sprawozdanie z seminarium naukowego grupy badawczej ds. szkody niemajątkowej pt. „Szkoda niemajątkowa a prawa pacjenta”. Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 24 października 2025 r. 173

AFILIACJE 177

CONTENTS**ARTICLES**

PAULINA GARBACZEWSKA

- The liability of legal entities for the online advertising of strong alcoholic beverages 9

MAŁGORZATA GRZESIK-KULESZA, WERONIKA PIELAK-SITEK

- The National Bank of Poland as a state authority – *de lege lata* remarks 24

HELENA KISIŁOWSKA

- Cultural park as a form of decentralization of monument protection and care ... 35

TOMASZ KOZIEŁŁO

- Relations between the President of the Republic of Poland and the Council of Ministers in the political concepts of PO and PiS 48

MAŁGORZATA KUCZERA

- Preparation of the national security management system – analysis of normative solutions 66

BORYS LASKOWSKI

- Arrest and pre-trial detention in the Criminal Law of Saudi Arabia and Poland – an analysis of selected legal solutions 77

MAGDALENA MAKSYMIAK, ILONA GRĄDZKA

- The relationship between bicameralism and federalism as exemplified by the second chambers of the Australian and Canadian parliaments 91

PAWEŁ ROMANIUK

- Expectations and changes for public administration regarding the quality and efficiency management system – selected issues 103

VLADIMIR VRANA

- Roman foreign policy in classical Rome 116

DOROTA WILKOWSKA-KOŁAKOWSKA

Administrative and legal aspects of practicing as a psychologist in times of
changing expectations regarding social services – selected issues 134

MAREK WOŹNICKI

Frequency of national referendums management in Poland and Italy – com-
parative remarks 152

REPORT

WŁADYSŁAW KRZAK

Report from the scientific seminar of the Research Group on Non-pecuniary
Damage entitled “Non-pecuniary damage and patient rights” 173

AFFILIATIONS 177

ARTYKUŁY

Paulina Garbaczewska

Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie
ORCID: 0009-0007-6540-6051

**ODPOWIEDZIALNOŚĆ PODMIOTOWA ZA REKLAMOWANIE
MOCNEGO ALKOHOLU W INTERNECIE****Wprowadzenie**

W dobie coraz większej cyfryzacji społeczeństwa, rozwoju mediów społecznościowych oraz oferowania przez te media kolejnych, nowych usług granice pomiędzy tym, co dozwolone w sieci internetowej, a tym, co zakazane, stają się trudniej dostrzegalne. Pojawiają się wciąż nowe pytania i spory o to, co prawnie i etycznie w przestrzeni internetowej można robić, czego nie powinno się robić, a czego stanowczo robić nie można. Wolność wypowiedzi, wolność przekazu, w tym i wolność reklamy, nieustannie ewoluują, zwłaszcza za sprawą influencerów, którzy dziś są rozgrywającymi na polu marketingu cyfrowego. Konkurencja wśród producentów produktów i dostawców usług, agencji marketingowych, PR-owych, reklamowych czy też nawet samych platform social mediowych powoduje, że reklama we współczesnym świecie jest niemal konieczna, bez niej bowiem znacząco zmniejszają się szanse na sukces, a co za tym idzie – szanse na zarobek i zwrot poczynionych inwestycji. Zasadniczym pytaniem pozostaje dziś nie to, czy się reklamować, ale jak się reklamować – gdzie, jakich narzędzi i technik użyć, aby osiągnąć zamierzony efekt.

Co do tego, że reklama jest dźwignią handlu, nie trzeba chyba nikogo przekonywać. Tak samo jak nie trzeba chyba nikogo przekonywać do tego, że reklamować można w zasadzie każdy produkt i każdą usługę. Czy jednak takie myślenie jest uzasadnione i znajduje oparcie w obowiązujących przepisach prawa? Biorąc pod uwagę to, że w ostatnim czasie, za sprawą kolejnych zarzutów kierowanych przeciwko celebrytom przez organy ścigania oraz postępowań prowadzonych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (np. sprawa J.K. Maffashion, M. Musiała, J. Wojewódzkiego czy J. Palikota), echem powraca temat tego, czy reklama alkoholu w internecie (w szczególności zaś w mediach społecznościowych) jest zgodna z prawem oraz z jakimi ewentualnymi konsekwencjami muszą mierzyć się podmioty, które zdecydowały się sięgnąć po taką formę promocji. Kwestia ta zasługuje na pogłębioną analizę.

Zgodnie z obowiązującą ustawą z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹ reklama napojów alkoholowych, z wyjątkiem piwa, jest w Polsce niedozwolona. Zakaz reklamy tzw. mocnego alkoholu został wprowadzony w art. 13¹ ust. 1 u.w.t.p.a. Jeśli zatem ustawodawca wyraźnie zabrania reklamy napojów alkoholowych, to dlaczego reklamy takich produktów pojawiają się w internecie, a w szczególności na platformach społecznościowych? Czy obowiązujące przepisy prawa zawierają luki? W niniejszym artykule podjęto rozważania na temat tego problemu.

Dopuszczalność reklamowania alkoholu mocnego w internecie

W art. 2¹ ust. 1 pkt 3 u.w.t.p.a. ustawodawca wprowadził definicję reklamy napojów alkoholowych, przez którą rozumieć należy „publiczne rozpowszechnianie znaków towarowych napojów alkoholowych lub symboli graficznych z nimi związanych, a także nazw i symboli graficznych przedsiębiorców produkujących napoje alkoholowe, nieróżniących się od nazw i symboli graficznych napojów alkoholowych, służące popularyzowaniu znaków towarowych napojów alkoholowych; za reklamę nie uważa się informacji używanych do celów handlowych pomiędzy przedsiębiorcami zajmującymi się produkcją, obrotem hurtowym i handlem napojami alkoholowymi”. Wprowadzony przez u.w.t.p.a. zakaz reklamy i promocji alkoholu ma charakter powszechny, co oznacza, że dotyczy zarówno osób fizycznych, jak i osób prawnych, w tym przedsiębiorców. Nie tylko jest to podyktowane troską o bezpieczeństwo i zdrowie publiczne, porządek społeczny, ale także jest to zgodne z oczekiwaniami społeczeństwa². Tym samym do takich publikacji ostrożnie podchodzić muszą nie tylko podmioty specjalizujące się w produkcji napojów alkoholowych, agencje marketingowe i sprzedawcy, ale również osoby fizyczne, w tym influencerzy oraz celebryci³.

Za promocję alkoholu w rozumieniu u.w.t.p.a. uznaje się „publiczną degustację napojów alkoholowych, rozdawanie rekwizytów związanych z napojami alkoholowymi, organizowanie premiowanej sprzedaży napojów alkoholowych, a także inne formy publicznego zachęcania do nabywania napojów alkoholowych”. Zaznaczenia wymaga, że wprowadzone przez u.w.t.p.a. regulacje, uzupełnione o inne ustawy, takie jak ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji⁴, mogły dawać wątpliwe przekonanie co do tego, iż przepisy te co do zasady dotyczą prasy i telewizji, z wyłączeniem internetu, którego zasięg jest eksterytorialny

¹ Dz.U. 2023, poz. 2151 (dalej: u.w.t.p.a.).

² G. Krawiec, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Warszawa 2021.

³ Wyrok NSA z dnia 11 marca 2015 r., sygn. II GSK 162/14.

⁴ Dz.U. 2022, poz. 1722 ze zm. (dalej: u.r.t.).

i nie podlega przepisom odnoszącym się do funkcjonowania typowych mediów, jakimi są prasa, radio oraz telewizja. Mając to na uwadze, jak również fakt, iż reklama alkoholi mocnych spełniająca określone ustawą przesłanki, tj. zawierająca oznaczenia indywidualizujące napój alkoholowy lub jego producenta, mająca na celu promowanie takich oznaczeń, a także mająca charakter publiczny, jest w Polsce zabroniona⁵, przyjąć należy, iż działalność marketingowa, która nie spełnia wymienionych przesłanek, jest dopuszczalna (według zasady „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone”⁶). Tym samym producenci alkoholu, agencje reklamowe, marketingowe itp., mając na uwadze tak sformułowany zakaz, zaczęli poszukiwać nowych możliwości, aby szybciej i łatwiej docierać z przekazami reklamowymi dotyczącymi alkoholu i informacjami o nowych smakach oraz nowych rodzajach alkoholi bezpośrednio do konsumentów. Polem manewrowym stał się dla nich internet, a w szczególności szeroko pojęte media społecznościowe, które cieszą się niezwykle popularnością wśród wielu grup społecznych, a w szczególności dzieci i młodzieży.

Swoistym „wytrychem” dla reklamy napojów alkoholowych w sieci internetowej, który zaczął być wykorzystywany przez producentów alkoholi, agencje marketingowe i PR-owe, a także influencerów oraz celebrytów okazało się być słowo *publiczny*. Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego* przez termin *publiczny* rozumieć należy jako „taki, który został przeznaczony dla ogółu społeczeństwa, powszechnie dostępny, nieprywatny”⁷. W orzecznictwie⁸ wskazuje się, że aby określone działanie zostało uznane za naruszające wprowadzony zakaz reklamy, musi mieć ono charakter publiczny, czyli być skierowane do nieoznaczonego kręgu odbiorców. O ile nie ma wątpliwości co do tego, iż sieć internetowa jest przestrzenią publiczną, o tyle takiej pewności nie ma już w zakresie zamkniętych platform social media (np. Facebook czy Instagram), do zawartości których dostęp możliwy jest dopiero po utworzeniu przez użytkownika indywidualnego konta i zalogowaniu się do niego⁹.

⁵ Podobnie jak zakazane jest informowanie o sponsorowaniu: „Przekaz sponsorki, zawierający oznaczenie indywidualizujące producenta lub dystrybutora alkoholu, służący – zgodnie z definicją sponsorowania (art. 2¹ ust. 1 pkt 4 u.w.t.p.a.) – upowszechnianiu, utrwalaniu lub podniesieniu renomy tego oznaczenia, a do tego rozpowszechniany publicznie, spełnia też przesłanki definicji reklamy napoju alkoholowego”. Z. Okoń, *Niepubliczna reklama i promocja napojów alkoholowych* [w:] *Reklama. Aspekty prawne. Nowe wyzwania*, red. M. Namysłowska, Warszawa 2022, s. 553.

⁶ Por. m.in. art. 8 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2024, poz. 236); Z. Okoń, *Niepubliczna reklama...*

⁷ <https://sjp.pl/publiczny> (16.12.2024).

⁸ Por. m.in. postanowienie SN z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. IV KK 296/17; wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 października 2016 r., sygn. III SA/Kr 798/16; wyrok SR dla m.st. Warszawy w Warszawie z dnia 12 lipca 2022 r., sygn. V K 1007/21; wyrok NSA w Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2001 r., sygn. SA/Sz 2000/00.

⁹ Por. m.in. Meta Platform Terms, <https://developers.facebook.com/terms> (16.12.2024); Regulamin portalu Instagram, https://pl-pl.facebook.com/help/instagram/581066165581870/?helpref=uf_share (16.12.2024); Regulamin portalu Facebook, <https://pl-pl.facebook.com/legal/terms> (16.12.2024).

Szeroko na temat tego, iż media społecznościowe przy spełnieniu określonych przesłanek mogą nie być uznane za przestrzeń publiczną, wypowiedział się M. Słomka¹⁰. Krąg i tożsamość odbiorców treści publikowanych na takich portalach są znane i co do zasady łatwe do ustalenia, ponieważ użytkownik musi podać swoje dane (np. imię, nick, adres e-mail czy numer telefonu). Biorąc pod uwagę także to, iż użytkownik często może sam sprofilować, jakiego rodzaju treści (reklamy) w ramach danej platformy chce otrzymywać (tak jest np. w przypadku Facebooka), to nie powinno być wątpliwości co do tego, że ta przestrzeń w internecie ma ograniczoną dostępność. Nie można przy tym pomijać, że w przypadku reklam, za których publikację serwisy internetowe pobierają opłaty, można ustawić jako docelową grupę odbiorców takich treści, np. tylko osoby pełnoletnie (w przypadku kampanii prowadzonych z i na terytorium Polski – powyżej 18 lat).

Oczywiście taka reklama nie powinna wprost nakłaniać do picia alkoholu, nie powinna wskazywać, że alkohol jest rozwiązaniem problemów czy też że jest on podstawą lub warunkiem dobrej zabawy. Serwisy internetowe zdają się nie mieć jednak problemu z pokazywaniem produktów alkoholowych konkretnych marek czy zdjęć grup ludzi pijących alkohol określonej marki. Zazwyczaj producenci alkoholi nie piszą wprost o tym, iż np. czas napić się wódki, ponieważ taki przekaz stanowiłby jawną zachętę do spożywania alkoholu, lecz korzystają z kreatywnych haseł. To z kolei mogłoby doprowadzić do tego, iż treści takie mogłyby zostać zablokowane przez serwisy społecznościowe jako niezgodne z ich wewnętrznym regulaminem. To wszystko sprowadza się do wniosku, że o ile dana reklama i promocja alkoholu nie były jednoznaczne, ale zawierały elementy kreatywne, odniesienia sytuacyjne lub kulturowe, to mogą one być publikowane w internecie.

Przykładem przestrzeni internetowych o ograniczonej dostępności może być również zamknięta strona internetowa, do której dostęp możliwy jest dopiero po zalogowaniu się do niej przez użytkownika, lub strona internetowa, do której wejście ograniczone jest określonym wiekiem, np. użytkownik musi potwierdzić przed wejściem do takiej witryny, że ma ukończone 18 lat¹¹. Konfrontując zatem treść definicji pojęcia *publiczny* z regulaminami platform social media, regulaminami zamkniętych stron internetowych producentów alkoholi czy też produktów alkoholowych, można dojść do przekonania, że zamieszczanie reklam alkoholi na takich portalach nie narusza obowiązujących norm prawnych, a co za tym idzie – jest legalne¹² i nie powinno rodzić żadnych negatywnych konsekwencji.

Interesujący pod względem zagadnienia legalności publikacji reklamujących alkohol w mediach społecznościowych jest wyrok Sądu Najwyższego z dnia

¹⁰ M. Słomka, *Media społecznościowe jako miejsce publiczne*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2019, z. 2.

¹¹ Odmienne w tym zakresie traktuje: Z. Okoń, *Niepubliczna reklama...*

¹² K. Grzybczyk, *Ilustrowane prawo reklamy*, Warszawa 2020.

26 września 2022 r. wydany w sprawie o sygn. III CKN 213/01. W orzeczeniu tym wyraźnie wskazano, że obejście ustawowego zakazu reklamy alkoholu stanowi naruszenie obowiązujących przepisów prawa, w szczególności ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z dnia 16 kwietnia 1993 r.¹³ Popularyzacja napojów alkoholowych, których reklama jest dopuszczalna, oraz napojów bezalkoholowych (np. piwa bezalkoholowego), wchodzących jednak do grupy marek należących do producentów alkoholi wysokoprocentowych, może być często utożsamiana przez konsumentów z reklamą produktów wysokoprocentowych, to zaś może wiązać się już z odpowiedzialnością prawną za takie publikacje. Przykładem takich reklam jest legendarna już reklama wódki Bols (Iódka Bols) z 1998 r. czy też reklama wódki Soplca (WuTeKa Soplca)¹⁴. Jednym z ostatnich przykładów takiej kampanii reklamowej jest reklama piwa bezalkoholowego Okocimskich Zakładów Piwowarskich S.A. w Brześciu. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 26 września 2002 r. (sygn. III CKN 213/01) uznał, że zakłady piwowskie pod pretekstem reklamy piwa bezalkoholowego reklamowały piwo alkoholowe, co stanowiło czyn nieuczciwej konkurencji i naruszenie art. 16 u.z.n.k.¹⁵

Polska Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PARPA – aktualnie instytucja ta nazywa się Krajowym Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom i powstała z połączenia PARPA z Krajowym Biurem do spraw Przeciwdziałania Narkomanii) krytycznie podchodzi do reklamy napojów alkoholowych w internecie. W liście do „Gazety Trybunalskiej” z dnia 16 września 2021 r.¹⁶ wskazała ona, że zamieszczenie przekazu w internecie, np. na stronie internetowej lub na profilu na portalu społecznościowym, do którego ma dostęp nieograniczona liczba użytkowników, już samo w sobie nosi cechy publiczności, a co za tym idzie – narusza obowiązujące przepisy prawa¹⁷.

¹³ Wyrok SN z dnia 26 września 2002 r., sygn. III CKN 213/0.

¹⁴ E. Jakimczuk, *Marki parasolowe*, „Monitor Prawniczy” 2017, nr 20.

¹⁵ W tym zakresie ważny jest też wyrok SA w Krakowie z dnia 26 października 2000 r., sygn. I ACa 701/00. Por. też: J. Kępiński, *Reklama sprzeczna z dobrymi obyczajami lub uchybiająca godności człowieka* [w:] *Reklama. Aspekty prawne. Nowe wyzwania*, red. M. Namysłowska, Warszawa 2022.

¹⁶ W piśmie z 13 sierpnia 2021 r. „Gazeta Trybunalska” zwróciła się do PARPA z pytaniem, czy reklama alkoholu wysokoprocentowego w mediach społecznościowych jest legalna, ponieważ coraz więcej w mediach tych obserwuje się (także na profilach celebrytów) publikacji promujących alkohol wysokoprocentowy. Pismem z 16 września 2021 r., które zostało następnie opublikowane przez „Gazetę Trybunalską”, PARPA odpowiedziała, iż reklama napojów innych niż piwo jest sprzeczna z prawem, a Agencja w ciągu 10 lat złożyła do prokuratury ponad 100 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa prowadzenia nielegalnej reklamy lub promocji napojów alkoholowych w internecie, w tym na portalu internetowym Facebook, lecz prokuratura postępowania te umarzała z uwagi na brak przesłanek popełnienia czynu zabronionego (publikowanie reklam w miejscach o ograniczonej dostępności). <https://gazetatrybunalska.info/2022/01/palikota-i-wojewodzki-bezkarnie-reklamuja-alkohol-a-prokuratura-udaje-ze-deszcz-pada/> (7.01.2025).

¹⁷ *Ibidem*.

Odpowiedzialność za naruszenie zakazu reklamy alkoholu mocnego w internecie

Omawiając problematykę reklamy alkoholu mocnego, zwłaszcza w internecie, nie można pominąć art. 3, 16 i 17 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z dnia 16 kwietnia 1993 r.¹⁸ W art. 3 z.n.k. ustawodawca wprowadził definicję czynu nieuczciwej konkurencji, którym jest „działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli nieuczciwa lub zakazana reklama narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta”. Zgodnie zaś z art. 17 z.n.k. czynu nieuczciwej konkurencji dopuszcza się również podmiot, który reklamę opracował. Zasady i sankcje wynikające z tej ustawy mają zasadnicze znaczenie dla określenia legitymacji bierniej podmiotu odpowiedzialnego za reklamę zakazaną.

Jak już wskazano powyżej, sieć internetowa ma charakter eksterytorialny. Wyzwaniem pozostaje wciąż przestrzeganie zasad dotyczących promocji alkoholu, ponieważ wiele reklam może być wyświetlanych globalnie, to zaś utrudniać może egzekwowanie przepisów krajowych. Regulaminy określonych platform społecznościowych wprowadzają co prawda zakazy reklamy alkoholu (np. Instagram¹⁹), ale pomimo takich wyraźnych ograniczeń niedozwolone treści reklamowe nadal się na nich pojawiają. Może być to efektem ludzkiej kreatywności, chęci zysku lub wciąż zbyt mało wyczulonych algorytmów. W pełni uzasadnione pozostaje w takim przypadku pytanie o to, kto ponosi odpowiedzialność za takie publikacje: właściciel danej platformy internetowej, podmiot, który zlecił publikację, czy może użytkownik profilu, na którym takie treści zostały opublikowane? Zanim jednak te kwestie zostaną poddane rozważaniom, należy wskazać i omówić, jakie są w ogóle rodzaje odpowiedzialności za naruszenie zakazu reklamy oraz promocji alkoholu mocnego, bowiem w świetle obowiązujących przepisów prawa w przypadku stwierdzenia zaistnienia takiego zdarzenia należy liczyć się z odpowiedzialnością na gruncie prawa administracyjnego oraz karnego. Biorąc jednak pod uwagę także kontrakty zawierane pomiędzy reklamodawcami, agencjami marketingowymi, reklamowymi, influencerami itd., może dojść również do zrealizowania się przesłanek odpowiedzialności cywilnej wynikających bezpośrednio z zawartych umów.

Odpowiedzialność administracyjna

Odpowiedzialność administracyjna wynika z art. 18 ust. 10 pkt 1 u.w.t.p.a. i polega na cofnięciu zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Sankcje takie dotyczą jednak tylko podmiotów lub osób fizycznych prowadzących działalność

¹⁸ Dz.U. 2022, poz. 1233 (dalej: z.n.k.).

¹⁹ Por. Regulamin portalu Instagram.

gospodarczą, które uprzednio takie zezwolenie otrzymały (np. sklep internetowy). Jeżeli do niedozwolonej reklamy dojdzie w mediach tradycyjnych (tj. w radiu, prasie lub telewizji) lub innych kanałach podlegających regulacjom odpowiednim dla takich mediów, to Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT) może nałożyć karę pieniężną na nadawcę radiowego, telewizyjnego lub dostawcę audiowizualnej usługi medialnej na żądanie, który wyemitował reklamę alkoholu z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa. Wysokość takiej kary może sięgać nawet 50% rocznych opłat za używanie częstotliwości lub 10% przychodu nadawcy osiągniętego w poprzednim roku podatkowym – co wynika z art. 53 ust. 1 u.r.t. Kara ta ma charakter administracyjny²⁰.

Ze względu na to, że stwierdzenie naruszenia z.n.k. nie zawsze jest oczywiste, odpowiednie postępowania prowadzone są także przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), czyli przed instytucją profesjonalną²¹. Zgodnie z art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 16 lutego 2007 r.²² zakazane jest stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumenta, przez które rozumieć należy m.in. nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji. W sytuacji gdy w toku postępowania przed Prezesem UOKiK zostanie stwierdzone, że istotnie doszło do naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, to wydana zostanie przez ten podmiot decyzja o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazująca zaniechanie jej stosowania (art. 25 u.o.k.k.). Uprawnieniem Prezesa UOKiK wynikającym z art. 106 u.o.k.k. jest prawo do nałożenia na podmiot naruszający zbiorowe interesy konsumentów kary pieniężnej w wysokości nie większej niż 10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary. Ta sankcja finansowa może zostać nałożona również wówczas, gdy czyn został popełniony nieumyślnie²³. Przepis ten ma za zastosowanie zarówno do osób prawnych, jak i osób fizycznych prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą.

²⁰ Por. m.in. wyrok SN – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z dnia 31 sierpnia 2021 r., sygn. I NSKP 10/21; wyrok SN – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z dnia 18 października 2019 r., sygn. I NSK 60/18.

²¹ E. Nowińska, K. Szczepanowska-Kozłowska, *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2022.

²² Dz.U. 2024, poz. 1616 (dalej: u.o.k.k.).

²³ Por. wyrok SN z dnia 21 kwietnia 2011 r., sygn. III SK 45/11: „Odpowiedzialność z tytułu naruszenia obowiązków wynikających z ustawy z 16.2.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.) ma charakter odpowiedzialności obiektywnej w tym sensie, że stwierdzenie zawinionego charakteru przedmiotowego naruszenia nie jest konieczną przesłanką stwierdzenia naruszenia jej przepisów. Rozważania w przedmiocie winy przedsiębiorcy są zatem zbędne z punktu widzenia możliwości zastosowania przepisów prawa materialnego, takich jak zakaz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Element subiektywny w postaci umyślności lub nieumyślności naruszenia przepisów ustawy jest okolicznością braną pod uwagę przy ustalaniu wysokości kary, a także podejmowaniu samej decyzji o nałożeniu kary”.

Kolejnym uprawnieniem Prezesa UOKiK, określonym w art. 106b u.o.k.k., jest prawo do nałożenia na osoby zarządzające podmiotem naruszającym zbiorowe interesy konsumentów, które w ramach sprawowania swojej funkcji dopuściły się określonego naruszenia, kary pieniężnej w wysokości do 2 000 000,00 zł. Przesłanką podmiotową do nałożenia kary finansowej jest umyślność działania takich osób²⁴. Oznacza to, iż w przypadku naruszenia zbiorowych interesów konsumentów odpowiedzialność za takie praktyki ponosić będzie nie tylko podmiot, który *stricte* dopuścił się takiego działania, ale też osoba (lub osoby) w strukturze zarządczej, która podjęła decyzję o realizowaniu czynności sprzecznych z prawem.

Omawiając postępowania toczące się z udziałem Prezesa UOKiK, nie można pominąć jego szerokich działań zmierzających do normalizacji i usankcjonowania reklamowania produktów oraz usług przez influencerów w internecie. 26 września 2022 r. opublikował on Rekomendacje dotyczące oznaczania treści reklamowych przez influencerów w mediach społecznościowych²⁵, w których nie tylko wprowadził pojęcie *influencer* (do tej pory brak było jakiegokolwiek jego definicji), ale także wskazał dokładnie, w jaki sposób płatna współpraca ma być oznaczana przez twórców internetowych. Wprowadzenie tych Rekomendacji nie zmienia ani nie osłabia ustawowego zakazu reklamy i promocji alkoholu, są one jednak niezbędnym narzędziem do tego, aby chronić konsumentów przed nieprawdziwą lub ukrytą reklamą innych produktów lub usług. Za nieoznaczanie lub nieprawidłowe oznaczanie płatnej współpracy, a co za tym idzie – za naruszanie zbiorowych interesów konsumentów i wprowadzanie ich w błąd, na influencerów mogą zostać nałożone przez Prezesa UOKiK wysokie kary finansowe²⁶.

Odpowiedzialność karna

Odpowiedzialność karna za naruszenie zakazu reklamy alkoholu wynika z art. 45² ust. 1 u.w.t.p.a. Osoba, która prowadzi reklamę lub promocję napojów alkoholowych, naruszając art. 13¹ u.w.t.p.a. bądź informując o sponsorowaniu imprezy masowej (z zastrzeżeniem art. 13¹ ust. 5 oraz 6 tej ustawy), może otrzymać grzywnę

²⁴ A. Jurkowska-Gomułka, A. Piszcz, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2025.

²⁵ Rekomendacje Prezesa UOKiK dotyczące oznaczania treści reklamowych przez influencerów w mediach społecznościowych, Warszawa 2022.

²⁶ Takie kary finansowe zostały nałożone przez Prezesa UOKiK m.in. na wokalistkę D. Rabczewską „Dodę”, celebrytkę M. Rozenek-Majdan czy prezentera F. Chajzera. Por. *UOKiK: Filip Chajzer, Doda i Małgorzata Rozenek-Majdan ukarani za nieprawidłowe oznaczanie materiałów reklamowych na Instagramie*, 3.03.2025, <https://nowymarketing.pl/uokik-filip-chajzer-doda-i-malgorzata-rozenek-majdan-ukarani-za-nieprawidlowe-oznaczanie-materialow-reklamowych-na-instagramie/> (12.09.2025); A. Wodzień-Nowak, *Urząd bierze się za celebrytów. Pół miliona złotych kary*, 3.03.2025, <https://strefabiznesu.pl/urzad-bierze-sie-za-celebrytow-pol-miliona-zlotych-kary/ar/c3p2-27325871> (12.09.2025).

w wysokości od 10 000,00 zł do 500 000,00 zł. Istotne jest, iż w takich przypadkach stosuje się przepisy o postępowaniu karnym (art. 45² ust. 2 u.w.t.p.a.). W literaturze wskazuje się, iż przedmiotem ochrony art. 45² u.w.t.p.a. jest interes społeczny²⁷ polegający na ochronie społeczeństwa (a w szczególności dzieci i młodzieży) przed nadmiernym spożyciem alkoholu, jego negatywnymi następstwami, a także na zachowaniu spokoju oraz bezpieczeństwa społecznego²⁸.

Jeśli chodzi o odpowiedzialność podmiotową za naruszenie zakazu reklamy, to z art. 45² ust. 3 u.w.t.p.a. wprost wynika, iż w przypadku, gdy czyn zabroniony zostanie popełniony w ramach działalności gospodarczej, za sprawcę tego czynu uznaje się osobę odpowiedzialną za zlecenie lub prowadzenie reklamy napojów alkoholowych. Stanowi to wyraźne sformalizowanie kręgu osób odpowiedzialnych za publikacje naruszające ten zakaz reklamy²⁹.

Mając na uwadze powyższe, zasadne wydaje się odniesienie się w przedmiocie naruszenia zakazu reklamy alkoholu w internecie do poglądów funkcjonujących w literaturze odnośnie do takich publikacji w prasie: „W sytuacji, gdy reklamę napoju alkoholowego opublikowano np. w dzienniku lub czasopiśmie, to odpowiedzialność karną ponosi zarówno ten, kto reklamę zlecił (np. prezes przedsiębiorstwa), jak i ten, kto ją opublikował (a zatem na gruncie prawa prasowego z dnia 26 stycznia 1984 r. – redaktor naczelny)”³⁰. Tym samym w przypadku opublikowania treści naruszających zakaz reklamy alkoholu na platformach social mediowych odpowiedzialność prawnokarną ponosić będzie zarówno użytkownik profilu, na którym opublikowano takie treści (jako podmiot, który dokonał publikacji), jak i podmiot, który takie publikacje zlecił. Jeśli zatem reklamy alkoholu mocnego pojawią się na profilu znanego influencera lub celebryty w jego social mediach, to wówczas odpowiedzialność z tego tytułu ponosić będzie nie tylko influencer czy celebryta, ale także podmiot, który zobligował twórcę internetowego do wykonania takich czynności. Wniosek ten potwierdza chociażby wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie, II Wydział Karny z dnia 21 lipca 2025 r. w sprawie o sygn. II K 952/24, gdzie Sąd uznał za winnych naruszenia zakazu reklamy i promocji alkoholu nie tylko twórców internetowych, ale również osoby, które zleciły wykonanie takich publikacji.

Interesującym przypadkiem jest ten, gdy trudno określić, kto dokładnie w danym stanie faktycznym jest zlecającym opublikowanie zakazanych treści reklamowych. Chodzi tutaj o sytuację, gdy podmiot – np. producent lub dystrybutor określonego mocnego alkoholu – zawiera umowę o współpracy z podmiotem

²⁷ G. Krawiec, *Ustawa o wychowaniu...*

²⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 stycznia 2025 r., sygn. III SA/GI 750/24.

²⁹ M. Koszowski [w:] *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, red. I. Niżnik-Dobosz, M. Koszowski, LEX/el. 2022, art. 45(2).

³⁰ M. Mozgawa, J. Radoniewicz, *Prawnokarne aspekty reklamy alkoholu (w świetle analizy dogmatycznej i badań empirycznych)*, „Prokuratura i Prawo” 1999, nr 5, s. 42.

świadczącym usługi marketingowe lub reklamowe i finalnie to ten właśnie usługodawca zawiera umowę o współpracy z influencerem lub celebrytą, a celem takiej umowy o współpracy jest promowanie mocnego alkoholu w mediach. Wydaje się, iż w tym zakresie dominują trzy poglądy:

- uznający, że zarówno podmiot bezpośrednio zlecający influencerowi lub celebrycie taką publikację, jak i podmiot, który taką publikację zlecił pośrednio (wspomniany producent mocnego alkoholu lub jego dystrybutor, który zawierając umowę z usługodawcą, oczekiwał określonych działań i na te działania się godził) ponoszą odpowiedzialność za takie publikacje;
- uznający, że tylko podmiot, który bezpośrednio zlecił określone publikacje, ponosi za nie odpowiedzialność (tj. agencja marketingowa lub reklamowa);
- uznający, że tylko podmiot, który miał finalnie odnieść korzyści z tej reklamy i który oczekiwał określonych działań i na te działania się godził, ponosi odpowiedzialność z tego tytułu.

Każdorazowo w przypadku badania określonej sprawy należy szczegółowo przeanalizować jej stan faktyczny, powiązania kontraktowe, zakres odpowiedzialności kontraktowej oraz zakres przewidywanych korzyści finansowych. W ocenie autorki artykułu są to okoliczności niezbędne dla ustalenia nie tylko tożsamości podmiotów odpowiedzialnych, ale również zakresu i rodzaju kary.

Analizując kwestię odpowiedzialności podmiotowej za umieszczanie reklam alkoholi mocnych w przestrzeni internetowej, nie można pominąć głośnych orzeczeń zapadłych w sprawie B. Misiewicza czy też J. Wojewódzkiego i J. Palikota. W obu sprawach sądy uznały oskarżonych za winnych zarzucanych im czynów naruszenia m.in. art. 13¹ ust. 1 u.w.t.p.a. W wyroku Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie, V Wydział Karny z dnia 12 lipca 2022 r. (sygn. V K 1007/21) wskazano: „Niewątpliwie, z uwagi na powszechność i dostęp nieograniczonego kręgu ludzi do publicznego profilu oskarżonego na T., było to publiczne rozpowszechnianie, celem zaś było spopularyzowanie nowego na rynku znaku towarowego (...). Oskarżony wykorzystywał przy tym zasięgi swojego profilu i rozpoznawalność, będąc «twarzą» nowego napoju alkoholowego. Miał świadomość, że jego profil odwiedzają ludzie zainteresowani aspektami jego publicznej działalności, np. politycznymi, niekoniecznie poszukujący treści dotyczących rynku alkoholowego. Tym samym, wyczerpał swoim zachowaniem znamiona przestępstwa z art. 45² ust. 1 u.w.t.)»³¹. Wszyscy oskarżeni mieli wspólne cechy: byli osobami powszechnie znanymi, celebrytami, którzy wykorzystywali swoje profile w mediach społecznościowych do rozpowszechniania przekazów reklamowych. Biorąc pod uwagę charakter ich działalności oraz cele, które im przyświecały

³¹ Por. też: wyrok SO w Warszawie, IX Wydział Karny Odwoławczy z dnia 4 listopada 2022 r., sygn. IX Ka 1218/22, który utrzymał w mocy ten wyrok, jak również wyrok Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie, II Wydział Karny z dnia 27 listopada 2024 r., sygn. II K 488/23 (dotyczący J. Wojewódzkiego i J. Palikota).

(m.in. rozpropagowanie marki alkoholowej i finalne uzyskanie korzyści majątkowej), należało uznać ich za winnych zarzucanych im czynów. Wykorzystanie przez oskarżonych do reklamy przestrzeni internetowej, a ściślej – swoich profili w mediach społecznościowych, do których dostęp może mieć nieograniczona liczba użytkowników, zostało uznane za działanie naruszające art. 13¹ ust. 1 u.w.t.p.a. Podobne stanowisko zajął Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie, II Wydział Karny w powoływanym już wcześniej wyroku z dnia 21 lipca 2025 r. (sygn. II K 952/24), w którym przyjęto, że „sama konieczność rejestracji użytkownika w serwisie internetowym nie świadczy, że umieszczający tam post użytkownik jest w stanie zidentyfikować indywidualnie jego odbiorców”.

Otwarte pozostaje pytanie o to, czy gdyby przedmiotowe profile były profilami zamkniętymi (niepublicznymi), dostępnymi tylko dla użytkowników określonych portali społecznościowych dopiero po zaakceptowaniu próśb o dostęp przez prowadzących te profile, to wówczas przy takiej zamkniętej grupie użytkowników można byłoby uznać, że oferowane treści reklamowe spełniają przesłankę „publiczności”? Wydaje się, że nie. Takie też głosy pojawiają się w doktrynie: „Wysyłka indywidualnie adresowanego mailingu nawet do kilkudziesięciu tysięcy osób nie oznacza, że jest to działalność prowadzona publicznie. Pozwala to nieco przychylniej spojrzeć na marketing alkoholu prowadzony w serwisach społecznościowych. Jeśli komunikacja marketingowa w takich serwisach skierowana jest tylko do zindywidualizowanych osób, które np. «polubią» fanpage producenta lub dystrybutora alkoholu, to działalność taka nie odpowiada spotkanym w orzecznictwie definicjom publiczności, a w konsekwencji może być uznana za dozwoloną nawet w odniesieniu do alkoholi mocnych, zgodnie z art. 13¹ ust. 1 u.w.t.p.a. objętych zakazem reklamy i promocji”³².

Na podstawie ostatnich orzeczeń oraz poglądów doktryny widać wyraźną zmianę w zakresie rozumienia przesłanki „publiczności” publikowanych treści reklamowych. Niewątpliwie w kontekście przestrzeni internetowej zawęża się ono i sprowadza się aktualnie do wąskiego grona zindywidualizowanych osób.

Biorąc pod uwagę wyraźne próby obejścia zakazu reklamy alkoholu mocnego i faktyczne pojawianie się takich treści w mediach społecznościowych, postulowane jest aktualnie m.in. podwyższenie dolnej i górnej granicy kary, która grozi za naruszenie tego zakazu. Rozwiązanie takie wydaje się słuszne z uwagi na fakt, iż wysokość kary określonej w ustawie nie zmieniła się od ponad 20 lat. W tym czasie nastąpił znaczny rozwój technologii oraz spadek siły nabywczej pieniądza. Do tego dochodzą wysokie zarobki influencerów oraz ich siła oddziaływania na wybory i decyzje konsumentów, która jest znaczna i wciąż się zwiększa³³. Być może to właśnie widmo wysokiej kary finansowej byłoby

³² Z. Okoń, *Niepubliczna reklama...*

³³ M.C. Flis, *Reklama alkoholu w ustawie z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, „Młoda Palestra – Czasopismo Aplikantów Adwokackich” 2023, nr 2.

czynnikiem prewencyjnym, odstrasżającym od podjęcia ryzyka dotyczącego zakazanych publikacji reklamowych.

Odpowiedzialność na gruncie prawa cywilnego

Jak wskazano już wcześniej, analizując problematykę publikacji reklam alkoholu mocnego w internecie, każdorazowo szczegółowo należy badać stan faktyczny i treść umów łączących agencje marketingowe lub reklamowe z podmiotem zlecającym wykonanie usług, a także zawartych z wykonawcami, bowiem oprócz odpowiedzialności administracyjnej i karnej wynikającej z powszechnie obowiązujących przepisów prawa możliwe jest również odrębne określenie przez strony wzajemnej odpowiedzialności kontraktowej (np. obowiązek agencji marketingowej lub reklamowej do wejścia w prawa i obowiązki podmiotu zlecającego i zwolnienia go z roszczeń), która modyfikować może odpowiedzialność kodeksową (np. z art. 422 k.c., art. 429 k.c.). W doktrynie i orzecznictwie przeważa pogląd, iż odpowiedzialność w takiej sytuacji ponosi podmiot, którego towary są reklamowane, a więc podmiot zlecający reklamę – reklamodawca³⁴. Jak wskazują E. Nowińska i K. Szczepanowska-Kozłowska: „Przedsiębiorca reklamujący się w dużej mierze jest uzależniony od profesjonalizmu agencji nie tylko co do skuteczności reklamy, lecz także co do własnej odpowiedzialności w tym zakresie. Mając to na uwadze, w praktyce dużą rolę przypisać należy nie tylko rzetelności agencji, lecz także jej znajomości przepisów. Nie ulega w każdym razie wątpliwości, że agencja samodzielnie odpowiada z tytułu naruszenia reguł przewidzianych dla uczciwej reklamy. Jest to odpowiedzialność za czyn własny (tak też R. Skubisz [w:] Szwaja, Komentarz 2019 s. 762). Jeśli odpowiada obok zleceniodawcy, ich odpowiedzialność jest solidarna (P. Książek, *Odpowiedzialność...*, s. 738)”³⁵. W doktrynie wciąż rozważa się to, czy w sytuacji naruszenia art. 16 u.z.n.k. przez agencję reklamową dochodzi do niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania w rozumieniu k.c. (art. 471 i n.), czy też powstaje w tym zakresie samodzielna odpowiedzialność agencji wobec przedsiębiorcy zlecającego reklamę na podstawie u.z.n.k.³⁶ Mając na uwadze mnogość rozwiązań przyjętych przez strony w zawartym kontrakcie, zasadę swobody umów, zakres usług do wykonania przez agencję, jak i indywidualne wymagania podmiotu zlecającego, każdorazowo dany przypadek należy badać indywidualnie, zwłaszcza iż problemy te są stosunkowo nowe i wymagają specjalnego podejścia oraz analizy.

³⁴ Por. wyrok SN z dnia 2 października 2007 r., sygn. CSK 289/07; wyrok SN z dnia 9 kwietnia 2015 r., sygn. II CSK 338/14; M. Sieradzka [w:] *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, red. M. Sieradzka, M. Zdyb, Warszawa 2016, art. 17, s. 956; D. Karbownik, J. Orska, *Odpowiedzialność agencji reklamowej [w:] Aspekty prawne reklamy w social mediach*, red. M. Sieradzka, Warszawa 2023.

³⁵ E. Nowińska, K. Szczepanowska-Kozłowska, *Ustawa o zwalczaniu...*

³⁶ *Ibidem*.

Podsumowanie

Obowiązujące przepisy prawa zabraniają reklamy mocnych napojów alkoholowych, jeśli reklama taka spełnia następujące przesłanki: zawiera oznaczenia indywidualizujące napój alkoholowy lub jego producenta, ma na celu promowanie takich oznaczeń, a także ma charakter publiczny. Z tego powodu producenci i dystrybutorzy alkoholu oraz agencje marketingowe i reklamowe wciąż poszukają nowych możliwości, aby dotrzeć z komunikacją promocyjną do większej grupy odbiorców, bowiem w ten sposób zwiększają nie tylko widoczność marki na rynku, ale przede wszystkim sprzedaż produktów i zyski z tego tytułu. Wykorzystując kreatywność i różne możliwości techniczne, reklama alkoholi mocnych nadal jest widoczna, przeniosła się jednak do internetu, gdzie jest wykorzystywana m.in. w ramach współpracy influencerskiej na portalach społecznościowych. Pomimo tego, że aktualne działania Prezesa UOKiK oraz organów ścigania koncentrują się na monitoringu przekazów pojawiających się w mediach społecznościowych i zwalczaniu przejawów reklamy alkoholu mocnego, nie stanowi to dostatecznej bariery dla tego rodzaju przekazów. Powodem tego są stosunkowo niskie sankcje, które w porównaniu do możliwych zysków wliczone są często przez producentów marek alkoholowych, dystrybutorów, influencerów i inne podmioty realizujące takie działania reklamowe do budżetu prowadzonej kampanii.

Odpowiedzialność za reklamę mocnego alkoholu w social mediach obejmuje wszystkie podmioty zaangażowane w takie działania. Aktualnie orzecznictwo sądowe oraz organy administracji publicznej coraz konsekwentniej zwalczają naruszenia zakazu reklamy mocnego alkoholu. Nie tylko przedsiębiorcy, osoby publiczne, ale każda osoba lub podmiot angażujący się w takie działania musi się liczyć zarówno z poważnymi sankcjami finansowymi, jak i odpowiedzialnością karną.

Pojawiające się w internecie treści reklamowe dotyczące mocnego alkoholu każdorazowo należy badać indywidualnie pod względem tego, czy przekaz taki narusza obowiązujące normy prawne, przykładowo bowiem jeśli influencer na swoim profilu w mediach społecznościowych wyraźnie zachęca do spożywania alkoholu, swój przekaz wzmacnia poprzez oznaczenia producenta tego alkoholu lub jego markę i z materiałami tymi może mieć kontakt nieokreślona liczba użytkowników, to można stwierdzić, że doszło do naruszenia obowiązujących przepisów prawa w zakresie reklamy alkoholu. Jeśli jednak treści związane z alkoholem pojawiają się w tle publikacji i co do zasady nie stanowią sedna przekazu, to takie materiały mogą już nie zostać uznane za naruszające obowiązujące przepisy prawa. Nie ulega jednak wątpliwości, iż w każdej sytuacji z dużą ostrożnością i świadomością powszechnie obowiązujących norm należy podchodzić do takich treści, zwłaszcza iż status i wielkość podmiotu rozpowszechniającego je nie ma żadnego znaczenia w obliczu stwierdzenia tego, czy do naruszenia zakazu reklamy alkoholu doszło, czy też nie.

Biorąc pod uwagę treść obowiązujących przepisów prawa oraz aktualne orzecznictwo, uzasadnione jest postulowanie wprowadzenia stosownych zmian w zakresie rozumienia pojęcia „publicznej” reklamy alkoholu, gdyż kwestia ta nadal budzi wątpliwości zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie. Uzasadnione również w kontekście liczby naruszeń zakazu reklamy i promocji alkoholu mocnego w internecie wydaje się podwyższenie sankcji finansowych za jego naruszenie, zwłaszcza że ich wysokość nie zmieniła się od kilkunastu lat.

Bibliografia

- Flis M.C., *Reklama alkoholu w ustawie z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, „Młoda Palestra – Czasopismo Aplikantów Adwokackich” 2023, nr 2.
- Grzybczyk K., *Ilustrowane prawo reklamy*, Warszawa 2020.
<https://sjp.pl/publiczny> (16.12.2024).
- Jakimeczuk E., *Marki parasolowe*, „Monitor Prawniczy” 2017, nr 20.
- Jurkowska-Gomułka A., Piszcz A., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2025.
- Karbownik D., Orska J., *Odpowiedzialność agencji reklamowej* [w:] *Aspekty prawne reklamy w social mediach*, red. M. Sieradzka, Warszawa 2023.
- Kępiński J., *Reklama sprzeczna z dobrymi obyczajami lub uchybiająca godności człowieka* [w:] *Reklama. Aspekty prawne. Nowe wyzwania*, red. M. Namysłowska, Warszawa 2022.
- Krawiec G., *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Masiota J., *Wolna reklama i jej normatywne ograniczenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2000, z. 2.
- Meta Platform Terms, <https://developers.facebook.com/terms> (16.12.2024).
- Mozgawa M., Radoniewicz J., *Prawnokarne aspekty reklamy alkoholu (w świetle analizy dogmatycznej i badań empirycznych)*, „Prokuratura i Prawo” 1999, nr 5.
- Niżnik-Dobosz I., Koszowski M., *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, LEX/el. 2022.
- Nowińska E., Szczepanowska-Kozłowska K., *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Okoń Z., *Niepubliczna reklama i promocja napojów alkoholowych* [w:] *Reklama. Aspekty prawne. Nowe wyzwania*, red. M. Namysłowska, Warszawa 2022.
- Palikot i Wojewódzki bezkarnie reklamują alkohol, a prokuratura udaje, że deszcz pada, 14.01.2022, <https://gazetatrybunalska.info/2022/01/palikot-i-wojewodzki-bezkarnie-reklamuja-alkohola-prokuratura-udaje-ze-deszcz-pada/> (7.01.2025).
- Regulamin portalu Instagram, https://pl-pl.facebook.com/help/instagram/581066165581870/?help_ref=uf_share (16.12.2024).
- Regulamin portalu Facebook, <https://pl-pl.facebook.com/legal/terms> (16.12.2024).
- Sajny M., Molibog J., *Reklama i promocja piwa w nowych mediach w świetle przepisów prawa polskiego*, „Media Biznes Kultura” 2023, nr 1(14).
- Słomka M., *Media społecznościowe jako miejsce publiczne*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2019, z. 2.
- Staszek A., Wrońska-Szymkowiak, *Uwagi o regulacjach dotyczących reklamy influencerskiej*, „Prawo Asekuracyjne” 2023, nr 1.

UOKiK: Filip Chajzer, Doda i Małgorzata Rozenek-Majdan ukarani za nieprawidłowe oznaczenie materiałów reklamowych na Instagramie, 3.03.2025 r., <https://nowymarketing.pl/uokik-filip-chajzer-doda-i-malgorzata-rozenek-majdan-ukarani-za-nieprawidlowe-oznaczanie-materialow-reklamowych-na-instagramie/> (12.09.2025).

Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz, red. M. Sieradzka, M. Zdyb, Warszawa 2016.

Wilk L., *Odpowiedzialność karna* [w:] *Prawo mediów*, red. P. Ślęzak, Warszawa 2020.

Wodzień-Nowak A., *Urząd bierze się za celebrytów. Pół miliona złotych kary*, 3.03.2025, <https://strefabiznesu.pl/urząd-bierze-sie-za-celebrytow-pol-miliona-zlotych-kary/ar/c3p2-27325871> (12.09.2025).

Streszczenie

Artykuł podejmuje dogłębną analizę podmiotowej odpowiedzialności za reklamowanie napojów alkoholowych wysokoprocentowych w internecie, ze szczególnym uwzględnieniem środowiska mediów społecznościowych. Autorka odwołuje się do przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, definiując pojęcia *reklama*, *promocja* i *publiczność* w kontekście cyfrowym. Opracowanie wskazuje, że publikacja przekazów reklamowych o charakterze publicznym może skutkować odpowiedzialnością administracyjną, karną i cywilną po stronie producentów, agencji reklamowych oraz influencerów. W artykule omawiano także czynności podejmowane przez organy nadzorcze oraz aktualne orzecznictwo. Szczególną uwagę zwrócono na granice legalnej działalności marketingowej dotyczącej reklamy alkoholu mocnego w internecie.

Słowa kluczowe: zakaz reklamy alkoholu, reklama alkoholu mocnego, odpowiedzialność za reklamę alkoholu, influencer, odpowiedzialność influencera, reklama alkoholu w internecie, przestrzeń publiczna online

THE LIABILITY OF LEGAL ENTITIES FOR THE ONLINE ADVERTISING OF STRONG ALCOHOLIC BEVERAGES

Summary

The article presents an in-depth analysis of subjective liability for advertising high-alcohol beverages online, with particular emphasis on social media platforms. The author invokes provisions of the Act on Upbringing in Sobriety and Counteracting Alcoholism and the Act on Combating Unfair Competition, conceptually framing “advertising,” “promotion,” and “publicity” within a digital context. The study asserts that public dissemination of promotional content may give rise to administrative, criminal, and civil liability for producers, marketing agencies, and influencers. It further discusses enforcement measures by regulatory bodies and recent judicial rulings. Special attention is devoted to delineating the scope of lawful marketing practices regarding strong alcohol advertising on the Internet.

Keywords: alcohol advertising ban, strong alcohol promotion, subjective liability, influencer, alcohol advertisement online, public space in digital media

Małgorzata Grzesik-Kulesza

Państwowa Akademia Nauk Stosowanych im. ks. B. Markiewicza w Jarosławiu
ORCID: 0000-0002-9855-9181

Weronika Pielak-Sitek

Akademia Nauk Stosowanych WSGE
ORCID: 0000-0003-2823-9083

**NARODOWY BANK POLSKI JAKO ORGAN PAŃSTWA –
UWAGI *DE LEGE LATA*****Wprowadzenie**

Celem artykułu jest dokonanie oceny statusu prawnego Narodowego Banku Polskiego oraz próba odpowiedzi na pytanie, jak w świetle prawa kształtują się wzajemne relacje pomiędzy NBP realizującym politykę pieniężną a Radą Ministrów odpowiedzialną za politykę gospodarczą.

Tak postawiony problem badawczy posłużył do wysunięcia hipotezy, w której założono, że Narodowy Bank Polski jest niezależnym organem państwowym realizującym część szeroko rozumianej polityki gospodarczej, jaką jest polityka monetarna, z tym że brak jasnych reguł postępowania w sytuacji napięć w kontaktach z Radą Ministrów „sprzyja” ewentualnym próbom nieformalnych, kulturalnych nacisków czy wpływów ze strony rządowej na członków NBP w określonym układzie sił politycznych.

Hipotezy badawcze zostały zweryfikowane przy zastosowaniu metody prawnodogmatycznej, która posłużyła do analizy aktów prawnych normatywnych rangi konstytucyjnej i ustawowej, oraz analitycznej, za pomocą której poddano analizie wybraną literaturę przedmiotu.

Problematyka kwalifikowania Narodowego Banku Polskiego jako organu państwa wiąże się ściśle z kwestią specyficznego statusu prawnego, w jaki ustrojodawca i ustawodawca wyposażył polski bank centralny. Konstytucja RP¹ i ustawa o NBP² nie przesądzają wprost o formie organizacyjno-prawnej polskiego banku

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, poz. 483).

² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. 2022, poz. 2025).

centralnego³. Analiza przepisów ustawy pozwala stwierdzić, iż ustawodawca jednoznacznie określił jedynie kilka kwestii. Podstawowe znaczenie dla określenia statusu polskiego banku centralnego ma rozdział pierwszy ustawy o NBP. Ustawodawca przyznał Narodowemu Bankowi Polskiemu osobowość prawną i wyznaczył siedzibę w Warszawie, stanowiąc, iż obszarem działania banku jest Rzeczpospolita Polska⁴. Zgodnie z brzmieniem art. 2 ust. 1 ustawy o NBP centralny bank ma prawo używania pieczęci z godłem państwa. Na równi z jednostkami budżetowymi korzysta ze zwolnienia od podatków i opłaty skarbowej⁵. Zgodnie z art. 58 ustawy o NBP nie można ogłosić upadłości polskiego banku centralnego. Nie podlega on także wpisowi do rejestru przedsiębiorstw państwowych⁶. Bank ten nie może być udziałowcem lub akcjonariuszem innych osób prawnych, z wyjątkiem prowadzących działalność usługową wyłącznie na rzecz instytucji finansowych i Skarbu Państwa⁷. Przepis ten pozwala na wyinterpretowanie zakazu prowadzenia przez Narodowy Bank Polski działalności komercyjnej⁸.

O ile powyższe kwestie nie budzą wątpliwości, gdyż zostały określone ustawowo, o tyle dyskusyjny jest w doktrynie kwalifikowanie Narodowego Banku Polskiego jako organu państwa. Należy podkreślić, że nie przesądza tej kwestii umieszczenie regulacji o polskim banku centralnym w Konstytucji RP, która w rozdziale X zatytułowanym *Finanse publiczne* zawiera najistotniejsze i podstawowe dla działania tej instytucji normy, określające funkcje, kompetencje i strukturę banku. Umieszczenie przepisów o Narodowym Banku Polskim w ustawie zasadniczej bez wątpienia jednak utrwała NBP jako instytucję ustroju państwa oraz stabilizuje jego pozycję w systemie władz publicznych⁹. Ustrojodawca uznał, że Narodowy Bank Polski i stawiane przed nim zadania wymagają szczególnej „ochrony”.

Narodowy Bank Polski jako organ państwowy

Rozważając problem kwalifikowania Narodowego Banku Polskiego jako organu państwowego, należy odnieść się w pierwszej kolejności do samego pojęcia *organ państwa*, które w nauce jest kategorią ustaloną i opisaną¹⁰, przy czym

³ H. Zięba-Załucka, *Narodowy Bank Polski – Konstytucja – Demokracja*, „Jurysta” 2004, nr 3, s. 8.

⁴ Art. 2 ust. 1, 3 i 4 ustawy o NBP.

⁵ Art. 57 ust. 1 ustawy o NBP.

⁶ Art. 2 ust. 2 ustawy o NBP.

⁷ Art. 5 ust. 2 ustawy o NBP.

⁸ J. Koksiński, *Bank centralny [w:] Prawo bankowe w zarysie*, red. E. Fojcik-Mastalska, Wrocław 2004, s. 35.

⁹ W. Sokolewicz, komentarz do art. 227 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 6.

¹⁰ O pojęciu organu państwa zob. J. Trzeciński, *Pojęcie konstytucyjnego organu państwa socjalistycznego (na tle konstytucji PRL)*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974, s. 33; *idem*,

sposób jego definiowania bywa różny. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że jest to podmiot prawa wyposażony w kompetencję do dokonywania działań w imieniu państwa¹¹. Częściej jednak definicje opierają się na wyliczeniu cech organu państwowego. W takim ujęciu organem państwowym jest jednostka lub zespół osób wyposażonych w uprawnienia władcze, co pozwala ich działalność uważać za działalność państwa. Cechami takiego organu jest: wydzielenie go jako odrębnej części aparatu państwowego i ustanowienie jego kompetencji oraz dysponowanie i posługiwanie się środkami przymusu państwowego¹². Organ państwowy jest to więc wyodrębniony i celowo zorganizowany zespół osób i środków, utworzony i działający na podstawie prawa, powołany w celu realizacji w imieniu państwa określonych zadań i dysponujący prawem stosowania przymusu państwowego. Cechami charakterystycznymi takiego organu są: wyodrębniona struktura organizacyjna, zakres kompetencji, tryb i formy działania¹³.

W kontekście kwalifikowania Narodowego Banku Polskiego jako organu państwowego w literaturze prezentowane są dwa odmienne stanowiska. Przeciwnicy stoją na stanowisku, że NBP jest szczególną instytucją finansową, posiadającą osobowość prawną o ważnej misji publicznej, korzystającą z pewnych atrybutów organu (choćby używanie pieczęci z godłem państwowym), ale nieprzestającą jednak być specyficznym bankiem¹⁴. Podkreślają ponadto, że umieszczenie przepisów o Narodowym Banku Polskim w konstytucji nie powoduje automatycznego przyznania temu podmiotowi statusu organu państwa¹⁵.

Niektórzy autorzy natomiast jednoznacznie stwierdzają, że Narodowy Bank Polski jest centralnym organem państwowym zajmującym się sprawami funkcjonowania

Poglądy teoretyków na pojęcie i istotę organu państwa, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1972, Prawo XXXVIII, z. 163, s. 179–196; K.M. Pospieszalski, *O pojęciu organu państwowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972, z. 1, s. 23–39; M. Jaroszyński, *Z problematyki teorii organów państwowych*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 7, s. 111–120.

¹¹ J. Galster, *System organów państwowych [w:] Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2006, s. 49.

¹² H. Groszczyk, *Klasyfikacja organów państwowych [w:] Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, red. G. L. Seidler, H. Groszczyk, A. Pieniążek, Lublin 2003, s. 98.

¹³ B. Dziemidok-Olszewska, *Klasyfikacja organów władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. [w:] Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, red. Z. Szelięga, Lublin 2006, s. 12.

¹⁴ C. Kosikowski, *Publiczne prawo bankowe*, Warszawa 1999, s. 268. Zob. też: *idem*, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004, s. 247; *idem*, *NBP jako centralny bank państwa [w:] Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2003, s. 238; *idem*, *Publiczne prawo bankowe*, Warszawa 1999, s. 268; *idem*, *Pozycja Narodowego Banku Polskiego i jego organów w prawie polskim (stan obecny i postulaty na przyszłość)*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 11, s. 20 i 21. Podobne stanowisko prezentowane jest w: L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie prawo bankowe*, Warszawa 2006, s. 34.

¹⁵ J. Koksiński, *Bank centralny*, s. 35.

banków, pieniądza i kredytu¹⁶ – opierając się na orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 września 1990 r.¹⁷ oraz wskazując na publicznoprawny charakter zadań NBP¹⁸. Przedstawiciele nauki podkreślają, że Narodowy Bank Polski owszem, pełni rolę typową dla banku – instytucji o charakterze gospodarczym, ale jednocześnie występuje w roli organu państwa¹⁹.

Ciekawą analizę problematyki kwalifikowania Narodowego Banku Polskiego jako organu państwa prezentuje M. Zubik, który stwierdza, że bank centralny jest instytucją konstytucyjną, lecz samo wymienienie jej w ustawie zasadniczej nie przesądza o tym, że jest to organ państwa, chociaż ustawodawca przyznał mu atrybuty organu, którego zadaniem jest działanie na rzecz państwa i w jego imieniu. Autor ten podnosi też w swoich rozważaniach kwestię kwalifikowania organów Narodowego Banku Polskiego jako centralnych organów państwa w rozumieniu ustawy zasadniczej. Odwołując się m.in. do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętego na wniosek Prezesa NIK w sprawie zbadania konstytucyjności m.in. uchwał Rady Polityki Pieniężnej i Zarządu NBP²⁰, zgłębia znaczenie takich pojęć, jak *centralny organ państwowy*, o którym mowa w art. 188 pkt 3 Konstytucji RP, oraz *centralny konstytucyjny organ państwa*, którym ustrojodawca posługuje się w art. 189. W konkluzji swoich rozważań Zubik stwierdza, że „w myśl terminologii konstytucyjnej organy NBP, jakimi są Prezes NBP, Rada Polityki Pieniężnej oraz Zarząd NBP, są «centralnymi konstytucyjnymi organami państwa», a przepisy prawa przez nie wydane podlegają badaniu przez TK”²¹. W. Sokolewicz podkreśla z kolei, że bez względu na to, czy kwalifikuje się Narodowy Bank Polski jako organ państwa, czy tylko przyjmuje się, iż działa jak taki organ („podobnie” jak taki organ), można go zakwalifikować jako organ centralny, gdyż właściwość jego obejmuje terytorium całego państwa. Konsekwencją takiego wniosku jest z kolei fakt, że akty prawotwórcze NBP mogą podlegać kontroli Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 188 pkt 3 Konstytucji RP, bez względu na ich powszechne czy wewnętrzne obowiązywanie²².

¹⁶ A. Bordo, *Finanse publiczne w świetle regulacji prawnych*, Sopot 1999 s. 191; M. Gocłowski, *Reprezentacja Narodowego Banku Polskiego na gruncie prawa cywilnego i ustawy o NBP*, „Glosa” 1999, nr 10, s. 3.

¹⁷ Orzeczenie TK z dnia 13 września 1990 r., sygn. U 4/90, OTK 1986–1995/t2/1990/10.

¹⁸ K. Koperkiewicz-Mordel, komentarz do art. 5 ustawy o NBP [w:] *Prawo bankowe*, red. E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2002, s. B/4.

¹⁹ Tak: L. Garlicki, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 328; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 283.

²⁰ Orzeczenie z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 141, Dz.U. 2000, nr 53, poz. 648.

²¹ M. Zubik, *Narodowy Bank Polski (Analiza konstytucyjno-ustrojowa)*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 6, s. 33 i 34–37.

²² W. Sokolewicz, komentarz do art. 227 Konstytucji, s. 6.

Są też przedstawiciele doktryny, którzy wskazując, że Narodowy Bank Polski jest naczelnym organem państwa, wywodzą to twierdzenie z analizy przepisów Konstytucji RP dotyczących kompetencji Rady Ministrów oraz banku centralnego, podkreślając, że art. 146 ust. 1 Konstytucji RP wyraźnie stanowi, że do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego, przy czym jednocześnie art. 227 ust. 1 ustawy zasadniczej zakłada wyłączność NBP w kwestii ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Tym samym ten zakres polityki państwa został wyłączony spod gestii Rady Ministrów, a to – zdaniem autorów – oznacza, że w rozumieniu art. 146 ust. 2 Konstytucji RP Narodowy Bank Polski jest naczelnym organem państwa. Kolejny argument dla poparcia tego stanowiska wynika w ich ocenie z analizy art. 198 ust. 1 ustawy zasadniczej zaliczającego Prezesa NBP do grupy osób ponoszących odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu, a sprawujących funkcje kierownicze w naczelnym organach państwa. Z kolei art. 9 ust. 5 pkt 3 ustawy o NBP uznaje właściwość Trybunału Stanu do orzekania wobec Prezesa NBP zakazu zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji kierowniczych związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwa. Autorzy stwierdzają ponadto, że art. 103 ust. 1 i 3 wyraźnie pozwalają na wniosek, że funkcja Prezesa NBP to funkcja publiczna²³.

Zadania Narodowego Banku Polskiego

W mojej ocenie, biorąc pod uwagę, że Narodowy Bank Polski umieszczony został w rozdziale X Konstytucji RP zatytułowanym *Finanse publiczne* – a zatem poza rozdziałami regulującymi organizację i funkcjonowanie władz państwowych i ich naczelnym organów, oraz uwzględniając prezentowane w literaturze przedmiotu definicje organu państwowego, rozważania o statusie prawnym NBP powinny sprowadzać się przede wszystkim do kwestii zadań, które nałożone zostały na niego i które wynikają z jego funkcji jako banku centralnego. Dla oceny, czy Narodowy Bank Polski jest organem państwowym, kluczowe znaczenie ma zatem określenie tego, czy poprzez zadania, które realizuje NBP, działa on w imieniu i na rzecz państwa oraz posiada uprawnienia władcze.

Narodowy Bank Polski realizuje szereg szczegółowych zadań²⁴ w ramach następujących funkcji: banku emisyjnego, banku państwa i banku banków²⁵. Funkcja

²³ E. Łon, J. Wolniak, *Narodowy Bank Polski jako osoba prawa publicznego* [w:] *Finanse, bankowość i ubezpieczenia*, t. 2, red. K. Jajuga, M. Łyszczak, Wrocław 2001, s. 198–199.

²⁴ Określonych w ustawie o NBP.

²⁵ Zob. m.in. C. Kosikowski, *System bankowy* [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2003, s. 237; *idem*, *Pozycja Narodowego Banku Polskiego...*, s. 18, *idem*, *Finanse publiczne...*, s. 243; T. Gruszecki, *Teoria pieniądza i polityka*

emisyjna w wąskim ujęciu sprowadza się do wyłącznego prawa emisji znaków pieniężnych, czyli wprowadzania i wycofywania z obiegu prawnych środków pieniężnych²⁶. Uprawnienie do emisji pieniądza obejmuje określanie wzorów i wartości nominalnej banknotów, wzorów, wartości nominalnej, stopy, próby i masy monet, wielkości emisji znaków pieniężnych oraz terminu ich wprowadzania do obiegu (art. 33 ust. 1 ustawy o NBP). Jednocześnie ustawodawca powierzył bankowi centralnemu zadanie organizowania gospodarki tymi znakami pieniężnymi (art. 37 ustawy o NBP). Przywilej emisyjny banku centralnego, rozumiany jako wprowadzanie do obiegu znaków pieniężnych i organizowanie tego obiegu²⁷, wiąże się ponadto z obowiązkiem dbałości przez bank centralny o jakość (stabilność) tej waluty²⁸, reprezentowanej przez odpowiednie nominały banknotów i monet²⁹. Ponadto bank centralny ma wpływ na tzw. pieniądz bezgotówkowy (bankowy), ponieważ będąc podmiotem odpowiedzialnym za jakość pieniądza, musi mieć wpływ na działalność kredytową banków operacyjnych, skoro podstawową metodą emisji pieniądza jest kredyt bankowy³⁰.

Bank centralny oddziałuje na wyżej wymienione banki komercyjne przy zastosowaniu szerokiego wachlarza instrumentów prawnych i ekonomicznych o charakterze rynkowym, władczym lub administracyjnym. Takie możliwości dają instrumenty, w jakie został wyposażony Narodowy Bank Polski w ramach polityki pieniężnej³¹. Kreowanie polityki pieniężnej wiąże się z kolei z funkcją NBP jako banku centralnego państwa. Pod pojęciem *polityka pieniężna* należy rozumieć „tę część polityki gospodarczej państwa, której bezpośredni przedmiot zainteresowania stanowi całokształt spraw związanych z obiegiem pieniądza. Celem tak rozumianej polityki pieniężnej jest natomiast utrzymanie wartości pieniądza krajowego”³². Polityka pieniężna jest częścią polityki gospodarczej, którą Narodowy Bank Polski planuje i realizuje w imieniu i na rzecz państwa. Bank centralny realizuje powyższe zadanie, wpływając na cenę pieniądza – zarówno wewnętrzną (krajowa

pieniężna. Rys historyczny i praktyka gospodarcza, Kraków 2004, s. 275; M. Zubik, *Narodowy Bank Polski...*, s. 39; M. Bruno, *Autonomia polityczna banków centralnych. Teoria i praktyka*, Warszawa 1995, s. 9; R.W. Kaszubski, *Narodowy Bank Polski – centralny organ państwa*, „Glosa” 1995, nr 10, s. 4; M. Korona, *Niezależność banku centralnego*, „Bankier” 1996, nr 7–8, s. 5.

²⁶ W. Pyziół, *Narodowy Bank Polski – ustawa i akty wykonawcze. Komentarz do art. 5 ustawy o NBP* [w:] *Prawo bankowe*, red. E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2002, s. B/6; J. Nowaczek, *Narodowy Bank Polski jako bank centralny* [w:] *Polskie prawo bankowe*, red. L. Góral M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, Warszawa 2006, s. 43.

²⁷ Zob. C. Kosikowski, *System bankowy...*, s. 214.

²⁸ Zob. W. Dębski, *Rynek finansowy i jego mechanizmy. Podstawy teorii i praktyki*, Warszawa 2007, s. 64.

²⁹ E. Fojcik-Mastalska, *Bank centralny* [w:] *System prawa finansowego*, t. IV: *Prawo walutowe. Prawo dewizowe. Prawo rynku finansowego*, red. J. Głuchowski, Warszawa 2010, s. 101–102.

³⁰ *Ibidem*, s. 102.

³¹ *Ibidem*.

³² M. Zubik, *Narodowy Bank Polski...*, s. 44.

stopa procentowa), jak i zewnętrzną (kurs wymiany waluty krajowej względem innych walut)³³. Cele polityki pieniężnej są zatem rozpatrywane przez pryzmat celów stawianych przed całą polityką gospodarczą państwa. Istotne jest to, aby bank centralny, realizując funkcję banku państwa, dbał o stabilność waluty i oddziaływał na gospodarkę w sposób umożliwiający jej rozwój.

Narodowy Bank Polski wyposażony został ponadto w kompetencje i zadania, które umożliwiają przypisanie mu pełnienia funkcji „banku banków”. W doktrynie definiowana jest ona jako oddziaływanie na system bankowy (banki komercyjne) zgodnie z założeniami polityki pieniężnej oraz kształtowanie polityki stopy procentowej³⁴, prowadzenie polityki refinansowania banków i oprocentowania kredytów refinansowych, a także polityki rezerw obowiązkowych banków komercyjnych, lokowanych w banku centralnym, i organizowanie systemu informacyjnego dla całego systemu bankowego³⁵.

Podsumowanie

Podsumowując, można stwierdzić, że Narodowy Bank Polski, pomimo iż nie da się zakwalifikować w ramach trójpodziału władz, jest bez wątpienia częścią szeroko rozumianego aparatu państwowego i można go określić jako wyodrębniony funkcjonalnie, niezależny, wyspecjalizowany organ o centralnym usytuowaniu, odpowiedzialny za emisję pieniądza oraz szeroko rozumianą politykę monetarną³⁶. Zgodzić się zatem należy z poglądem, że wykonuje on zadania władzy publicznej, realizując przy tym władztwo państwowe³⁷.

Narodowy Bank Polski zajmuje określone miejsce w strukturze aparatu państwowego i z uwagi na swoje znaczące kompetencje mieszczące się w zakresie prowadzenia polityki gospodarczej państwa, za realizację której co do zasady odpowiedzialny jest rząd, wchodzi w określone relacje z Radą Ministrów. Polityka pieniężna, będąca niewątpliwie częścią szeroko rozumianej polityki gospodarczej,

³³ A. Szewczuk, *Polityka budżetowa a polityka pieniężna* [w:] *Finanse publiczne. Instrumenty, struktury, procesy*, red. M. Dylewski, B. Filipiak, A. Szewczuk, Szczecin 2004, s. 358.

³⁴ Podobnie: L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie prawo...*, s. 45.

³⁵ C. Kosikowski, *System bankowy...*, s. 218; *idem*, *Pozycja Narodowego Banku Polskiego...*, s. 19. Podobnie: M. Grzybowski, *Publiczne prawo...*, s. 268. Por. T. Gruszecki, *Teoria pieniądza...*, s. 276; W. Baka, *Bankowość europejska*, Warszawa 2005, s. 99; M. Bruno, *Autonomia polityczna...*, s. 9.

³⁶ Por. A. Bałaban, *Konstytucyjna pozycja Narodowego Banku Polskiego a unia monetarna* [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2002, s. 343 i 344; W. Sokolewicz, komentarz do art. 227 Konstytucji, s. 5. Zob. uwagę na temat kwalifikowania NBP jako organu a jego niezależności: R. Sura, *Niezależność Narodowego Banku Polskiego a relacje z Parlamentem RP*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 4, s. 105–116.

³⁷ W. Sokolewicz, komentarz do art. 227 Konstytucji, s. 5.

została wyłączona spod kompetencji organu o charakterze politycznym, jakim jest Rada Ministrów, i „oddana” Narodowemu Bankowi Polskiemu, wyposażonemu jednocześnie w znaczny stopień niezależności od władzy wykonawczej, ale zabieg ten nie oznacza, że strona rządowa straci zainteresowanie problematyką polityki pieniężnej tylko dlatego, że nie ma na nią bezpośredniego wpływu, znaczenie polityki pieniężnej dla systemu gospodarczego, podobnego do systemu ogniw połączonych, jest bowiem zasadnicze.

Jak podkreśla się w doktrynie, w świetle art. 227 ust. 1 Konstytucji RP wszystkie działania kluczowe dla ustalania i realizacji polityki pieniężnej, określone ustawowo, powinny być działaniami banku centralnego, a wyłączność w zakresie tej kompetencji oznacza, że nie może on być ograniczany postanowieniami rządu czy ustawy budżetowej. Ustrojodawca wyłączył przedmiot objęty kompetencjami Narodowego Banku Polskiego spod oddziaływania sporów politycznych i uniezależnia go od doraźnych potrzeb finansowych państwa³⁸. Wyłączenie spod kompetencji Rady Ministrów prowadzenia polityki pieniężnej ma swoje uzasadnienie. Siły polityczne, które realizują władzę wykonawczą jako rząd, będą kierowały się w swoim działaniu „na ogół krótkookresowym interesem mieszczącym się w perspektywie własnej kadencji”³⁹. W literaturze podkreśla się, że skorelowanie prac Narodowego Banku Polskiego i Rady Ministrów jest mimo to pożądane, gdyż ustawa budżetowa i założenia polityki pieniężnej to dokumenty, których „rzeczywista aktualność jest wzajemnie uzależniona”. Kompetencje Rady Ministrów w przedmiocie kształtowania sytuacji gospodarczej państwa wskazują na istnienie faktycznych zależności w zakresie prowadzenia gospodarki budżetowej rządu oraz realizowania polityki pieniężnej przez Narodowy Bank Polski⁴⁰.

Nałożony ustawowo na NBP obowiązek współdziałania z organami państwa w zakresie kształtowania i realizowania polityki gospodarczej przy jednoczesnym dążeniu do odpowiedniej realizacji założeń polityki pieniężnej realizowany jest poprzez szczegółowe działania określone w ustawie o NBP. Ustalanie i realizowanie polityki pieniężnej powinno przebiegać we współdziałaniu z Radą Ministrów, która zgodnie z art. 146 Konstytucji RP prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa⁴¹. Polityka pieniężna określa ogólne, ramowe warunki polityki

³⁸ M. Zubik, *Opinie w sprawie statusu organów centralnego banku państwa (art. 227 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 5, s. 102.

³⁹ W. Łączkowski, *Ustrojowa pozycja banku centralnego w Polsce*, „Biuletyn Bankowy” 2003, nr 4, s. 38.

⁴⁰ M. Zubik, *Opinie w sprawie...*, s. 103.

⁴¹ R. Tupin, *Niezależność NBP a obowiązek dbałości o stan gospodarki narodowej (uwagi krytyczne i wnioski de lege ferenda)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2002, nr 6, s. 15; Z. Ofiarski, *Prawo bankowe*, Warszawa 2008, s. 344; A. Mikos-Sitek, *Polskie prawo bankowe. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 38. Podobnie: H. Gronkiewicz-Waltz, *Bank centralny w rynkowym systemie gospodarczym*, „Prawo Bankowe” 1994, nr 3, s. 28; J. Pietrewicz, *Bank centralny w polskiej gospodarce rynkowej*, „Bank i Kredyt” 1994, nr 6, s. 9.

gospodarczej jako całości zapewniając w ten sposób podstawowe warunki jej realizacji poprzez dbanie o stabilność cen i wartości pieniądza, nie może być więc kształtowana i realizowana w oderwaniu od celów polityki gospodarczej rządu⁴². Ustawa o NBP stanowi, że Narodowy Bank Polski wspiera politykę gospodarczą rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP, jakim jest utrzymanie stabilnego poziomu cen (art. 3 ust. 1 ustawy o NBP). Oznacza to, że Narodowy Bank Polski ma obowiązek przeciwstawiania się takiej polityce gospodarczej rządu, która nie gwarantuje utrzymania stabilnego poziomu cen⁴³. Możliwa jest więc sytuacja antagonizmu między Radą Ministrów a Narodowym Bankiem Polskim, sposób rozwiązywania takich konfliktów nie został jednak w żaden sposób uregulowany. Transparentne rozwiązania prawne w tym zakresie ułatwiłyby pracę Narodowemu Bankowi Polskiemu i Radzie Ministrów i sprzyjałyby umocnieniu niezależności NBP. Jasne reguły postępowania w sytuacji napięć w kontaktach z Radą Ministrów wykluczałyby ewentualne próby nieformalnych nacisków ze strony rządowej na Narodowy Bank Polski czy też ukazywania opinii publicznej NBP jako podmiotu, który działa w oderwaniu od potrzeb społecznych. Ustawodawca nie przewidział instrumentów pozwalających na rozładowywanie ewentualnych napięć na linii bank centralny – rząd⁴⁴. Brak współpracy między tymi podmiotami, a wręcz podejmowanie działań wzajemnie sprzecznych, może prowadzić do poważnych skutków ekonomicznych, społecznych i politycznych. Nie ma wątpliwości, że niezależność jest obecnie cechą charakteryzującą bankowość centralną, niezależny bank musi jednak współpracować (czy współdziałać) z rządem, ponieważ oba te podmioty czynią przedmiotem swojego zainteresowania te same aspekty życia gospodarczego.

Bibliografia

- Baka W., *Bankowość europejska*, Warszawa 2005.
- Balaban A., *Konstytucyjna pozycja Narodowego Banku Polskiego a unia monetarna [w:] Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2002.
- Bordo A., *Finanse publiczne w świetle regulacji prawnych*, Sopot 1999.
- Bruno M., *Autonomia polityczna banków centralnych. Teoria i praktyka*, Warszawa 1995.
- Dębski W., *Rynek finansowy i jego mechanizmy. Podstawy teorii i praktyki*, Warszawa 2007.

⁴² H. Zięba-Załucka, *Narodowy Bank Polski...*, s. 10.

⁴³ C. Kosikowski, *Pozycja Narodowego Banku Polskiego...*, s. 18. Zob. uwagi: E. Komierzyńska-Orlińska, *Wartości wyrażone przez prawodawcę w celu działalności Narodowego Banku Polskiego. Wybrane problemy*, „Gubernaculum” 2023, nr 1, s. 293–294.

⁴⁴ Negatywnie ocenia brak rozwiązań w tym przedmiocie m.in. W. Dębski, *Rynek finansowy...*, s. 70; T. Kowalski, *Ekonomiczne i instytucjonalne aspekty Ustawy o Narodowym Banku Polskim i Prawa bankowego z 29 sierpnia 1997 r.*, „Bank i Kredyt” 1997, nr 12, s. 11.

- Dziemidok-Olszewska B., *Klasyfikacja organów władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] *Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, red. Z. Szeliga, Lublin 2006.
- Fojcik-Mastalska E., *Bank centralny* [w:] *System prawa finansowego*, t. IV: *Prawo walutowe. Prawo dewizowe. Prawo rynku finansowego*, red. J. Głuchowski, Warszawa 2010.
- Galster J., *System organów państwowych* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2006.
- Garlicki L., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Goćłowski M., *Reprezentacja Narodowego Banku Polskiego na gruncie prawa cywilnego i ustawy o NBP*, „Glosa” 1999, nr 10.
- Gronkiewicz-Waltz H., *Bank centralny. Od gospodarki planowej do rynkowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1992.
- Gronkiewicz-Waltz H., *Bank centralny w rynkowym systemie gospodarczym*, „Prawo Bankowe” 1994, nr 3.
- Groszczyk H., *Klasyfikacja organów państwowych* [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, red. G.L. Seidler, H. Groszczyk, A. Pieniążek, Lublin 2003.
- Góral L., Karlikowska M., Koperkiewicz-Mordel K., *Polskie prawo bankowe*, Warszawa 2006.
- Gruszecki T., *Teoria pieniądza i polityka pieniężna. Rys historyczny i praktyka gospodarcza*, Kraków 2004.
- Jaroszyński M., *Z problematyki teorii organów państwowych*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 7.
- Kaszubski R.W., *Narodowy Bank Polski – centralny organ państwa*, „Glosa” 1995, nr 10.
- Koksiński J., *Bank centralny* [w:] *Prawo bankowe w zarysie*, red. E. Fojcik-Mastalska, Wrocław 2004.
- Komierzyńska-Orlińska E., *Wartości wyrażone przez prawodawcę w celu działalności Narodowego Banku Polskiego. Wybrane problemy*, „Gubernaculum” 2023, nr 1.
- Koperkiewicz-Mordel K., komentarz do art. 5 ustawy o NBP [w:] *Prawo bankowe*, red. E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2002.
- Korona M., *Niezależność banku centralnego*, „Bankier” 1996, nr 7–8.
- Kosikowski C., *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004.
- Kosikowski C., *NBP jako centralny bank państwa* [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2003.
- Kosikowski C., *Pozycja Narodowego Banku Polskiego i jego organów w prawie polskim (stan obecny i postulaty na przyszłość)*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 11.
- Kosikowski C., *Publiczne prawo bankowe*, Warszawa 1999.
- Kosikowski C., *System bankowy* [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2003.
- Kowalski T., *Ekonomiczne i instytucjonalne aspekty Ustawy o Narodowym Banku Polskim i Prawa bankowego z 29 sierpnia 1997 r.*, „Bank i Kredyt” 1997, nr 12.
- Łączkowski W., *Ustrojowa pozycja banku centralnego w Polsce*, „Biuletyn Bankowy” 2003, nr 4.
- Łon E., Wolniak J., *Narodowy Bank Polski jako osoba prawa publicznego* [w:] *Finanse, bankowość i ubezpieczenia*, t. 2, red. K. Jajuga, M. Łyszczak, Wrocław 2001.
- Mikos-Sitek A., *Polskie prawo bankowe. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.
- Nowaczek J., *Narodowy Bank Polski jako bank centralny* [w:] *Polskie prawo bankowe*, red. L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, Warszawa 2006.
- Ofiarski Z., *Prawo bankowe*, Warszawa 2008.
- Pietrewicz J., *Bank centralny w polskiej gospodarce rynkowej*, „Bank i Kredyt” 1994, nr 6.
- Pospieszalski K.M., *O pojęciu organu państwowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972, z. 1.
- Pyzioł W., *Narodowy Bank Polski – ustawa i akty wykonawcze. Komentarz do art. 5 ustawy o NBP* [w:] *Prawo bankowe*, red. E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2002.

- Sokolewicz W., komentarz do art. 227 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.
- Sura R., *Niezależność Narodowego Banku Polskiego a relacje z Parlamentem RP*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4.
- Szewczuk A., *Polityka budżetowa a polityka pieniężna* [w:] *Finanse publiczne. Instrumenty, struktury, procesy*, red. M. Dylewski, B. Filipiak, A. Szewczuk, Szczecin 2004.
- Trzciński J., *Poglądy teoretyków na pojęcie i istotę organu państwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1972, Prawo XXXVIII, z. 163.
- Trzciński J., *Pojęcie konstytucyjnego organu państwa socjalistycznego (na tle konstytucji PRL)*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974.
- Tupin R., *Niezależność NBP a obowiązek dbałości o stan gospodarki narodowej (uwagi krytyczne i wnioski de lege ferenda)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2002, nr 6.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Zięba-Załucka H., *Narodowy Bank Polski – Konstytucja – Demokracja*, „Jurysta” 2004, nr 3.
- Zubik M., *Narodowy Bank Polski (Analiza konstytucyjno – ustrojowa)*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 6.

Streszczenie

Konstytucja RP jednoznacznie stanowi, że Narodowy Bank Polski jest bankiem centralnym Rzeczypospolitej Polskiej, co oznacza, że wolą ustrojodawcy było, aby na terytorium Polski działał tylko jeden bank o takim zakresie kompetencji i pozycji ustrojowej. Pojęcie *centralny bank państwa* jest terminem wykształconym w literaturze poświęconej bankowości i finansom, powstałym w oparciu o powtarzającą się praktykę różnych państw. Doświadczenia państw demokratycznych pozwalają na wniosek, że termin *bank centralny* pociąga za sobą pewne minimum funkcji i właściwości nierozdzielalne z nim związanych. W literaturze przedmiotu powszechnie akceptowany jest katalog trzech funkcji, a mianowicie banku państwa, banku emisyjnego oraz banku banków. Ostatnia funkcja określa pozycję NBP w systemie bankowym państwa i sprządza się do możliwości wpływania banku centralnego na funkcjonowanie tego systemu.

Słowa kluczowe: bank centralny, organ państwowy, pozycja ustrojowa NBP

THE NATIONAL BANK OF POLAND AS A STATE AUTHORITY – DE LEGE LATA REMARKS

Summary

The Constitution of the Republic of Poland explicitly states that the National Bank of Poland is the central bank of the Republic of Poland, which means that the constitutional design was intended to ensure that only one bank with such scope of competence and constitutional position operates within Polish territory. The term “state’s central bank” is a concept developed in the literature on banking and finance, based on the recurring practices of various countries. The experiences of democratic states lead to the conclusion that the term “central bank” entails a minimum set of functions and characteristics inherently associated with it. In the relevant literature, a widely accepted list of three functions is recognized: the state bank, the issuing bank, and the bank of banks. The last function defines the position of the NBP within the country’s banking system and involves the central bank’s ability to influence the functioning of that system.

Keywords: central bank, state authority, constitutional position of the NBP

Helena Kisilowska

Uniwersytet Radomski

ORCID: 0000-0003-3671-5457

PARK KULTUROWY JAKO FORMA DECENTRALIZACJI OCHRONY ZABYTKÓW I OPIEKI NAD ZABYTKAMI

Wprowadzenie

Park kulturowy jest stosunkowo nową formą ochrony zabytków, stwarzającą gminom możliwość ocalenia cennych walorów krajobrazów kulturowych znajdujących się na ich terenie. W Polsce obecnie funkcjonuje 38 parków kulturowych¹. Wprowadzenie tej obszarowej formy prawnej ochrony do polskiego porządku prawnego ma służyć nie tylko zachowaniu szeroko rozumianego obszaru kulturowego, ale również zabytków nieruchomych charakterystycznych dla lokalnej tradycji budowlanej i osadniczej. Ochrona dziedzictwa kulturowego jest dziś problemem wielopoziomowym, wymagającym nowego spojrzenia. Liczne ograniczenia powodują, że trzeba szukać właściwych instrumentów prawnych, aby chronić wartości ważne dla społeczeństwa². Nie da się chronić wszystkiego w nieograniczonym stopniu. Z drugiej strony trzeba uwzględnić, że zabytki to dobro łatwe do utracenia. Skuteczna ochrona zabytków wymaga, poza aktywnymi działaniami państwa i administracji rządowej, także działalności jednostek samorządu terytorialnego, a zwłaszcza samorządów gmin jako jednostek najbliższych obywatelom. Demokratyczne państwo prawa musi budować swoje prawo w oparciu o zasady *public governance*, traktując obywateli jako rzeczywistych współgospodarzy i współdecydentów.

W artykule podjęto próbę udowodnienia tezy, że park kulturowy może być efektywną formą prawną decentralizacji ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Należy jednak uwzględnić, że realizowany na poziomie gmin (miast) w Polsce,

¹ Wśród nich są obiekty bardzo duże i istotne dla polskiej kultury, jak np.: Park kulturowy Stare Miasto we Wrocławiu, Park kulturowy Stare Miasto w Krakowie, Park kulturowy Stare Miasto w Poznaniu, Park kulturowy Historyczne Centrum Warszawy, Park kulturowy Stary Radom czy Park kulturowy obszaru ulicy Krupówki. <https://www.gov.pl/web/kultura/park-kulturowy> (6.06.2025).

² Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017, s. 127.

budzi jeszcze aktualnie szereg kontrowersji i wymaga doprecyzowania procedur, które przede wszystkim zwiększą społeczną akceptację konkretnych rozwiązań, oraz jasnych i w pełni czytelnych przepisów prawnych. Konieczne jest też zagwarantowanie rzeczywistych, szerokich konsultacji społecznych oraz odpowiednich zabezpieczeń finansowych, bez których niemożliwa będzie zarówno właściwa ochrona i opieka nad zabytkami, jak i sprawiedliwe rekompensaty dla właścicieli i użytkowników, których prawa i dochody zostaną ograniczone poprzez utworzenie parku kulturowego. Dziedzictwo kulturowe samo się nie ochroni. Potrzebne jest dobre, skuteczne i sprawiedliwe ustawodawstwo, a także wsparcie społeczne, w tym samorządów terytorialnych.

Park kulturowy jako forma ochrony zabytków

Podstawowym aktem prawnym w zakresie ochrony zabytków jest w Polsce ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³. Określa ona przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi, zasady tworzenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach, a także organizację organów ochrony zabytków.

Zgodnie z preambułą Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴ wszyscy obywatele Rzeczypospolitej są zobowiązani „do przekazywania przyszłym pokoleniom wszystkiego co cenne z ponad tysiącletniego dorobku”. Zabytki są dobrem publicznym, a ich ochrona staje się obowiązkiem państwa i obywateli.

W języku potocznym zabytek to świadectwo przeszłości i działalności ludzkiej, identyfikujące społeczeństwo historyczne i kulturalne⁵. Zgodnie z aktualnie obowiązującą ustawą zabytkiem jest nieruchomość lub rzecz ruchoma, jej część lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki albo zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną i naukową.

Formami ochrony zabytków zgodnie z ustawą są: wpis do rejestru zabytków, wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa, uznanie za pomnik historii, utworzenie parku kulturowego, ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego⁶.

³ T.j. Dz.U. 2024, poz. 1292 ze zm. (dalej u.o.z.).

⁴ Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

⁵ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, Kraków 2001, s. 74.

⁶ Art. 7 u.o.z.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 rada gminy, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, na podstawie uchwały może utworzyć park kulturowy w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Jest to forma prawna ochrony obszarowej, która wprowadza szczególny reżim prawny w zakresie korzystania z terenu objętego ochroną. Uchwała rady gminy tworząca park kulturowy jest aktem prawa miejscowego o charakterze powszechnie obowiązującym na danym terenie.

W doktrynie park kulturowy traktowany jest jak obszar specjalny tworzony w interesie publicznym. Prawną istotą obszaru specjalnego jest wprowadzenie na jego obszarach specjalnych regulacji prawnych mających na celu ochronę wartości, które stanowiły podstawę jego utworzenia⁷. Podkreślane jest też silne powiązanie z *genius loci* – duchem miejsca, który jest nośnikiem wartości, zapewniając odbiorcom dostęp do nich poprzez proces percepcji, i który łączy dziedzictwo materialne i niematerialne⁸.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2007 r.⁹ wskazano, że celem ochrony parku kulturowego jest przestrzeń otaczająca teren, na którym znajduje się obiekt podlegający ochronie. Podkreślono, że park kulturowy przedstawia „wartość kulturową, jako określona całość”. Również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 1 sierpnia 2018 r.¹⁰ uznano, że „celem uchwały w sprawie parku kulturowego jest ochrona wartości kulturowych określonej, historycznie ukształtowanej przestrzeni jako całości”. W orzecznictwie wyraźnie podkreśla się, że ochronie podlega przestrzeń otaczająca teren, na którym znajdują się obiekty podlegające często też odrębnej ochronie¹¹.

Park kulturowy przedstawia wartość jako określona całość, ma służyć ochronie zabytkowych nieruchomości charakterystycznych dla lokalnej tradycji. Poza walorami historycznymi, artystycznymi i naukowymi dodatkowym elementem ochrony powinna być tradycja jako nośnik wartości społeczno-kulturowych¹².

Prawne uwarunkowanie tworzenia parków kulturowych

Tworzenie parków kulturowych jest wyłączną kompetencją rady gminy. Wśród zadań własnych gminy w art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym¹³

⁷ Zob. szerzej na ten temat: A. Małkowska, *Park kulturowy jako forma ochrony wartości* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.

⁸ Zob. szerzej na ten temat: L. Gryz: *Establishing Cultural Park as Form of Genius Loci (Sprit of Place) Protection*, „Przegląd Prawa Administracyjnego 2005, nr 9, s. 65–75.

⁹ Sygn. II OSK 7/07, LEX nr 334159.

¹⁰ Sygn. II SA/Kr. 480/18, LEX nr 2534647.

¹¹ Przykładowo: wyrok NSA z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. II OSK 932/18, LEX nr 3022271.

¹² Zob. szerzej: A. Małkowska: *Park kulturowy...*, s. 752.

¹³ Dz.U. 2024, poz. 1465.

ustawodawca wskazał ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami. Park kulturowy tworzony jest przez radę gminy w drodze uchwały, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Opinia nie ma charakteru wiążącego, jednak w doktrynie i orzecznictwie przyjęto, że organ występujący o opinię ma obowiązek przeprowadzić analizę treści opinii i dokonać wnikliwej jej oceny¹⁴. Praktyka potwierdza duże znaczenie opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków jako osoby o fachowych kompetencjach.

Skutkiem powołania parku kulturowego jest obowiązek sporządzenia planu ochrony zatwierdzonego przez radę gminy. Ustawodawca nie nadał planowi ochrony formy prawa miejscowego, co w istotny sposób ogranicza jego skuteczność¹⁵. Plan sporządza wójt, burmistrz lub prezydent miasta w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Dla obszarów, na których utworzono park kulturowy, sporządza się obowiązkowo miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego będący aktem prawa miejscowego, co nie w pełni, ale w pewnym stopniu stwarza możliwość prawnej ochrony podjętych ustaleń.

Uchwała rady gminy tworząca park kulturowy powinna określać nazwę parku, jego granice, sposób ochrony, a także zakazy i ograniczenia. W orzecznictwie podkreśla się, że mogą to być tylko takie zakazy i ograniczenia, które zostały enumeratywnie określone w ustawie o ochronie zabytków¹⁶. Mogą one dotyczyć tylko: prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej i usługowej, umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, składowania lub magazynowania odpadów, a także zmiany sposobów korzystania z zabytków nieruchomości znajdujących się na terenie parku. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, zwana potocznie ustawą krajobrazową¹⁷, wprowadziła nowelizację umożliwiającą ustanowienie w uchwale dotyczącej utworzenia parku kulturowego zakazów i ograniczeń dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury¹⁸, a także do ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁹ definicje reklamy (art. 2 pkt 16e), tablicy reklamowej

¹⁴ Por. T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004; K. Zeidler, *Leksykon prawa ochrony zabytków*, Warszawa 2010, s. 248; wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2015 r., sygn. VIII SA/Wa 759/14, LEX nr 1723828.

¹⁵ K. Zalaszińska, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 54.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2007 r., sygn. II OSK 1487/07, LEX nr 424539; wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 grudnia 2007 r., sygn. III SA/Kr 569/07, LEX nr 368095.

¹⁷ Dz.U. 2015, poz. 774.

¹⁸ Art. 17 ust. 1 pkt 3a u.o.z.

¹⁹ T.j. Dz.U. 2024, poz. 1130 ze zm.

(art. 2 pkt 16b), urządzenia reklamowego (art. 2 pkt 16c), szyldu (art. 2 pkt 16d) i krajobrazu (art. 2 pkt 16e), co pozytywnie wpłynęło na ograniczenie sytuacji spornych oraz orzecznictwo w przypadku spraw administracyjnych i sądowych.

W celu realizacji zadań związanych z ochroną parku kulturowego rada gminy może utworzyć jednostkę organizacyjną do zarządzania parkiem. Decyzja dotycząca powołania struktury do zarządzania parkiem kulturowym leży w gestii organu samorządu gminy powołującego park. Powoływane jednostki najczęściej przyjmują formę wydzielonej komórki w urzędzie gminy czy miasta i działają na podstawie jego regulaminu. Inną formą zarządzania parkiem są spółki prawa handlowego lub fundacje²⁰.

Coraz częściej w praktyce pojawiają się parki kulturowe przekraczające granice gmin. Zgodnie z ustawą park taki może być utworzony i zarządzany na podstawie zgodnych uchwał rad gmin lub związku gmin, na terenie których park jest tworzony²¹.

Ustawa zapewnia mieszkańcom możliwość składania wniosków dotyczących projektu uchwały o utworzeniu parku kulturowego. Rada gminy jest obowiązana ogłosić w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie w sposób zwyczajowo przyjęty informacji o podjęciu prac nad utworzeniem parku kulturowego. Określa też formę, miejsce i termin składania wniosków. Jest to wyraźny element decentralizacji i samorządności.

Częstym problemem związanym z tworzeniem parków kulturowych przez gminy, poza konfliktem interesu publicznego i prywatnego właścicieli i użytkowników, jest konkurencyjność tej formy ochrony w stosunku do przewidzianych prawem form ochrony przyrody. Cenne kulturowo obszary stanowić mogą jednocześnie tereny wartościowe z przyrodniczego punktu widzenia, a ich ochrona np. w formie rezerwatu przyrody może zawierać ograniczenia sprzeczne z potrzebami ochrony zabytków²². Powoduje to, że gminy stoją przed bardzo trudnym zadaniem harmonizowania, w myśl zrównoważonego rozwoju, potrzeb ochrony zabytków i ochrony przyrody, a także rozwoju gospodarczego gminy²³.

Sporny wymiar zakazów i ograniczeń na terenie parków kulturowych

Celem administracyjnego prawa materialnego jest przede wszystkim wyznaczenie statusu jednostki. Sądownictwo administracyjne wskazuje wyraźnie na

²⁰ Zob. szerzej na ten temat: Z. Myczkowski, R. Marcinek, A. Siwek, *Park kulturowy jako forma ochrony krajobrazu kulturowego (historycznego)*, Kraków 2017, s. 34.

²¹ Art. 16 ust. 5 u.o.z.

²² A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 143.

²³ K. Zalańska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010, s. 123.

konieczność zgodności decyzji z prawem materialnym²⁴. Dlatego tak istotnym staje się określenie granic praw i obowiązków osób fizycznych i osób prawnych prowadzących działalność usługową i gospodarczą na terenie parku kulturowego, a także osób korzystających z terenu i zabytków na tym terenie, zwłaszcza nieruchomości zabytkowych. Osoby te mogą posiadać różny zakres praw rzeczowych i obligacyjnych, które powinny być właściwie i sprawiedliwie chronione.

Jak słusznie zauważa J. Sługocki, stanem idealnym byłoby osiągnięcie zgodności w kwestii realizacji interesu publicznego i prywatnego w zakresie ochrony zabytków i opieki nad nimi. W rzeczywistości stale występują w tym kontekście konflikty, i to często właśnie rolą samorządów lokalnych jest szukanie kompromisu i korzystnych rozwiązań²⁵.

Na fakt, że parki kulturowe generują problemy sporne interesu publicznego z interesem mieszkańców, wskazują wcześniejsze badania udokumentowane w literaturze²⁶. Właściciele działek włączonych do obszaru parku kulturowego, których prawa zostały ograniczone w nieproporcjonalnym stopniu, mają na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym²⁷ legitymację skargową do zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały rady gminy²⁸. Dlatego też rada gminy ma obowiązek poinformować osoby zainteresowane o planach utworzenia parku kulturowego oraz planowanych zakazach i ograniczeniach. Daje to mieszkańcom możliwość wypowiedzenia się w sprawie już na etapie postępowania administracyjnego²⁹.

Ważne jest, aby argumenty prezentowane przez mieszkańców były rzeczywiście traktowane w sposób odpowiedzialny i rzetelny. Można tu przytoczyć orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2023 r., w którym podkreślono wagę zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem ograniczenia prawa własności nieruchomości jako zabytku nieruchomego³⁰. Właścicielom i posiadaczom należy zapewnić również gwarancje proceduralne, które umożliwią im podjęcie skutecznej polemiki z propozycją ograniczeń. Muszą mieć oni realną możliwość odniesienia się do projektu oraz zgłaszania własnych wniosków dowodowych na okoliczności podważające wnioski organu³¹. Ważny jest czas na przygotowanie wniosków.

²⁴ Por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2021 r., sygn. II FSK 472/21.

²⁵ J. Sługocki, *Opieka nad zabytkami nieruchomymi. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2014, s. 178.

²⁶ Zob. szerzej na ten temat: P. Dzienis, *Triada własności nieruchomości, a instytucja parku kulturowego w Polsce w ujęciu empirycznym*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 9, s. 38 i n.

²⁷ T.j. Dz.U. 2024, poz. 1465 ze zm.

²⁸ Por. wyrok NSA z dnia 26 września 2023 r., sygn. II OSK 3243/20, LEX nr 3621956.

²⁹ Zob. szerzej na ten temat: A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa o ochronie...*, komentarz do art. 16.

³⁰ Sygn. P12/18, Legalis.

³¹ Por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 16 stycznia 2024 r., sygn. II SA/LU 1032/23, Legalis; wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 sierpnia 2023 r., sygn. VII SA/Wa 2018/18, Legalis.

Sądy dość konsekwentnie stają na stanowisku, że ograniczenia korzystania z parku kulturowego, jeśli mieszczą się w granicach określonych w ustawie, nie stanowią naruszenia prawa własności i równości wobec prawa, ponieważ prawo własności nie ma charakteru absolutnego, a zakazy i ograniczenia są równe dla wszystkich³². W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się jednak, że równość wymaga, aby osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji były traktowane tak samo, a osoby znajdujące się w sytuacji odmiennej – odmiennie. Zakazy i ograniczenia muszą wyraźnie chronić obszar parku kulturowego.

Największym problemem są ograniczenia i zakazy związane z prowadzoną działalnością gospodarczą i usługową, ponieważ mają one wpływ na osiągnięte dochody i zakres działalności mieszkańców i użytkowników terenów i obiektów objętych reżimem parku kulturowego. W orzecznictwie występuje pogląd, że społeczna gospodarka rynkowa dopuszcza, aby państwo poprzez władzę ustawodawczą i wykonawczą ingerowało w zakres wykonywanej działalności gospodarczej, co stwarza możliwość, aby organy samorządu zostały wyposażone w prawo wprowadzania takich ograniczeń również w przypadku parku kulturowego. Wprowadzane regulacje nie mogą jednak naruszać konstytucyjnej zasady proporcjonalności³³.

Od dyskrejonalnej oceny lokalnego prawodawcy zależy, jakie kategorie usług, handlu czy produkcji uzna on za kolidujące z wymaganiami ochrony konkretnego parku kulturowego³⁴. Dlatego tak ważne są konsultacje społeczne przed podjęciem decyzji i rzeczywisty dialog z mieszkańcami.

Podstawą obowiązującego w Polsce ustroju gospodarczego jest społeczna gospodarka oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych³⁵. Artykuł 22 Konstytucji RP przewiduje możliwość wprowadzenia ograniczeń wolności gospodarczej, ale ograniczenia takie mogą być wprowadzane tylko w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy uzasadnia je ważny interes publiczny. Trzeba też podkreślić, że wprowadzenie przepisu rangi ustawowej jako warunku ograniczeń wolności gospodarczej stanowi wymóg bezwzględny, wynikający z zasady demokratycznego państwa prawa. Artykuł 22 Konstytucji RP należy rozpatrywać w powiązaniu z art. 31 stanowiącym: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo dla wolności

³² Por. wyrok NSA z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. II OSK 932/18, LEX nr 3022271; wyrok NSA z dnia 17 września 2021 r., sygn. II OSK 3735/18, LEX nr 3248639; wyrok NSA z dnia 5 października 2021 r., sygn. II OSK 207/21, LEX nr 3319519.

³³ Por. wyrok NSA z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. II OSK 932/18, LEX 3022271.

³⁴ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 1 sierpnia 2018 r., sygn. II SA/Kr. 480/18, LEX nr 2534647.

³⁵ Art. 20 Konstytucji RP.

i praw innych osób”³⁶. Niezbędna do wprowadzenia ustawowych ograniczeń jest uzasadniona i zgodna z prawem ochrona interesu publicznego. Termin *interes publiczny* należy do kategorii pojęć niedookreślonych (nieostrych), których istnienie doktryna dość powszechnie uważa za konieczne, zwłaszcza w zmieniającej się rzeczywistości.

Trzeba też uwzględnić to, że jeśli pojecie nieostre ma charakter normatywny, to jest prawnie wiążące dla organów administracji publicznej zarówno państwowej, jak i rządowej oraz samorządowej, stosujących prawo. Prawdopodobnie przyjętej przez organy administracji interpretacji, konkretyzującej znaczenie tego pojęcia w rzeczywistej sprawie, podlega kontroli instancyjnej i sądowej.

Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego pojęcia niedookreślone, takie jak *dobro wspólne* czy *interes publiczny*, podlegają sądowej kontroli legalności. Również, jak podkreśla M. Zdyb, pojęcia *interes publiczny* i *dobro wspólne* były wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Zwracał on w szczególności uwagę³⁷, że „interes publiczny (dobro wspólne) aby mógł być uwzględniony, winien mieć ugruntowaną w świadomości jednostek podstawę aksjologiczną, z której wynika konkretny normatywny imperatyw”³⁸. Z jednej strony sądowa kontrola stanowi istotną ochronę praw jednostki, jednak jak już wcześniej podkreślał J.S. Langrod, rodzi to niebezpieczeństwo, że to sądy będą sprawowały władzę w państwie, a ponadto zwiększy się stopień dowolności orzekania.

Doktryna prawa szeroko akcentuje związek interesu publicznego z pojęciem *dobro wspólne*. S. Fundowicz zwraca uwagę na naukę Soboru Watykańskiego II definiującą dobro wspólne jako ogół warunków życia społecznego, jakie bądź zrzeczeniom, bądź poszczególnym członkom społeczeństwa pozwalają „osiągnąć pełniej i łatwiej własną doskonałość”. Autor ten podkreśla, że w tak rozumianym dobru wspólnym istotne są trzy elementy: poszanowanie osoby jako takiej, rozwój dóbr duchowych i ziemskich społeczności oraz trwałość i bezpieczeństwo sprawiedliwego porządku³⁹.

J. Stelmasiak zwraca uwagę, że przez wiele lat w niezwykle istotnej dla obywateli i wspólnot lokalnych polityce ustalania lokalizacji inwestycji szkodliwych dla środowiska dominował prymat krajowego interesu publicznego o charakterze gospodarczym. Autor ten podkreśla, że w demokratycznym państwie

³⁶ Zob. szerzej na ten temat: H. Kisilowska, *Interes publiczny jako kategoria podstawowa istnienia samorządu* [w:] *Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce* red. H. Kisilowska, E. Malak, Warszawa 2010, s. 87–95.

³⁷ Np. wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98.

³⁸ M. Zdyb, *Interes publiczny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, red. L. Leszczyński, Lublin 2006, s. 207.

³⁹ S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 633–654.

prawa konieczne jest uwzględnienie i realizowanie interesu publicznego o zasięgu lokalnym przez samorządy terytorialne⁴⁰. Analogia może tu być wyraźnie istotna w przypadku ochrony zabytków i opieki nad nimi.

Istotne jest, aby wprowadzane ograniczenia praw i wolności obywatela w przypadku tworzenia parku kulturowego były adekwatne w stosunku do założonej realizacji celu publicznego i rzeczywistej wagi tego celu. Powinny być wystarczające dla osiągnięcia celu, ale równocześnie jak najmniej restrykcyjne. Ważna jest tu proporcjonalność⁴¹.

Sformułowanie art. 17 ust. 1 pkt 1 u.o.z. dotyczące możliwości wprowadzenia zakazów i ograniczeń dotyczących prowadzenia działalności usługowej ma charakter dosyć ogólny. Bardzo często celem wprowadzonych zakazów i ograniczeń jest ochrona ogólnego wrażenia obszaru parku kulturowego, atmosfery, mikroklimatu, komfortu pobytu i zwiedzania oraz możliwości wygodnego poruszania się. I choć sądy w przeważającej większości stoją na stanowisku, że zgodne z obowiązującym prawem są ograniczenia i zakazy prowadzenia takiej działalności, jak: erotyczna, bardzo głośna, zajmująca części chodników, wieszanie banerów i plakatów czy związana z „nagabywaniem” zwiedzających i niekontrolowaną sprzedażą pamiątek i dewocjonaliów⁴², to nie można nie dostrzegać, że niejednokrotnie tego typu zakazy wiążą się z koniecznością zaprzestania działalności gospodarczej lub przeniesienia jej w inne, mniej korzystne miejsce, pojawia się zatem problem odszkodowania.

Kwestia ochrony interesu publicznego w procesie ochrony zabytków musi uwzględniać interes jednostek, w tym chronione konstytucyjnie prawo własności. Konstytucja RP nie hierarchizuje interesów, nakazuje chronić zarówno interes publiczny, jak i indywidualny. Chronić należy i reprezentować *de lege fundamentalis* oba interesy.

W tych warunkach szczególnego znaczenia nabiera art. 17 ust. 2 u.o.z. stanowiący, że w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń związanych z utworzeniem parku kulturowego stosuje się odpowiednio przepisy art. 131–134 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁴³, czyli przepisy dotyczące odszkodowania lub wykupu, zgodnie z którymi w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na żądanie poszkodowanego właściwy starosta ustala w drodze decyzji wysokość odszkodowania. Decyzja jest niezaskarżalna, ale strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji wnieść powództwo do sądu powszechnego.

⁴⁰ J. Stelmasiak, *Ochrona interesu indywidualnego w prawie ochrony środowiska [analiza administracyjnoprawna]* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Referaty z Międzynarodowej Konferencji Naukowej 21–23 maja 2001 w Olszanicy*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 429–435.

⁴¹ Zob. szerzej na ten temat: *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Blicharz, Warszawa 2017, s. 25 i n.

⁴² Por. wyrok NSA z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. II OSK 932/18, LEX nr 3022271.

⁴³ T.j. Dz.U. 2024, poz. 54 ze zm.

Drugą formą rekompensaty jest żądanie wykupu nieruchomości. Podmiotem obowiązany do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości jest właściwa jednostka samorządu terytorialnego. Ustalenie wysokości odszkodowania oraz ceny wykupu nieruchomości następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego określającej wartość nieruchomości.

Szczególny problem sporny stanowi w przypadku zakazów i ograniczeń wyliczenie wartości utraconych korzyści, co jest istotne dla prawidłowego obliczenia zarówno odszkodowania, jak i ceny wykupu nieruchomości. Nieprecyzyjność przepisów dotyczących odszkodowania i wykupu zwiększa również nieprecyzyjność art. 17 ust. 2 u.o.z. zawierającego odesłanie *de facto* do dwóch ustaw z dodatkowym określeniem, że przepisy stosuje się „odpowiednio”. Prawidłowe ustalenie zasad odszkodowań i wykupu wymaga konfrontacji trzech ustaw. W ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁴⁴ art. 133 stanowi, że ustalenie wysokości odszkodowania lub ceny wykupu nieruchomości następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego określającej wartość nieruchomości według zasad i trybu określonych w przepisach „ustawy o gospodarce nieruchomościami”. Ustawa nie podaje ani prawidłowej nazwy aktu prawnego, ani artykułów, których dotyczy określona materia. Należy przypuszczać, że chodzi o ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴⁵ i jej rozdział 5 *Odszkodowanie za wyłączone nieruchomości* (art. 128–135). Z art. 134 wynika, że podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość rynkowa nieruchomości. Z kolei art. 135 ust. 4 stanowi, że „przy określaniu wartości budynków lub ich części, budowli, urządzeń infrastruktury technicznej i innych urządzeń szacuje się koszt ich odtworzenia, z uwzględnieniem stopnia zużycia”. Jest sprawą oczywistą, że konieczny jest odpowiedni sposób uogólnienia tego typu odszkodowań, ale nie można nie dostrzegać, że w przypadku działalności gospodarczej jest jeszcze bardzo istotny element dochodowy, który w jednostkowych przypadkach jest nieporównywalny, np. rozpoznawalność adresu, stali klienci, sąsiedztwo. Wszystkie te elementy mogą być niemożliwe do odtworzenia w nowych warunkach. Tak samo konieczność zakupu nowych urządzeń i infrastruktury. Elementy te są podnoszone również przy przejmowaniu nieruchomości w związku z budową dużych inwestycji publicznych i powinny być uwzględnione przy obliczaniu wysokości odszkodowania czy wykupu.

Dużo korzystniej byłoby ustanowić precyzyjne przepisy dotyczące odszkodowania, wykupu lub nieruchomości zamiennej w samej u.o.z.

Podsumowanie

Włączając mieszkańców w ochronę zabytków i opiekę nad nimi, ustawodawca wyposażył samorządy lokalne w takie kompetencje, jak tworzenie parków

⁴⁴ T.j. Dz.U. 2025, poz. 647.

⁴⁵ T.j. Dz.U. 2024, poz. 1147 ze zm.

kulturowych czy gminna ewidencja zabytków. Są to jednak zarówno prawa, jak i obowiązki.

Szczególnego znaczenia nabiera konieczność zachowania właściwych proporcji i przekonywania mieszkańców do konkretnych rozwiązań, a nie narzucanie zakazów i ograniczeń w stopniu trudnym do zaakceptowania. Ochrona interesu publicznego nie może się odbywać poprzez nadmierne obciążenia niektórych jednostek. Przeczy to konstytucyjnej zasadzie równości.

Samorządy gminne powinny unikać przerzucania odpowiedzialności i kosztów ochrony zabytków i opieki nad nimi na właścicieli i posiadaczy obiektów zabytkowych. Podobnie jest z parkami kulturowymi, w przypadku których należy w proporcjonalnym stopniu ustalać nakazy i zakazy oraz wyliczać rekompensaty. Korzystne byłoby doprecyzowanie art. 17 u.o.z., a także zwiększenie rzeczywistej kontroli społecznej nad procesem tworzenia parku kulturowego. Bardzo ważnym problemem jest zapewnienie na wczesnym etapie procesu osobom, których interes może naruszać utworzenie parku kulturowego, dostępu do informacji oraz możliwości przedstawienia argumentów, które powinny być rozpatrzone w prawnie zabezpieczonym trybie. Konsultacje społeczne powinny być rzeczywiste, a nie tylko formalne.

Nawet najlepsze prawo nie rozwiąże wszystkich problemów związanych z ochroną nieruchomości zabytkowych. Zmianie ustawodawstwa muszą towarzyszyć zmiany w świadomości społecznej obywateli. Dobre prawo sprzyja realizacji założonych celów, złe wprowadza chaos i powoduje brak zaufania do państwa⁴⁶. Na prawo trzeba patrzeć przez pryzmat funkcji, jakie powinno ono spełniać, aby zaspokoić określone potrzeby społeczne. Jest to wyraźnie widoczne w przypadku ochrony nieruchomości zabytkowych, gdzie konieczny jest większy udział władz lokalnych oraz większe zrozumienie nieodwracalności strat spowodowanych zaniedbaniami. Parki kulturowe mogą sprzyjać rewitalizacji przestrzeni miejskich, edukacji, wzmocnieniu więzi społecznych i poczucia wartości lokalnych. Mogą też przy prawidłowej ich organizacji wspierać turystykę i lokalnych przedsiębiorców. Mocną stroną parków kulturowych jest możliwość dostosowania prawnych zasad ochrony do warunków lokalnych oraz wykorzystania przez samorządy jeszcze przez najbliższe lata funduszy unijnych na ochronę zabytków.

Bibliografia

- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004.
- Duniewska Z., *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa [w:] System Prawa Administracyjnego, t. 7: Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017.
- Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, red. H. Kisilowska, E. Malak, Warszawa 2010.

⁴⁶ *Nauka administracji*, B. Kudrycka, B. Guy-Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 254–259.

- Dziesięć P., *Triada własności nieruchomości a instytucja parku kulturowego w Polsce w ujęciu empirycznym*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 9.
- Fundowicz S., *Aksjologia prawa administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Ginter A., Michalak A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Gryz L., *Establishing Cultural Park as a Form of Genius Loci (Sprit of Place) Protection*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2025, nr 9.
- <https://www.gov.pl/web/kultura/park-kulturowy> (6.06.2025).
- Małkowska A., *Park kulturowy jako forma ochrony wartości* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Myczkowski Z., Marcinek R., Siwek A., *Park kulturowy jako forma ochrony krajobrazu kulturowego (historycznego)*, Kraków 2017.
- Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B. Guy-Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009.
- Pruszyński J., *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, Kraków 2001.
- Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Blicharz, Warszawa 2017.
- Sługocki J., *Opieka nad zabytkami nieruchomymi. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2014.
- Stelmasiak J., *Ochrona interesu indywidualnego w prawie ochrony środowiska [analiza administracyjnoprawna]* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Referaty z Międzynarodowej Konferencji Naukowej 21–23 maja 2001 w Olszaniczy*, red. E. Ura, Rzeszów 2001.
- Zalasińska K., *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010.
- Zalasińska K., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Zdyb M., *Interes publiczny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, red. L. Leszczyński, Lublin 2006.
- Zeidler K., *Leksykon prawa ochrony zabytków*, Warszawa 2010.

Streszczenie

Park kulturowy jest stosunkowo nową obszarową formą ochrony zabytków, skierowaną do samorządów gmin i miast. W artykule podjęto próbę udowodnienia tezy, że park kulturowy może być efektywną formą prawnej decentralizacji ochrony zabytków i opieki nad nimi. Wskazano na nieprecyzyjność ustawodawstwa w art. 16 i 17 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, co generuje liczne sytuacje konfliktowe i niepotrzebnie obciąża sądy, na co przytoczono liczne przykłady. Podkreślono, że ochrona interesu publicznego nie może odbywać się poprzez nadmierne obciążenie niektórych jednostek, szczególnie przedsiębiorców i usługodawców, co przeczy konstytucyjnej zasadzie równości. Konieczne jest zachowanie właściwych proporcji i zagwarantowanie odpowiednich zabezpieczeń finansowych. Wymaga to doprecyzowania w ustawie zasad sprawiedliwych rekompensat dla właścicieli i posiadaczy obiektów znajdujących się na obszarze parku kulturowego, których prawa i dochody zostają ograniczone, oraz odpowiedzialnego podejścia rad gmin i miast do zakresu ograniczeń i zakazów. Poprawa ustawodawstwa i procedur stworzy korzystniejsze warunki dla społecznej akceptacji parku kulturowego jako zdecentralizowanej formy ochrony zabytków i opieki nad nimi oraz umożliwi lepsze dostosowanie prawnych zasad ochrony do warunków lokalnych.

Słowa kluczowe: park kulturowy, ochrona zabytków, samorząd gminny

CULTURAL PARK AS A FORM OF DECENTRALIZATION OF MONUMENT PROTECTION AND CARE

Summary

A cultural park is a relatively new area-based form of monument protection aimed at municipal and city governments. The article attempts to prove the thesis that a cultural park can be an effective form of legal decentralization of monument protection and care. The imprecision of the legislation in Art. 16 and 17 of the Law on the Protection and Care of Monuments was pointed out, which generates numerous conflict situations and unnecessarily burdens the courts, for which numerous examples were cited. It was stressed that the protection of the public interest cannot be done by overburdening some individuals, especially entrepreneurs and service providers, which contradicts the constitutional principle of equality. It is necessary to maintain a proper balance and guarantee adequate financial safeguards. This requires clarification in the law of the principles of fair compensation for owners and keepers of objects located in the cultural park area whose rights and income are restricted, and a responsible approach by municipal and city councils to the scope of restrictions and prohibitions. Improved legislation and procedures will create more favorable conditions for public acceptance of the cultural park as a decentralized form of monument protection and care, and will make it possible to better adapt the legal principles of protection to local conditions.

Keywords: cultural park, monument protection, Municipal government

Tomasz Koziello

Uniwersytet Rzeszowski
ORCID: 0000-0003-3657-2601

**RELACJE MIĘDZY PREZYDENTEM RP
A RADĄ MINISTRÓW W KONCEPCJACH POLITYCZNYCH
PLATFORMY OBYWATELSKIEJ
I PRAWA I SPRAWIEDLIWOŚCI**

Wprowadzenie

W Konstytucji RP uchwalonej w 1997 r. Prezydent RP oraz Rada Ministrów zostały uznane za władzę wykonawczą. Pod tym pojęciem należy rozumieć tę sferę władzy, którą cechują rządzenie, zarządzanie, administrowanie i reprezentowanie Polski wobec podmiotów prawa międzynarodowego. Rządzenie oznacza prowadzenie wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa wyrażające się w formułowaniu głównych kierunków działania Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustalaniu sposobów ich realizacji. Zarządzanie polega na implementacji prawa, realizowaniu go w praktyce. Administrowanie należy rozumieć jako koordynowanie działań organów administracji państwowej celem zapewnienia ich spójności. Natomiast reprezentowanie Polski wobec podmiotów międzynarodowych oznacza wyrażanie woli państwa na zewnątrz i podejmowanie działań, aby tę wolę skutecznie realizować¹.

Dualizm władzy ustawodawczej, ustanowiony w Konstytucji RP, przyznaje kompetencje w zakresie rządzenia głowie państwa i rządowi. Wyraża się to w takich uprawnieniach, jak: 1) powoływanie przez Prezydenta RP Rady Ministrów i dokonywanie, na wniosek Prezesa Rady Ministrów (premiera), zmian w jej składzie, 2) zwoływanie Rady Gabinetowej przez Prezydenta RP i przewodniczenie jej obradom, 3) współpraca Prezydenta RP i Rady Ministrów w zakresie

¹ J. Ciapała, *Władza wykonawcza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku – założenia i rzeczywistość*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 4, s. 35–36; R. Glajcar, *Władza wykonawcza w państwie współczesnym – struktura i funkcje* [w:] *Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okres transformacji. Doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej*, red. M. Barański, A. Czyż, R. Rajczyk, Katowice 2014, s. 26–31.

polityki obronnej, zagranicznej i bezpieczeństwa oraz 4) prawo inicjatywy ustawodawczej i wydawania rozporządzeń przyznane obu organom władzy wykonawczej². Taki podział stanowi przyczynę częstych konfliktów między tymi dwoma organami, zwłaszcza w okresie koabitacji, gdy oba wywodzą się z przeciwnych obozów politycznych. Taka sytuacja miała miejsce w okresie rządów Akcji Wyborczej Solidarność i Unii Wolności oraz prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego z Sojuszu Lewicy Demokratycznej (październik 1997 – październik 2001), rządów Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz prezydentury Lecha Kaczyńskiego (listopad 2007 – kwiecień 2010) i Andrzeja Dudy (sierpień – listopad 2015) z Prawa i Sprawiedliwości, a także rządów tzw. Koalicji 15 października oraz prezydentury A. Dudy (grudzień 2023 – sierpień 2025)³.

Konflikty te, zwłaszcza pomiędzy Prawem i Sprawiedliwością a Platformą Obywatelską, dwoma ugrupowaniami, które od 2005 r. zmonopolizowały polską politykę, stały się przyczyną ich dążeń do zmian w konstytucji i stworzenia jednego silnego ośrodka władzy wykonawczej, odpowiedzialnego za prowadzenie polityki państwa. Prawo i Sprawiedliwość chciało, aby tym ośrodkiem został prezydent, co miało swoje uzasadnienie w tym, że w grudniu 2005 r. kandydat tej partii, L. Kaczyński, objął urząd głowy państwa, który sprawował do śmierci w katastrofie smoleńskiej w kwietniu 2010 r. Natomiast PO, wygrywając wybory w październiku 2007 r. i tworząc rząd z Polskim Stronnictwem Ludowym, w którym jednak ona decydowała o kształcie polityki wewnętrznej i zagranicznej, dążyła do ograniczenia uprawnień prezydenckich na rzecz Rady Ministrów. Koabitacja lat 2007–2010, podczas której oba organy władzy wykonawczej toczyły ze sobą polityczną wojnę zarówno pod względem personalnym (spory o nominacje ministerialne, ambasadorskie i generalskie), jak i ideologicznym (spór o politykę wschodnią i europejską, a także nieporozumienia związane z edukacją, służbą zdrowia, wojskowością i mediami publicznymi)⁴, doprowadziła do opracowania dwóch głównych dokumentów wyrażających dążenia PiS i PO do zmiany struktury władzy wykonawczej. Były to: *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* autorstwa Prawa i Sprawiedliwości oraz *Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* autorstwa Platformy Obywatelskiej. Jednak zamiary obu partii dotyczące wzmocnienia Prezydenta RP bądź Rady Ministrów były przedmiotem też innych dokumentów, do których artykuł również się odwołuje: programów PiS z lat 2009 i 2011 oraz programów PO z lat 2005 i 2007.

² J. Ciapała, *Władza wykonawcza...*, s. 45–50; L. Dubel [i in.], *Elementy nauki o państwie i polityce*, Warszawa 2011, s. 235–242; B. Dziemidok-Olszewska, *Dualizm władzy wykonawczej w III Rzeczypospolitej Polskiej – regulacje konstytucyjne i praktyka polityczna*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 1, s. 18–21.

³ B. Dziemidok-Olszewska, *Dualizm władzy...*, s. 22–24.

⁴ Zob. szerzej: A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2015*, Kraków 2016, s. 602–613; W. Roszkowski, *Historia Polski 1914–2015*, Warszawa 2017, s. 573–577.

Artykuł analizuje zakres zmian w relacjach pomiędzy Prezydentem RP a Radą Ministrów zaprezentowanych przez dwie najważniejsze od 20 lat partie polityczne w stosunku do istniejących w obecnie obowiązującej Konstytucji RP. Celem jest pokazanie, w jaki sposób jedna z partii chciała wzmocnić instytucję głowy państwa kosztem uprawnień rządu, a druga dążyła do ograniczenia wpływów Prezydenta RP na bieżącą politykę. Opracowanie składa się z trzech części. Pierwsza charakteryzuje relacje Prezydenta RP i Rady Ministrów na podstawie przepisów ustawy zasadniczej, druga analizuje zmiany autorstwa Prawa i Sprawiedliwości, w trzeciej zaś zaprezentowano zmiany, do których dążyła Platforma Obywatelska.

Relacje Prezydent RP – Rada Ministrów w Konstytucji RP z 1997 r.

Prezydent RP pełni dwojaką rolę: jest głową państwa oraz jednym z organów władzy wykonawczej. Jego pozycja jako głowy państwa została określona w art. 126 ust. 1 Konstytucji RP, w którym został przedstawiony jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej i gwarant ciągłości władzy państwowej. Jako najwyższy przedstawiciel RP jest eksponentem majestatu i suwerenności państwa w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, zaś jego rola jako gwaranta ciągłości władzy państwowej polega na zapewnieniu arbitrażu politycznego i równowagi między organami władzy oraz wzięciu na siebie odpowiedzialności za dotrzymywanie zobowiązań międzynarodowej przez Rzeczpospolitą. Natomiast rola Prezydenta RP jako organu władzy wykonawczej została zawarta w art. 126 ust. 2 Konstytucji RP, w którym zobowiązano go do czuwania nad przestrzeganiem konstytucji oraz stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nie naruszalności i niepodzielności jego terytorium. Oznacza to obowiązek używania odpowiednich instrumentów prawnych w ten sposób, aby zapobiec szkodliwym z punktu widzenia Prezydenta RP działaniom rządu i parlamentu⁵. Rada Ministrów natomiast stanowi centralny organ władzy wykonawczej (art. 146 ust. 1) i ma obowiązek prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza to wyznaczanie celów strategicznych i taktycznych, do których państwo polskie powinno dążyć, ustalanie metod i środków działania oraz podejmowanie, za zgodą Sejmu, Senatu i Prezydenta RP wyrażoną w ustawie, działań na rzecz realizacji tych celów w praktyce⁶.

Jakkolwiek Konstytucja RP powierzyła Radzie Ministrów kierowniczą rolę w prowadzeniu polityki państwa (art. 146 ust. 2), to jednak przyznała Prezydentowi RP

⁵ L. Dubel [i in.], *Elementy nauki...*, s. 235–237; R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 117; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997, s. 24.

⁶ L. Dubel [i in.], *Elementy nauki...*, s. 243–244; R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 117–118; *Konstytucja...*, s. 29.

kilka uprawnień w zakresie polityki zagranicznej, obronnej i bezpieczeństwa, zmuszających oba organy władzy wykonawczej do współpracy. W kwestii polityki zagranicznej Prezydent RP może ratyfikować lub odmówić ratyfikacji umowy międzynarodowej, a także wypowiedzieć ratyfikowaną umowę (art. 89 ust. 1 i 2, art. 133 ust. 1). Ma również prawo mianować lub odmówić nominacji pełnomocnych przedstawicieli RP w innych państwach lub przy organizacjach międzynarodowych (art. 133 ust. 1). Może też przyjąć lub odmówić przyjęcia listów uwierzytelniających akredytowanych w Polsce przedstawicieli innych państw i organizacji międzynarodowych (art. 133 ust. 1). Składa oficjalne wizyty w innych państwach lub na forach organizacji międzynarodowych oraz przyjmuje przywódców innych państw i organizacji międzynarodowych na terenie Rzeczypospolitej. Głowa państwa musi tę politykę prowadzić we współpracy z premierem i Ministrem Spraw Zagranicznych (art. 133 ust. 3)⁷. Oznacza to obowiązek dostosowania polityki Prezydenta RP do priorytetów polityki zagranicznej ustalonych przez Radę Ministrów. W kwestiach szczegółowych Prezydent RP nie może więc zajmować sprzecznego stanowiska na forum międzynarodowym ze stanowiskiem Rady Ministrów, mianowanie lub odwoływanie ambasadorów odbywa się tylko na wniosek Ministra Spraw Zagranicznych, zaakceptowany przez premiera, zaś w kwestii umów międzynarodowych głowa państwa może dokonać ratyfikacji i wypowiedzenia takiej umowy, ale tylko na wniosek Ministra Spraw Zagranicznych, po uprzedniej zgodzie Rady Ministrów. Jednak te ograniczone kompetencje też mogą rzutować na politykę zagraniczną w sytuacji odmowy ratyfikacji umowy międzynarodowej, jeśli Prezydent RP uzna ją za szkodliwą dla państwa i obywateli, a także odmowy mianowania ambasadora w przypadku zanegowanie jego kompetencji lub uczciwości⁸.

W zakresie polityki obronnej Prezydent RP jest zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, jednak sprawuje to zwierzchnictwo za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Przepisy Konstytucji RP wskazują na dwie kompetencje prezydenta: personalne i militarne. W pierwszym przypadku Prezydent RP mianuje samodzielnie Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, a także w czasie wojny powołuje i odwołuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Ma prawo również nadawać, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, określone stopnie wojskowe (art. 134 ust. 1–5). W drugim przypadku Prezydent RO, w sytuacji bezpośredniego

⁷ J. Ciapała, *Władza wykonawcza...*, s. 45–46; B. Dziemidok-Olszewska, *Dualizm władzy...*, s. 21, s. 119; *Konstytucja...*, s. 17, 26, 29.

⁸ Art. 39 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. 2024, poz. 1691); art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. 2020, poz. 127); J. Ciapała, *Władza wykonawcza...*, s. 45–46; B. Dziemidok-Olszewska, *Dualizm władzy...*, s. 21; P. Winczorek, *Termin ratyfikacji umowy międzynarodowej*, <https://rp.pl> (20.10.2024).

zewnątrznego zagrożenia państwa, na wniosek premiera zarządza mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej (art. 136)⁹. Oznacza to potrzebę ścisłej współpracy między Prezydentem RP a Radą Ministrów. Zgodnie z ustawami Minister Obrony Narodowej kieruje całokształtem działalności sił zbrojnych RP i przygotowuje założenia obronne państwa, ale to do Prezydenta RP należy zatwierdzanie przedstawionych przez szefa Ministerstwa Obrony Narodowej głównych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych i ich przygotowań do użycia celem obrony państwa. Prezydent RP również może nie wyrazić zgody na nadanie określonych stopni: pierwszego stopnia oficerskiego, stopni generalskich i admirałskich oraz Marszałka Polski, jeżeli uzna taką nominację za szkodliwą dla państwa¹⁰.

Trzecim obszarem współpracy między Prezydentem RP a Radą Ministrów jest polityka bezpieczeństwa. Wyraża się to w podejmowaniu decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego oraz stanu wyjątkowego. Oba stany nadzwyczajne może wprowadzić Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów. Stan wojenny wprowadza się w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na państwo lub obowiązku wspólnej obrony przeciwko agresji (art. 229). Stan wyjątkowy jest wprowadzany w przypadku zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego (art. 230). Konstytucja RP przyznaje także Prezydentowi RP możliwość wydawania, na wniosek Rady Ministrów, rozporządzeń z mocą ustawy podczas stanu wojennego. Są to delegowane uprawnienia do wydawania przez organ wykonawczy aktów normatywnych mających rangę równą ustawom. Możliwość ich wydawania została jednak ograniczona do sytuacji, w której Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, i ma na celu jedynie zapewnienie ciągłości władzy państwowej (art. 234). Organem doradczym Prezydenta RP w tym zakresie jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego (art. 135). Zajmuje się ona ustalaniem wspólnego działania wobec zagrożeń bezpieczeństwa¹¹.

Płaszczyzną współpracy pomiędzy głową państwa a rządem jest też możliwość wpływania obu organów na politykę bieżącą państwa. Prezydent RP ma prawo zwołać Radę Gabinetową, którą tworzy Rada Ministrów pod jego przewodnictwem (art. 141 ust. 1). I chociaż nie przysługują jej kompetencje Rady Ministrów (art. 141 ust. 2) – czyli nie może wydawać wiążących decyzji w sprawie polityki

⁹ *Konstytucja...*, s. 26.

¹⁰ *Ibidem*, s. 26, 29; art. 1–2, 140 ustawy z 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. 2025, poz. 445); art. 25 ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. 2024, poz. 248); J. Ciapała, *Władza wykonawcza...*, s. 47; B. Dziemidok-Olszewska, *Dualizm władzy...*, s. 21; R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 119.

¹¹ *Konstytucja...*, s. 44–45; A. Bień-Kacała, A. Tarnowska, *Rozporządzenia z mocą ustawy – modele, teoria i praktyka w polskim systemie parlamentarno-gabinetowym w latach 1921–1926 oraz po 1989 r.*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2021, nr 4, s. 552–553; *Rada Bezpieczeństwa Narodowego*, <https://bbn.gov.pl> (20.10.2024).

państwowej – to stanowi instrument, za pomocą którego głowa państwa przedstawia swoje koncepcje i pomysły rządowi oraz przekonuje ministrów w bezpośredniej dyskusji do swoich racji, aby podjęli odpowiednie działania. Drugim instrumentem jest prawo Prezydenta RP do wydawania aktów urzędowych – rozporządzeń, zarządzeń i postanowień – które mają taką samą moc jak akty wykonawcze Rady Ministrów i premiera. Jednak aby mogły wejść w życie, potrzebują podpisu Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 1–2, art. 146 ust. 4 i art. 148). Za pomocą tych dwóch mechanizmów, jak i poprzez własną, równorzędną do rządowej inicjatywę ustawodawczą (art. 118 ust. 1) czy orędzie do parlamentu (art. 140) Prezydent RP ma obowiązek dbania o to, aby pewne problemy, które są jego zdaniem zaniedbywane przez rządzących, mogły zostać rozwiązane przez władze państwowe¹².

Niebagatelną rolę Prezydent RP odgrywa w procesie ustawodawczym. Z uwagi na to, że przeważająca większość projektów ustaw uchwalanych przez Sejm i Senat jest autorstwa rządu, który wykorzystując popierającą go większość w parlamencie, legalizuje w ten sposób swoją politykę i nadaje jej mocy powszechnie obowiązującej, decyzja głowy państwa, do której należy ostateczna akceptacja takiego aktu prawnego, może przesądzić o tym, czy Rada Ministrów będzie mogła zrealizować swoje cele, czy też nie. Prezydent ma trzy możliwości ustosunkowania się do ustawy: 1) podpisać ją, dzięki czemu wchodzi ona w życie i na jej podstawie Rada Ministrów może prowadzić dalsze działania; 2) wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie jej zgodności z konstytucją i czekać na wyrok oraz 3) odesłać ją z powrotem do Sejmu z wnioskiem o powtórne rozpatrzenie (zawetować). W drugim i trzecim przypadku ostateczna decyzja co do dalszych losów ustawy nie należy do Prezydenta RP – podejmują ją Trybunał Konstytucyjny, który może stwierdzić całkowitą jej zgodność z konstytucją, oraz Sejm, który większością 3/5 głosów w obecności przynajmniej połowy ustawowej liczby posłów może ponownie ją uchwalić, tym samym zmuszając głowę państwa do podpisania ustawy. Jednak decyzja o niepodpisaniu wstrzymuje bieg procesu ustawodawczego albo uniemożliwia jego kontynuację w przypadku, gdyby Trybunał podzielił zdanie Prezydenta RP co do niezgodności ustawy z konstytucją lub Sejm nie uzyskałby odpowiedniej większości (art. 122 ust. 1–6). Wymusza to na Radzie Ministrów obowiązek zmiany w dotychczasowej polityce zgodnie z sugestiami Prezydenta RP, aby uniknąć na przyszłość podobnych sytuacji¹³.

W kontekście relacji Prezydent–Rada Ministrów należy także wspomnieć o mechanizmie powoływania i odwoływania obu organów. Głowa państwa pochodzi z wyborów powszechnych i bezpośrednich (art. 127 ust. 1), Rada Ministrów

¹² J. Ciapała, *Władza wykonawcza...*, s. 48–49; B. Dziemidok-Olszewska, *Dualizm władzy...*, s. 19; R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 122; *Konstytucja...*, s. 22, 27, 29.

¹³ L. Dubel [i in.], *Elementy nauki...*, s. 236, 241; R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 120; *Konstytucja...*, s. 23.

natomiast powoływana jest pośrednio – przez Prezydenta RP i przez Sejm, ale też musi uzyskać wotum zaufania Sejmu, aby mogła nadal funkcjonować (art. 154 i 155). Prezydent RP może być odwołany ze stanowiska jedynie orzeczeniem Zgromadzenia Narodowego w przypadku uznania go za trwale niezdolnego do dalszego sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia lub wyrokiem Trybunału Stanu za naruszenie konstytucji i ustaw oraz popełnienie przestępstwa (art. 131 ust. 2 i art. 145 ust. 1). Rada Ministrów ponosi odpowiedzialność tylko przed Sejmem, który może odwołać ją, uchwalając wobec niej wotum nieufności w przypadku złej oceny prowadzonej przez nią polityki (art. 158). Jednak to Prezydent RP przyjmuje dymisję Rady Ministrów, powierzając jej dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowego gabinetu, a także na wniosek premiera dokonuje zmian w jej składzie (art. 161 i art. 162 ust. 1–3). Głowa państwa ma prawo w określonych przypadkach odmówić przyjęcia dymisji Rady Ministrów (art. 162 ust. 4) i złożyć wniosek do Sejmu o pociągnięcie ministra do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu w związku z naruszeniem przez niego konstytucji i ustaw oraz popełnieniem przestępstwa (art. 156). Wpływ Prezydenta RP na skład Rady Ministrów jest bardzo ograniczony, ale w pewnych sytuacjach może on przedłużyć funkcjonowanie danego gabinetu, jak w 2023 r., gdy przez 2 miesiące po wyborach parlamentarnych, w wyniku których większość w Sejmie zyskała Koalicja 15 października, funkcjonował rząd Mateusza Morawieckiego z PiS¹⁴.

Relacje Prezydent RP – Rada Ministrów w koncepcjach Prawa i Sprawiedliwości

W programach politycznych Prawa i Sprawiedliwości przez wiele lat pojawiała się propozycja zmiany konstytucji w celu uregulowania relacji między obu organami władzy wykonawczej. Już w 2003 r. wystąpiono z postulatem, aby egzekutywę wzmocnić i skoncentrować tylko w jednym organie państwa, a nie w dwóch¹⁵. Powtórzono to w programach z 2009 i 2011 r., w których skrytykowano dualizm władzy wykonawczej, tłumacząc, że podział ten jest dysfunkcyjny w przypadku koabitacji Prezydenta RP i Rady Ministrów z powodu braku zbieżności ideologicznej obu ośrodków egzekutywy. Prowadzi to do konfliktów wewnętrznych, a tym samym zaburza spójność i jednolitość polityki państwa polskiego. Z tego względu postulowano, aby tak ułożyć relacje między głową państwa a rządem, aby oba organy mogły cały czas współpracować w interesie

¹⁴ L. Dubel [i in.], *Elementy nauki...*, s. 242, 244–245; R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 121–122; *Konstytucja...*, s. 24–25, 30–32; D. Onisk, *Premier Morawiecki powołał rząd. Stery przejmie nowa gwardia. „Ponad połowę będą stanowiły kobiety”*, <https://bankier.pl> (20.10.2024).

¹⁵ *IV Rzeczpospolita. Dwanaście tez konstytucyjnych*, Warszawa 2003, s. 1.

Rzeczypospolitej i polskich obywateli, a jednocześnie rozdzielić ich kompetencje w ten sposób, aby nie kolidowały ze sobą w wielu sprawach¹⁶. Dlatego w projekcie konstytucji wpisano, że jedynym organem władzy wykonawczej ma być Rada Ministrów na czele z premierem, prowadząca politykę wewnętrzną i zagraniczną RP, decydując o wszystkich sprawach polityki państwa niezastrzeżonych dla innych organów (art. 7 i 108). Natomiast Prezydent RP powinien pełnić obowiązki głowy państwa jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych, gwarant ciągłości władzy państwowej, strażnik konstytucji oraz suwerenności i bezpieczeństwa państwa polskiego, w tym nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art. 7)¹⁷. Jest to więc powtórzenie zasad zawartych w obecnie obowiązującej Konstytucji RP.

Analiza szczegółowych kompetencji głowy państwa w projekcie konstytucji z 2010 r. oraz programach z lat 2009 i 2011 zaprzecza jednak deklaracjom o tym, że jedyną władzą wykonawczą ma być Rada Ministrów. Przeciwnie, w stosunku do obecnie obowiązujących przepisów to Prezydent RP miał zostać obdarzony dodatkowymi kompetencjami, zwiększającymi jego uprawnienia w dziedzinie bieżącej polityki wewnętrznej i zagranicznej. Mówił o tym zresztą po zaprzysiężeniu prezydent L. Kaczyński w grudniu 2005 r., kiedy wyjaśniał rolę głowy państwa. Jego zdaniem Prezydent RP powinien dbać o dobro Polski i Polaków, co oznaczało wzmocnienie odpowiedzialności głowy państwa za politykę zagraniczną, obronną i bezpieczeństwa, a także za stworzenie sprzyjających warunków politycznych i gospodarczych do przebudowy Polski¹⁸. Także poseł Karol Karski w październiku 2010 r. stwierdził, że urząd Prezydenta RP wybranego przez naród powinien mieć większe kompetencje, niż przewiduje obecna konstytucja¹⁹. Programy z 2009 i 2011 r. przyznawały natomiast głowie państwa prawo do narzucania innym organom państwowym swojej woli w przypadku stwierdzenia, że nie realizują one konstytucyjnych obowiązków²⁰.

Pierwsza sfera, w której chciano zwiększyć kompetencje głowy państwa kosztem rządu, dotyczyła prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej. Prawo i Sprawiedliwość postulowało, aby Prezydent RP miał prawo określać i ogłaszać w porozumieniu z Radą Ministrów strategiczne kierunki polityki państwa (art. 71). Zobowiązywano też Radę Ministrów do składania Prezydentowi RP raz do roku informacji o stanie realizacji polityki wewnętrznej i zagranicznej (art. 4).

¹⁶ *Nowoczesna. Solidarna. Bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości*, Kraków 2009 [dalej: *Nowoczesna 2009*], s. 42; *Nowoczesna. Solidarna. Bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2011 [dalej: *Nowoczesna 2011*], s. 79–80.

¹⁷ Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2010, s. 6–7, 35.

¹⁸ Wystąpienie L. Kaczyńskiego podczas Zgromadzenia Narodowego w dniu 23 XII 2005 r., Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl> (30.10.2023).

¹⁹ Wystąpienie K. Karskiego w dniu 21 X 2010, VI kadencja Sejmu, pos. 76, <https://www.sejm.gov.pl> (30.10.2023).

²⁰ *Nowoczesna 2009*, s. 42; *Nowoczesna 2011*, s. 80.

Jednocześnie przyznawano głowie państwa prawo zwoływania posiedzeń Rady Ministrów i przewodniczenia nim. W przeciwieństwie do Rady Gabinetowej, na posiedzeniach tych rozpatrywano by decyzje odnośnie do polityki państwa i podejmowano wiążące decyzje. Wprawdzie konstytucja zastrzegła, że zwoływanie posiedzeń miało być ograniczone do spraw strategicznych, jednak to od decyzji Prezydenta RP zależałoby, jakie sprawy uzna za strategiczne (art. 72). Wejście tych przepisów w życie oznaczałoby zdegradowanie Rady Ministrów do roli organu pomocniczego Prezydenta RP w kwestiach kierowania polityką państwa i przesunięcie ośrodka decyzyjnego z rządu na rzecz głowy państwa. Prezydent RP miałby również prawo wygłaszania orędzia do Sejmu i Senatu, w którym zobowiązywano go do przedstawiania sytuacji o stanie państwa oraz oceny urzeczywistnienia przez władze państwowe głównych zasad i celów. Orędzie to, jak i inne formy działalności Prezydenta RP, miałyby być przygotowywane w oparciu o informacje, jakich Prezydent RP i jego przedstawiciele mieli prawo żądać od wszystkich instytucji publicznych zobligowanych do udzielania ich w każdym momencie, w którym głowa państwa uznałaby to za konieczne (art. 71 i 74)²¹. W ten sposób Prezydent RP miałby prawo wglądu w każdą dziedzinę działalności parlamentu, rządu, sądownictwa i samorządu terytorialnego, stając się kontrolerem i cenzorem polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa. Byłoby to zrealizowaniem wizji prezydentury mającej prawo ingerowania tam, gdzie uzna za stosowne, pod pretekstem interesu państwa²².

Zwiększono także rolę Prezydenta RP w polityce zagranicznej, obronnej i bezpieczeństwa w stosunku do istniejących przepisów. W kwestii polityki zagranicznej projekt konstytucji nie wspomina nigdzie o obowiązku współpracy głowy państwa z Radą Ministrów. Oznaczałoby to, że ratyfikowanie i wypowiedanie umów międzynarodowych oraz mianowanie i odwoływanie przedstawicieli dyplomatycznych RP zależne byłoby jedynie od woli Prezydenta RP (art. 71). Przyznano też Prezydentowi RP możliwość prowadzenia polityki zagranicznej. Według art. 73 mógłby on według swojego uznania reprezentować państwo polskie w rokowaniach międzynarodowych na podstawie zaleceń Rady Ministrów, ale bez konieczności udziału w tych rokowaniach członków rządu. Podobnie byłoby z polityką obronną. Prezydent RP miałby zostać zwierzchnikiem Sił Zbrojnych, przewodniczyć Radzie Obrony Rzeczypospolitej skupiającej Marszałków Sejmu i Senatu, premiera oraz ministrów: spraw zagranicznych, obrony narodowej, spraw wewnętrznych i Skarbu, a także samodzielnie powoływać i odwoływać Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych (odpowiednik Szefa Sztabu Generalnego), który w czasie wojny stawałby się Naczelnym Wodzem (art. 181 i 182). Jedynie kwestia użycia Sił Zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz wprowadzenie stanu wojennego i zarządzenie mobilizacji wymagałoby współpracy z rządem –

²¹ Projekt Konstytucji..., s. 6, 24–25.

²² *Nowoczesna 2009*, s. 42–43; *Nowoczesna 2011*, s. 80.

decyzja głowy państwa uzależniona została by wówczas od wniosku ze strony Rady Ministrów lub premiera (art. 183 i 185)²³. Takie kompetencje oznaczałyby podporządkowanie przez Prezydenta RP rządu, a nawet parlamentu w dziedzinie polityki zagranicznej i obronnej, co zgodne było z wizją prezydentury przedstawioną przez L. Kaczyńskiego – prezydentury silnej i zdolnej narzucić swoje stanowisko tym, którzy nie realizują interesu narodowego.

Prezydentowi RP projekt konstytucji PiS przyznał także ważne kompetencje w kwestii polityki bezpieczeństwa. Do nich należy zaliczyć możliwość wprowadzenia stanów nadzwyczajnych w przypadku zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz podejmowania działań w trakcie ich trwania. Są to: stan wojny, gdyby Polska została zaatakowana lub wynikałoby to z umowy międzynarodowej (art. 184), stan wojenny w przypadku pozostawania Polski w stanie wojny lub zewnętrznego zagrożenia (art. 185) oraz stan wyjątkowy w przypadku rozruchów grożących obaleniem porządku konstytucyjnego i wystąpienia klęski żywiołowej (art. 186). Wszystkie te stany Prezydent RP ogłaszałby na wniosek premiera lub Rady Ministrów, więc tutaj nie ma większych różnic w stosunku do obowiązujących przepisów. Natomiast chciano zwiększyć uprawnienia głowy państwa podczas trwania tych stanów. W pierwszej kolejności przyznawano Prezydentowi RP prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w przypadku, gdyby Sejm nie mógł się zebrać na posiedzenia. Rozporządzenia te miałyby wprawdzie dotyczyć tylko spraw niezbędnych do funkcjonowania państwa, ale to Prezydent RP decydowałby o tym, jakie sprawy są niezbędne. W przeciwieństwie do obowiązujących przepisów, rozporządzenia te byłyby wydawane przez Prezydenta RP samodzielnie, bez konieczności współpracy z Radą Ministrów, i obowiązywałyby do czasu podjęcia przez Sejm na najbliższym możliwym posiedzeniu decyzji o ich zatwierdzeniu lub odrzuceniu (art. 188). Jednocześnie także Prezydent RP miałby prawo, na wniosek Rady Ministrów, użyć Sił Zbrojnych do stłumienia działań zagrażających wewnętrznemu porządkowi i bezpieczeństwu państwa, zwłaszcza takich, które stosowałyby przemoc (art. 183)²⁴. Rola rządu i w tym zakresie została by więc znacząco ograniczona.

Kompetencje Prezydenta RP miały zostać zwiększone także w kwestii ustawodawczej, co stawiałoby głowę państwa nie tylko ponad Radą Ministrów, ale też Sejmem i Senatem, Prezydent RP bowiem miał uzyskać prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy na czasie zwykłym na wniosek Rady Ministrów, które wchodziłyby w życie po zatwierdzeniu przez Sejm (art. 62). Miałyby również możliwość samodzielnego przeprowadzenia referendum w sprawie przygotowanego przez siebie projektu ustawy przed skierowaniem go do Sejmu. W przypadku wiążącego wypowiedzenia się obywateli za projektem Sejm i Senat musiałyby go przyjąć bez poprawek (chyba że za zgodą Prezydenta RP). W przeciwnym razie Prezydent RP

²³ *Projekt Konstytucji...*, s. 55–56.

²⁴ *Ibidem*, s. 56–58.

miałby możliwość skrócenia kadencji Sejmu (art. 105). Dodatkowo, poza istniejącymi przepisami konstytucyjnymi, możliwość skrócenia kadencji Sejmu została by przyznana głowie państwa też w przypadku, gdyby obywatele wypowiedzieli się wiążąco przeciw ustawie uchwalonej przez parlament (art. 103), jak również w okresie pół roku od dnia objęcia urzędu Prezydenta RP, jeśli od początku kadencji Sejmu minąłby co najmniej rok (art. 94). Z uwagi na to, że pozostawiono istnienie Rady Ministrów decyzji większości sejmowej w postaci wotum zaufania lub wotum nieufności (art. 116 i 119), możliwość skrócenia kadencji miała być ważnym instrumentem polityki Prezydenta RP wobec rządu i parlamentu pochodzących z innej opcji politycznej, bowiem nowe wybory mogły zmienić całkowicie układ sił i doprowadzić do powstania takiego gabinetu, który miałby podobne cele i interesy co głowa państwa, o czym napisano w programach z 2009 i 2011 r. Jednocześnie pozwalało to narzucić przeciwnikom politycznym z Rady Ministrów i Sejmu własną wizję i koncepcje polityczne pod groźbą utraty stanowisk i mandatów²⁵.

Dla zachowania pozorów równowagi władz zachowano lub wprowadzono w projekcie kilka kompetencji premiera i Rady Ministrów hamujących władzę Prezydenta RP. Były to: obowiązek podpisywania przez premiera prezydenckich aktów urzędowych (art. 76), wnioskowanie w sprawie wprowadzenia stanów nadzwyczajnych i użycia Sił Zbrojnych na terenie państwa i poza jego granicami (art. 183–185), konieczność przedstawiania przez premiera wytycznych w sprawie prowadzonych rokowań międzynarodowych (art. 73) oraz wnioskowanie w sprawie wydania przez Prezydenta RP rozporządzenia z mocą ustawy w okresie zwykłym (art. 62). Jednak wyżej wspomniane kompetencje spowodowałyby, że Prezydent RP mógłby narzucić rządowi swoją wolę i zmusić go do posłuszeństwa.

Dodatkowym instrumentem dominacji nad Radą Ministrów miałby być tryb jej powoływania i dokonywania w niej zmian. Wprawdzie zachowano przepis, w wyniku którego głowa państwa musi powołać Radę Ministrów, jeśli uzyskała ona wotum zaufania Sejmu lub powstała wskutek uchwalenia przez Sejm konstruktywnego wotum nieufności wobec poprzedniej Rady Ministrów (art. 116 i 119), a także może dokonywać zmian w rządzie tylko na wniosek premiera (art. 121), ale przyznano jednocześnie Prezydentowi RP możliwość odmowy powołania szefa rządu lub ministra, jeśli istniałoby uzasadnione podejrzenie, że dana osoba nie przestrzegałaby prawa lub jej powołanie byłoby szkodliwe dla bezpieczeństwa państwa. Prezydent RP o swojej decyzji musiałby w sposób umotywowany poinformować Marszałków Sejmu i Senatu oraz premiera (jeśli odmowa dotyczyłaby członka Rady Ministrów), ale ich opinie na ten temat nie byłyby wiążące dla głowy państwa (art. 122). Uzasadniano taką zmianę potrzebą wzmocnienia roli Prezydenta RP jako gwaranta suwerenności i bezpieczeństwa państwa w sytuacji, gdyby były one zagrożone²⁶.

²⁵ *Ibidem*, s. 22, 31, 33–35, 37; *Nowoczesna 2009*, s. 43–44; *Nowoczesna 2011*, s. 80–81.

²⁶ *Projekt Konstytucji...*, s. 22, 26, 37–39, 57–58; *Nowoczesna 2009*, s. 44; *Nowoczesna 2011*, s. 81.

Relacje Prezydent RP – Rada Ministrów w koncepcjach PO

Platforma Obywatelska, podobnie jak PiS, stała oficjalnie na stanowisku likwidacji dualizmu władzy wykonawczej. Stanowisko partii przedstawił w październiku 2010 r. poseł Jarosław Gowin, który stwierdził szkodliwość nakładania się kompetencji Prezydenta RP i Rady Ministrów. Jego zdaniem istniejące przepisy rozmywiają zakres odpowiedzialności politycznej i nie pozwalają na prowadzenie przez władze państwa spójnej i jednolitej polityki, zwłaszcza w sytuacji, w której oba organy egzekutywy wywodziłyby się z różnych obozów politycznych. Dlatego też proponował, aby ściśle rozdzielić kompetencje głowy państwa i rządu ze wskazaniem na wzmocnienie Rady Ministrów jako organu wykonawczego²⁷. Postulaty te były już prezentowane w programach PO w latach 2005 i 2007, w których proponowano zwiększyć pozycję Rady Ministrów w stosunku do Sejmu i Prezydenta RP w kwestiach procesu ustawodawczego oraz polityki zagranicznej i wewnętrznej²⁸. Natomiast rolę głowy państwa widziano głównie jako ośrodek refleksji nad przyszłością Polski i Europy. Taką koncepcję zaproponował w sierpniu 2010 r. prezydent B. Komorowski. Zgodnie z jego wizją urząd Prezydenta RP powinien być forum wymiany myśli i poglądów między różnymi organami państwa i opcjami politycznymi, a także koordynatorem współpracy w zakresie najważniejszych spraw dla Polski. Nie angażując się w bieżącą działalność polityczną, Prezydent RP miałby obowiązek czuwać nad bezpieczeństwem i modernizacją państwa, aby przebiegała bez zakłóceń, a swoje kompetencje wykorzystywać jedynie w celu korygowania błędów rządzących²⁹.

W przeciwieństwie do PiS, Platforma w swoich dokumentach politycznych konsekwentnie stała na stanowisku wzmocnienia roli Rady Ministrów kosztem Prezydenta RP, wyjaśniając je przepisami Konstytucji RP, które przyznają rządowi prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa. W pierwszej kolejności chciała wyeliminować możliwość samodzielnego prowadzenia przez Prezydenta RP polityki zagranicznej i sprzeciwiania się woli Rady Ministrów w tym zakresie. W programie z 2007 r. napisano, że polityka zagraniczna jest jedną z prerogatyw rządu i to on powinien ją prowadzić i za nią odpowiadać³⁰. Podobne stanowisko zaprezentowano w projekcie zmiany konstytucji z lutego 2010 r., stwierdzając, że Rada Ministrów prowadzi politykę zagraniczną i sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami. Przyznanie Radzie Ministrów

²⁷ Wystąpienie J. Gowina w dniu 21 X 2010, VI kadencja Sejmu, pos. 76, <https://www.sejm.gov.pl> (30.10.2023).

²⁸ *Państwo dla Obywateli. Plan rządu 2005–2009*, Warszawa 2005, s. 40–45; *Polska Obywatelska. Podstawy programu politycznego Platformy Obywatelskiej RP*, Warszawa 2007, s. 16, 26.

²⁹ Wystąpienie B. Komorowskiego podczas Zgromadzenia Narodowego w dniu 6 VIII 2010 r., <https://www.sejm.gov.pl> (30.10.2023).

³⁰ *Polska Obywatelska...*, s. 26.

wyłącznej kompetencji w tej sferze politycznej miało zapewnić jednolitość polityki zagranicznej. Dodatkowo prezydent Komorowski zaprezentował własny projekt zmiany konstytucji, w którym przyznał Radzie Ministrów wyłączne prawo do prowadzenia polityki wobec Unii Europejskiej i zobowiązywał głowę państwa do współpracy w tym względzie z premierem i właściwym ministrem³¹. Szczegółowe rozwiązania dotyczyły przede wszystkim pozbawienia Prezydenta RP godności najwyższego reprezentanta Rzeczypospolitej Polskiej – miał on być jedynie reprezentantem państwa, takim samym jak premier czy Minister Spraw Zagranicznych (art. 126). Oznaczało to, że nie mógłby wyrażać stanowiska w sprawie polityki zagranicznej bez zgody lub wniosku premiera (art. 133). Projekt poselski zmuszał także Prezydenta RP do szybkiego ratyfikowania albo wypowiedzenia umowy międzynarodowej, jeśli uchwalona zostałaby w Sejmie i Senacie odpowiednia ustawa. Przepisy projektu dawały głowie państwa termin 7 dni na złożenie podpisu. Identyczny termin na ratyfikację został wyznaczony również w przypadku wyroku Trybunału Konstytucyjnego uznającego ustawę o ratyfikacji lub wypowiedzeniu umowy międzynarodowej za zgodną z konstytucją (art. 133). Natomiast w przypadku zaskarżenia ustawy ratyfikacyjnej przez Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego organ ten miałby wyznaczony termin 3 miesięcy na rozpoznanie sprawy i wydanie wyroku co do zgodności tej ustawy z konstytucją (art. 122). Platforma Obywatelska stała na stanowisku, że brak wyznaczenia terminu na ratyfikację umowy międzynarodowej lub na rozpoznanie spraw przez Trybunał Konstytucyjny stanowią instrumenty destabilizacji polityki państwowej i może być wykorzystywany przez Prezydenta RP, aby blokować politykę Rady Ministrów. Z tego też względu zdaniem posła S. Rybickiego należało wyeliminować szkodliwą rywalizację między obu organami egzekutywy w środowisku międzynarodowym³².

Ograniczenia roli prezydenta PO żądała również w zakresie polityki obronnej i bezpieczeństwa, także uzasadniając swoje stanowisko przepisami Konstytucji RP, według których Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz sprawuje kierownictwo w dziedzinie obronności kraju. Pierwszą ze zmian, jakie chciano wprowadzić, był wymóg współpracy między Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów w kwestii powoływania najważniejszych dowódców wojskowych. Zgodnie z poselskim projektem głowa państwa nie mogłaby samodzielnie mianować Szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, lecz czekać na wniosek premiera (art. 134). Jednocześnie chciano

³¹ Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, VI kadencja, druk nr 2989 z 19 II 2010, <https://www.sejm.gov.pl> (30.10.2023); Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, VI kadencja, druk nr 3598 z 12 XI 2010, <https://www.sejm.gov.pl> (30.10.2023).

³² Poselski projekt...; Wystąpienie S. Rybickiego w dniu 21 X 2010, VI kadencja Sejmu, pos. 76, <https://www.sejm.gov.pl> (30.10.2023).

z Konstytucji RP usunąć art. 135 dotyczący Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Nie negowano istnienia tej instytucji, ale jako dla instytucji typowo doradczej nie widziano dla niego miejsca wśród organów konstytucyjnych państwa. Swoją decyzję PO uzasadniała tym, iż Rada Bezpieczeństwa Narodowego, podporządkowana silnemu Prezydentowi RP, zwłaszcza z przeciwnego obozu niż rząd, mogłaby stać się organem konkurencyjnym dla Rady Ministrów w prowadzeniu polityki bezpieczeństwa i obrony, co stało w sprzeczności z Konstytucją RP³³.

Radę Ministrów chciano wzmocnić też w procesie prawodawczym wobec parlamentu i głowy państwa. W programie z 2005 r. apelowano o przyznanie rządowi wyłącznych uprawnień w kierowaniu takimi dziedzinami, jak administracja rządowa, dysponowanie majątkiem Skarbu Państwa oraz wykonywanie prawa unijnego. Platforma Obywatelska stała na stanowisku, że skoro Rada Ministrów kieruje administracją rządową, to wszelkie akty prawne dotyczące tej administracji powinny zostać regulowane na poziomie rozporządzeń rządowych. Rada Ministrów samodzielnie, bez udziału parlamentu i Prezydenta RP, miała tworzyć, zmieniać i likwidować urzędy i organy administracji rządowej, relacje między nimi, a także cele, zakres obowiązków i strukturę zatrudnienia. Podobnie zapatrywano się na kwestię majątku publicznego, wychodząc z założenia, że konstytucyjny obowiązek Rady Ministrów do ochrony interesów Skarbu Państwa wymaga też uprawnienia do samodzielnego dysponowania i zarządzania jego majątkiem przez rząd. W tym programie uważano za zasadne pozostawienie w samodzielnej kompetencji Rady Ministrów wdrażania w Polsce prawa Unii Europejskiej. Sądono, że skoro organy unijne uchwaliły prawo, które powinno zostać implementowane w państwach członkowskich, to odpowiednim organem wykonawczym jest rząd, a nie parlament i Prezydent RP. Dlatego i w tym przypadku postulowano nadanie Radzie Ministrów prawa wydawania rozporządzeń w zakresie wdrażania prawa unijnego bez konieczności przechodzenia całego trybu ustawodawczego³⁴. Kilka lat później jednak wycofano się z ostatniego postulatu, gdyż w projekcie prezydenckim o zmianie konstytucji wyraźnie zaznaczono, że realizacja prawa unijnego musi odbywać się w zwyczajnym trybie ustawodawczym³⁵.

Dla usprawnienia procesu ustawodawczego PO postulowała kilka zmian, które oddawałyby Radzie Ministrów znaczną kontrolę nad uchwalaniem rządowych projektów ustaw. Zgodnie z programem z 2005 r. Rada Ministrów określałaby kalendarz procedowania nad poszczególnymi projektami ustaw w ten sposób, aby usprawnić proces legislacyjny i pozwolić stronie rządowej na systematyczne przysyłanie swoich dokumentów do Sejmu. Radzie Ministrów przyznawano także prawo zastrzegania, że przedłożony przez nią projekt powinien zostać przyjęty w całości albo odrzucony. Tłumaczono to faktem, że niektóre akty normatywne stworzone

³³ Poselski projekt...

³⁴ *Państwo dla Obywateli...*, s. 27–28.

³⁵ Przedstawiony przez Prezydenta...

przez rząd tworzą spójną całość, a wszelkie zmiany wprowadziłyby w nich zamieszanie i pogorszyłyby ich jakość. Inną innowacją było nadanie premierowi obowiązku zapoznawania się z każdą ustawą, która powoduje wykorzystanie środków publicznych, i akceptowania jej. W przeciwnym razie ustawa nie mogła być dalej procedowana. Wyjaśniano to przyznanym Radzie Ministrów obowiązkiem realizacji budżetu państwa³⁶. Natomiast w poselskim projekcie zmiany konstytucji z 2010 r. próbowano ograniczyć kompetencje Prezydenta RP w sferze ustawodawczej. Pierwsza zmiana dotyczyła wyznaczenia 3-miesięcznego terminu dla Trybunału Konstytucyjnego w celu podjęcia decyzji na temat zaskarżonej przez Prezydenta RP ustawy. Druga zmiana związana była z wyznaczeniem 7-dniowego terminu dla Prezydenta RP na podpisanie ustawy, jeśli Trybunał stwierdziłby jej zgodność z konstytucją. Były to te same przepisy, co w przypadku ratyfikowania umów międzynarodowych. Trzecia zmiana natomiast dotyczyła weta prezydenckiego. Zgodnie z projektem PO weto byłoby odrzucane bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, a nie większością kwalifikowaną 3/5 głosów. Partia stała na stanowisku, że weto straciło charakter dyskursywny i modernizacyjny, związany z poprawą ustawy uchwalonej przez większość rządzącą, a stało się instytucją blokującą proces ustawodawczy i osłabiającą działalność rządu. Dlatego też uważano, że obniżenie większości zdolnej do odrzucenia sprzeciwu prezydenckiego pozwoliłoby na bardziej skuteczną realizację przez stronę rządzącą swojej polityki, a jednocześnie przywróciłoby instytucji weta dawną rolę (art. 122)³⁷. Powyższe zmiany osłabiłyby pozycję Prezydenta RP w procesie ustawodawczym, zmuszając go do dostosowania swoich projektów do planów legislacyjnych Rady Ministrów, poddawałyby część z jego projektów kontroli premiera, a także ograniczyłyby możliwość skutecznego blokowania tych ustaw, które uznałby za szkodliwe. Jednocześnie umocniłyby pozycję Rady Ministrów, nadając jej rolę kontrolera prac legislacyjnych, i dałyby większości tworzącej rząd lepszą możliwość likwidacji opozycji ze strony głowy państwa.

Podsumowanie

Prawo i Sprawiedliwość oraz Platforma Obywatelska w pierwszej dekadzie XX w. przedstawiły interesujące koncepcje dotyczące wzajemnych relacji pomiędzy Prezydentem RP a Radą Ministrów, czyli dwoma organami władzy wykonawczej. Oba ugrupowania wychodziły z tego samego założenia: dualizm egzekutywy jest szkodliwy dla państwa. Postulowały więc wzmocnić jeden organ władzy wykonawczej kosztem drugiego, aby zapewnić jednolitość i spójność wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa.

³⁶ *Państwo dla Obywateli...*, s. 28.

³⁷ Poselski projekt...

Szczegółowe rozwiązania, jakie znajdziemy w dokumentach programowych obu partii, różnią się jednak w kwestii realizacji zasady likwidacji lub ograniczenia dualizmu. Prawo i Sprawiedliwość wprawdzie postulowało, aby to Rada Ministrów była jedynym organem władzy wykonawczej, jednak cały projekt konstytucji, jak również programy z lat 2009 i 2011 zaprzeczały temu stwierdzeniu. To Prezydent RP miał odgrywać główną rolę w prowadzeniu polityki Rzeczypospolitej, a rząd stanowiłby jedynie uzależniony od niego organ pomocniczy. Wynikało to z faktu, że PiS posiadało swojego prezydenta, L. Kaczyńskiego, i wzmocnienie jego kompetencji, zwłaszcza w okresie koabitacji, pozwalałoby temu ugrupowaniu nadal wpływać na bieżącą politykę zgodnie ze swoim programem. Nigdy jednak PiS nie złożyło projektu zmiany konstytucji idącej w kierunku wzmocnienia urzędu Prezydenta RP, co pozwala na stwierdzenie, że partia ta nie miała nadziei na skuteczną zmianę ustawy zasadniczej, zaś po wyborze B. Komorowskiego idea wzmocnienia władzy prezydenckiej nie byłaby zgodna z celami i interesami Prawa i Sprawiedliwości.

Platforma Obywatelska nie formułowała wprawdzie twierdzenia o jednym organie wykonawczym, jakim powinna być Rada Ministrów, jednak wszystkie jej dokumenty programowe wskazywały na wzmocnienie rządu jako głównego organu egzekutywy. Prezydent RP w tym układzie miał być w dużej mierze wykonawcą woli rządu i większości rządzącej w Sejmie, pozbawionym nawet godności najwyższego przedstawiciela państwa, a co za tym idzie – funkcji głowy państwa. Przyczyną takiego stanowiska był fakt przegranych wyborów prezydenckich w 2005 r. przez Donalda Tuska z L. Kaczyńskim oraz zwycięskie wybory parlamentarne 2007 r. i stworzenie koalicji rządzącej. W tej sytuacji osłabienie pozycji głowy państwa było zgodne z interesem politycznym PO. Platforma Obywatelska złożyła w tym celu dwa projekty zmiany konstytucji – poselski i prezydencki – jednak z uwagi na fakt, że w momencie procedowania poselskiego projektu prezydentem był już B. Komorowski, nie przekonywała zbytnio do swojego stanowiska. Efektem tego było, że koalicjant PO – Polskie Stronnictwo Ludowe – głosował przeciw ustawie, a i 25 posłów Platformy nie pojawiło się na głosowaniu. Proces ustawodawczy nie został zakończony a w następnych latach nie podejmowano już tego tematu.

Można stwierdzić, że oba projekty były najdalej idącymi zmianami ustrojowymi, jakie proponowano od 1997 r. Wprowadzały nowe rozwiązania, które miały całkowicie przebudować ustrój polityczny w Polsce: z dominującą władzą Prezydenta RP i podporządkowaną mu Radą Ministrów albo z dominującą władzą Rady Ministrów z premierem na czele i Prezydentem RP o uprawnieniach głównie reprezentacyjnych. Czy wynikały one z przekonania obu ugrupowań o słuszności takich rozwiązań, czy też miały charakter walki politycznej – nie wiadomo. Fakt, że po 2010 r. nie podejmowano już dyskusji na ten temat w środowiskach obu ugrupowań, pozwala na przychylenie się do drugiej opcji.

Bibliografia

- IV Rzeczpospolita. Dwanaście tez konstytucyjnych*, Warszawa 2003.
- Bień-Kacała A., Tarnowska A., *Rozporządzenia z mocą ustawy – modele, teoria i praktyka w polskim systemie parlamentarno-gabinetowym w latach 1921–1926 oraz po 1989 r.*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2021, nr 4.
- Ciapała J., *Władza wykonawcza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku – założenia i rzeczywistość*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 4.
- Dubel L. [i in.], *Elementy nauki o państwie i polityce*, Warszawa 2011.
- Dudek A., *Historia polityczna Polski 1989–2015*, Kraków 2016.
- Dziemidok-Olszewska B., *Dualizm władzy wykonawczej w III Rzeczypospolitej Polskiej – regulacje konstytucyjne i praktyka polityczna*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 1.
- Głajcar R., *Władza wykonawcza w państwie współczesnym – struktura i funkcje [w:] Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okres transformacji. Doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej*, red. M. Barański, A. Czyż, R. Rajczyk, Katowice 2014.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997.
- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- Nowoczesna. Solidarna. Bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości*, Kraków 2009.
- Nowoczesna. Solidarna. Bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2011.
- Państwo dla Obywateli. Plan rządzenia 2005–2009*, Warszawa 2005.
- Polska Obywatelska. Podstawy programu politycznego Platformy Obywatelskiej RP*, Warszawa 2007.
- Rada Bezpieczeństwa Narodowego*, <https://bbn.gov.pl> (20.10.2024).
- Roszkowski W., *Historia Polski 1914–2015*, Warszawa 2017.
- Winczorek P., *Termin ratyfikacji umowy międzynarodowej*, <https://rp.pl> (20.10.2024).
- Wystąpienie J. Gowina w dniu 21 X 2010, VI kadencja Sejmu, pos. 76, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl> (30.10.2023).
- Wystąpienie L. Kaczyńskiego podczas Zgromadzenia Narodowego w dniu 23 XII 2005 r., Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl> (30.10.2023).
- Wystąpienie K. Karskiego w dniu 21 X 2010, VI kadencja Sejmu, pos. 76, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl> (30.10.2023).
- Wystąpienie B. Komorowskiego podczas Zgromadzenia Narodowego w dniu 6 VIII 2010 r., Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl> (30.10.2023).
- Wystąpienie S. Rybickiego w dniu 21 X 2010, VI kadencja Sejmu, pos. 76, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl> (30.10.2023).

Streszczenie

Artykuł analizuje zmiany w relacjach pomiędzy dwoma organami władzy wykonawczej w Polsce – Prezydentem RP i Radą Ministrów – które postulowały w swoich koncepcjach politycznych Prawo i Sprawiedliwość oraz Platforma Obywatelska, dwie główne polskie partie polityczne. Składa się z trzech części. W pierwszej została poddana analizie relacja wewnątrz egzekutywy w świetle obowiązujących przepisów Konstytucji RP. W drugiej części zanalizowano koncepcje polityczne PiS, które zmierzały do wzmocnienia roli Prezydenta RP wobec Rady Ministrów. W trzeciej części natomiast przedstawiono koncepcje polityczne PO, które zmierzały do wzmocnienia roli Rady Ministrów wobec Prezydenta RP.

Słowa kluczowe: władza wykonawcza, prezydent, rząd, Prawo i Sprawiedliwość, Platforma Obywatelska

RELATIONS BETWEEN THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF POLAND AND THE COUNCIL OF MINISTERS IN THE POLITICAL CONCEPTS OF PO AND PIS

Summary

The article analyzes the changes in the relations between the two bodies of executive power in Poland – the President of the Republic of Poland and the Council of Ministers – postulated in their political concepts by Law and Justice and Civic Platform, the two main Polish political parties. It consists of three parts. The first analyzes the relations within the executive in the light of the applicable provisions of the constitution. The second part analyzes the political concepts of PiS, which aimed to strengthen the role of the president in relation to the Council of Ministers. The third part presents the political concepts of PO, which aimed to strengthen the role of the Council of Ministers in relation to the president.

Keywords: executive power, president, government, Law and Justice, Civic Platform

Małgorzata Kuczera

Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie

ORCID: 0000-0001-5384-0984

**PRZYGOTOWANIE SYSTEMU
KIEROWANIA BEZPIECZEŃSTWEM NARODOWYM –
ANALIZA ROZWIĄZAŃ NORMATYWNYCH****Bezpieczeństwo narodowe – wprowadzenie**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ wielokrotnie odnosi się do kwestii związanych z szeroko rozumianym bezpieczeństwem w obrębie różnorodnych materii konstytucyjnych. W doktrynie prawa konstytucyjnego bezpieczeństwo rozumiane jest jako kategoria normatywna wchodząca w zakres nienazwanych zasad konstytucyjnych i istotna wartość konstytucyjna², której ochrona jest jedną z podstawowych funkcji państwa, realizowaną przez wszystkie segmenty władzy publicznej³. Konstytucja RP dookreśla bezpieczeństwo zarówno podmiotowo (bezpieczeństwo obywateli, państwa, konsumentów, użytkowników i najemców), jak i przedmiotowo (bezpieczeństwo ekologiczne, warunków pracy, wewnętrzne, zewnętrzne). Należy jednak zauważyć, że termin *bezpieczeństwo narodowe* pojawia się na gruncie ustawy zasadniczej tylko raz, w kontekście konstytucjonalizacji Rady Bezpieczeństwa Narodowego będącej organem pomocniczym Prezydenta RP w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa.

Ustrojodawca natomiast wielokrotnie posługuje się terminem *bezpieczeństwo państwa*, które podobnie jak i bezpieczeństwo narodowe nie posiada definicji legalnej. Bezpieczeństwo narodowe jest często utożsamiane z bezpieczeństwem państwa⁴, jednak jak słusznie zauważa W. Kitler, z wielu powodów należy być

¹ Dz.U. nr 78, poz. 483; 2001, nr 28, poz. 319; 2006, nr 200, poz. 1471; 2009, nr 114, poz. 946.

² A. Bień-Kacała, *Bezpieczeństwo w Konstytucji RP z 1997 r. – wstępna diagnoza*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 2(24), s. 12 i 15. Zob. też: K. Walczuk [w:] *Obronność, bezpieczeństwo i porządek publiczny. Komentarz do wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Karpiuk, P. Sobczyk, Olsztyn 2018.

³ Ł. Kamiński, *Pojęcie bezpieczeństwa w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 10, s. 49.

⁴ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 14.

ostrożnym przy utożsamianiu tych pojęć mimo istnienia silnego pokrewieństwa, a w określonych przypadkach nawet i tożsamości⁵. Także i K. Dunaj podkreśla, że znak równości postawiony między tymi terminami mógłby spowodować ograniczenie pojęcia *bezpieczeństwo narodowe*⁶. Bezpieczeństwo narodowe rozszerza istotę bezpieczeństwa państwa o wartości i potrzeby bliskie jednostce i różnym grupom społecznym. Obejmuje wszystko to, co można zakwalifikować do klasycznej domeny bezpieczeństwa państwa, a ponadto działania mające na celu zabezpieczenie warunków bytu i rozwoju jednostek oraz grup społecznych⁷.

Nie ulega wątpliwości, że współczesne czasy mierzą się z dynamiką zmian, w tym w architekturze bezpieczeństwa. Zmianom tym można się biernie poddawać lub aktywnie wpływać na ich przebieg, posiadając m.in. określoną strategię działania w sprawach związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego⁸.

Strategia bezpieczeństwa narodowego

Dynamicznie zmieniające się warunki bezpieczeństwa, wielowymiarowość, złożoność i zmienność zagrożeń wymuszają konieczność ciągłej aktualizacji strategii bezpieczeństwa narodowego⁹ (SBN), która powinna efektywnie odpowiadać na nowe wyzwania i dążyć do zagwarantowania stabilności państwa, trafna ocena środowiska bezpieczeństwa stanowi bowiem istotny jej fundament. Od dnia wejścia w życie Konstytucji RP opublikowano pięć SBN (w 2000, 2003, 2007, 2014 i 2020 r.)¹⁰. Należy podkreślić, że wszystkie one kształtowały się w warunkach członkostwa Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim, a od 2004 r. także w Unii Europejskiej.

⁵ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2020, s. 30.

⁶ K. Dunaj, *Istota bezpieczeństwa państwa [w:] Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. M. Czuryk, J. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, Olsztyn 2016, s. 21.

⁷ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe...*, s. 31–32.

⁸ P. Soroka, *Polistrategia bezpieczeństwa zewnętrznego Polski. Ujęcie normatywne*, Warszawa 2005, s. 7. Zob. też: S. Kamiński, *Przegląd bezpieczeństwa narodowego w planowaniu strategicznym Polski*, Warszawa 2015; W. Winkler, *Założenia organizacyjne, funkcjonalne i uwarunkowania prawne systemu bezpieczeństwa RP*, „Kwartalnik Bellona” 2024, nr 3, s. 27–42.

⁹ Strategia bezpieczeństwa narodowego nie posiada definicji legalnej, niemniej warto przywołać definicję zawartą w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP, zgodnie z którą to „obowiązująca w państwie koncepcja zapewniania jego bezpieczeństwa, zawierająca w szczególności identyfikację interesów narodowych i celów strategicznych, ocenę przyszłościowego kształtowania się strategicznego środowiska bezpieczeństwa oraz zasady i sposoby osiągania celów strategicznych w przewidywanych warunkach (realizacji zadań operacyjnych), a także przygotowywania (utrzymywania i transformacji) systemu bezpieczeństwa narodowego (realizacji zadań preparacyjnych)”. Zob. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, 2013, <https://www.bbn.gov.pl/pl/informacje-o-bbn/publikacje/6815,Biala-Ksiega-Bezpieczenstwa-Narodowego-RP.html> (20.06.2025), s. 249.

¹⁰ Zob. szerzej na ten temat strategii w latach 2000–2014: S. Koziej, A. Brzozowski, *Strategie bezpieczeństwa narodowego RP 1990–2014. Refleksja na ćwierćwiecze [w:] Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwsze 25 lat*, red. R. Kupiecki, Warszawa 2015.

SBN zostały wydane na podstawie art. 4a ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹¹, która zgodnie z art. 824 w zw. z art. 823 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny¹² utraciła moc 23 kwietnia 2022 r.

Ustawa o obronie Ojczyzny¹³ powtórzyła konieczność współdziałania organów władzy wykonawczej w wydawaniu SBN oraz uzupełniła katalog zadań Prezydenta RP o przekazanie Radzie Ministrów rekomendacji do SBN przed rozpoczęciem przez Radę Ministrów prac nad jej projektem. Niestety prócz wskazania, że Prezydent RP rekomendacje wydaje, ustawa o obronie Ojczyzny nie zawiera żadnych przepisów merytorycznych w tym zakresie. Nie określa ani charakteru prawnego rekomendacji, ani elementów, które powinny zostać w nich zamieszczone. Nie wskazuje także żadnego terminu przedłożenia rekomendacji ani też terminu ich ewentualnego rozpatrzenia czy odniesienia się do nich przez Radę Ministrów.

Zawarte w ustawie o obronie Ojczyzny rozwiązania odnoszące się do SBN są lakoniczne. Na poziomie ustawy został uregulowany wyłącznie tryb projektowania i zatwierdzania strategii. Opracowanie projektu SBN należy do Rady Ministrów, zaś jej zatwierdzenie do Prezydenta RP. Prezydent RP nie działa jednak z urzędu, lecz na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Ponadto postanowienie Prezydenta RP w sprawie zatwierdzenia SBN wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem.

Ustawa o obronie Ojczyzny zawiera również podstawę do wydania przez Prezydenta RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w drodze postanowienia, Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej (PSDO) oraz innych dokumentów wykonawczych do SBN. Natomiast ustawa w żaden sposób nie precyzuje, o jakich innych dokumentach wykonawczych do strategii bezpieczeństwa narodowego mowa.

Z kolei zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2025 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego i przedsiębiorców¹⁴ wykonywanie zadań w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego i przedsiębiorców, w zakresie planowania operacyjnego, następuje w drodze sporządzenia w ramach

¹¹ Dz.U. 2021, poz. 372 i 1728 (dalej: ustawa o powszechnym obowiązku obrony).

¹² Dz.U. 2025, poz. 825 (dalej: ustawa o obronie Ojczyzny).

¹³ Ustawa o obronie Ojczyzny została uchwalona 11 marca 2022 r., kilka dni po rosyjskiej agresji na Ukrainę, która miała miejsce 24 lutego 2022 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 450 posłów, przeciw tylko 5 posłów, zaś żaden poseł nie wstrzymał się od głosu. Analiza poszczególnych przepisów ustawy zob. m.in. *Ustawa o obronie Ojczyzny. Komentarz*, red. M. Karpiuk, J. Kurek-Sobieraj, Warszawa 2025; *Obrona Ojczyzny. Komentarz*, red. H. Królikowski, Warszawa 2023.

¹⁴ Dz.U. poz. 73.

nowego cyklu planistycznego Planu Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej przez Ministra Obrony Narodowej na podstawie ustaleń przyjętych w SBN i PSDO, po zasięgnięciu opinii Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Szefa Służby Wywiadu Wojskowego w części dotyczącej zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie postanowienia o wydaniu PSDO. W tym miejscu należy zaznaczyć, że ostatnia PSDO została wprowadzona na podstawie art. 4a ust. 1 pkt 2 uchylonej ustawy o powszechnym obowiązku obrony, stanowiąc załącznik do postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 grudnia 2018 r. o wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵. Z powyższego wynika, że do dziś Minister Obrony Narodowej nie sporządził w ramach nowego cyklu planistycznego Planu Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Nie ulega wątpliwości, że od czasu zatwierdzenia ostatniej SBN w 2020 r.¹⁶ pojawiły się przesłanki wskazujące na potrzebę opracowania nowej SBN¹⁷, wydaje się jednak, że uruchomienie przez organy władzy wykonawczej nowego cyklu prac strategicznych nastąpiło z opóźnieniem. Minister Obrony Narodowej 1 marca 2024 r. zwrócił się do Prezydenta RP z prośbą o przekazanie Radzie Ministrów rekomendacji do opracowania nowej SBN w celu usystematyzowania wydawania dokumentów strategicznych w ramach zarządzania systemem obronnym państwa. Prezydent RP rekomendacje wydał 4 lipca 2024 r.¹⁸, natomiast Rada Ministrów nie przedstawiała dotychczas wniosku o zatwierdzenie nowej SBN. Należy jednak zaznaczyć, że Prezes Rady Ministrów 17 grudnia 2025 r. powołał zespół ds. opracowania projektu SBN¹⁹.

¹⁵ Dz.U. 2019, poz. 15.

¹⁶ Zob. postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 maja 2020 r. w sprawie zatwierdzenia „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej” (Dz.U. poz. 413). Rozważania na temat SBN z 2020 r. zob. m.in. S. Koziej, *Braki Strategii Bezpieczeństwa Narodowego 2020: bez koncepcji operacyjnej i priorytetów preparacyjnych*, „Pułaski Policy Paper” 2020, nr 4; P. Orłowski, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020*, „Analiza KBN” 2020, nr 10(62), s. 1–5, J. Sobczak, *Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, „CyberSecurity and Law” 2020, nr 4, s. 7–33.

¹⁷ Potrzeba opracowania nowej SBN wynika z dwóch podstawowych przesłanek: 1) negatywnych zmian środowiska międzynarodowego, które zaszły w środowisku bezpieczeństwa Polski, jak pandemia COVID-19 (od 2020 r.), eskalacja działań hybrydowych na granicy polsko-białoruskiej (2021) i rozpoczęcie przez Rosję pełnoskalowej wojny przeciwko Ukrainie (2022), a także pozytywnych zmiany, związanych m.in. z rozszerzeniem Sojuszu Północnoatlantyckiego o Szwecję i Finlandię; 2) potrzeby dokonania ponownej analizy i uaktualnienia katalogu działań i przygotowań strategicznych realizowanych przez władze Polski, ujętych w obowiązującej SBN. Zob. Rekomendacje Prezydenta RP, s. 4.

¹⁸ Rekomendacje Prezydenta RP do SBN, <https://www.bbn.gov.pl/pl/informacje-o-bbn/publikacje/9928,Rekomendacje-do-Strategii-Bezpieczenstwa-Narodowego-Rzeczypospolitej-Polskiej.html> (20.06.2025).

¹⁹ Zarządzenie nr 153 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2024 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Projektu Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 1038).

Zgodnie z SBN z 2020 r. interesy narodowe obejmują cztery filary. Jednym z celów strategicznych w ramach filaru I – *Bezpieczeństwo państwa i obywateli* jest zintegrowanie zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w tym kierowania obroną państwa, oraz budowanie zdolności adaptacyjnych. W zakończeniu SBN z 2020 r. wskazano, że mechanizmy realizacji jej postanowień określone zostaną w ustawie o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym, zaś do czasu wejścia w życie ustawy strategia będzie wdrażana w ramach obowiązujących przepisów prawa. Projekt ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem niestety nie został opracowany. Jak wskazuje Najwyższa Izba Kontroli, Prezes Rady Ministrów powołał zespół ds. opracowania projektu ustawy o zarządzaniu, jednak odbyło tylko jedno posiedzenie organizacyjne i został on zniesiony²⁰.

Zgodnie z rekomendacjami Prezydenta RP nowa SBN powinna podtrzymać interesy narodowe w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego zawarte w SBN z 2020 r. W rekomendacjach w ramach filaru 1 *Bezpieczeństwo państwa i obywateli* wyszczególnione zostało kierowanie bezpieczeństwem narodowym, w zakresie którego rekomenduje się: kontynuowanie działań mających na celu budowę zintegrowanego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym w kontekście nowych wyzwań i zagrożeń, doskonalenie koordynacji kierowania bezpieczeństwem narodowym w zakresie powiązania zadań Komitetu Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego z innymi organami, wdrożenie działań mających na celu włączenie Marszałków Sejmu i Senatu w przygotowania do kierowania bezpieczeństwem narodowym, wdrożenie działań mających na celu skuteczną wymianę informacji między organami wchodzącymi w skład systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, kontynuowanie działań na rzecz dostosowania krajowego systemu zarządzania kryzysowego do systemu reagowania kryzysowego Sojuszu Północnoatlantyckiego, kontynuowanie działań mających na celu ustalenie wzajemnej zależności dokumentów strategicznych i planistycznych w zakresie bezpieczeństwa narodowego i obrony państwa oraz rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, jak również dokonanie pilnego wyboru systemu łączności i wdrożenie go na potrzeby zintegrowanego systemu łączności do kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym kierowania obroną państwa²¹.

Rozporządzenie w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym

Dokonując analizy przebiegu rządowego procesu legislacyjnego w sprawie wydania rozporządzenia w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem

²⁰ Informacja o wynikach kontroli. Przygotowanie państwa na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi, KPB.430.002.2023, nr ewid. 16/2023/P/22/029/KPB, Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Najwyższa Izba Kontroli, 29.06.2023, s. 16.

²¹ Rekomendacje Prezydenta RP do SBN, s. 19–22.

narodowym, należy zwrócić uwagę na jego wyjątkowo długotrwały charakter. Przewlekłość prac legislacyjnych w obszarze o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego może rodzić wątpliwość co do zdolności organów administracji rządowej do sprawnego reagowania na dynamicznie zmieniające się uwarunkowania w obszarze bezpieczeństwa, tym bardziej że rozporządzenie dotyczy organizacji i trybu przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, sposobu realizacji zadań przez organy władzy publicznej w tych sprawach oraz ich funkcjonowania na stanowiskach kierowania.

Zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt 3 ustawy o obronie Ojczyzny zapewnianie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa oraz sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju przez Radę Ministrów polega na przygotowywaniu systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, i warunków funkcjonowania organów władzy publicznej na stanowiskach kierowania. Natomiast delegacja ustawowa do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym została zawarta w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o obronie Ojczyzny. W ustawie o obronie Ojczyzny znajduje się przepis przejściowy, zgodnie z którym dotychczasowe rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym²² zachowa moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy o obronie Ojczyzny, jednak nie dłużej niż przez 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o obronie Ojczyzny, czyli do 23 października 2023 r. Rozporządzenia jednak w tym okresie nie wydano. Niemniej należy podkreślić, że na stronie internetowej BIP Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny został zamieszczony projekt rozporządzenia (nr z wykazu: RD682), który 17 kwietnia 2023 r. skierowano do uzgodnień. Niestety na tym etapie prace nad projektem rozporządzenia zakończono.

Natomiast na mocy art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego oraz niektórych innych ustaw²³ ustawodawca zdecydował o dalszym utrzymaniu w mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 2004 r., nie dłużej jednak niż przez 18 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy, czyli do 29 marca 2025 r. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że „biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia dotyczące czasochłonności związanej z procedowaniem projektów aktów normatywnych w tym zakresie oraz mając na uwadze fakt, że przedmiotem tych regulacji są sprawy wysoce istotne z punktu widzenia obronności państwa (...) powstała konieczność utrzymania w mocy przepisów wykonawczych obecnie obowiązujących”²⁴.

²² Dz.U. poz. 978; 2016, poz. 917; 2018, poz. 474.

²³ Dz.U. poz. 1872.

²⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3409, 2023/IX kad. Sejmu), s. 45.

Należy podkreślić, że na stronie internetowej BIP Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny zamieszczono pięć wersji projektu rozporządzenia (nr z wykazu: RD69). W ramach uzgodnień do projektów zgłoszono liczne stanowiska, uwagi, postulaty. Odbyły się dwie konferencje uzgodnieniowe. Ostatecznie rozporządzenie w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym zostało podpisane przez Prezesa Rady Ministrów 25 marca 2025 r. i weszło w życie 29 marca 2025 r.²⁵ W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia wskazano, że „materia bezpieczeństwa narodowego, w tym przygotowania systemu obronnego państwa jest materią złożoną, której regulacja będzie czasochłonna. Natomiast system obronny państwa musi funkcjonować w sposób ciągły. Dlatego też niezbędnym było odpowiednie rozszerzenie zakresu upoważnienia i utrzymanie dotychczas uzgodnionych przepisów, do czasu wprowadzenia nowych mechanizmów ustawowych”²⁶. Oczywiście trzeba zgodzić się, że zagadnienia związane z przygotowaniem systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym powinny zostać uregulowane na poziomie ustawowym. Brak regulacji na poziomie ustawowym oznacza całkowitą dowolność w kształtowaniu materii projektowanego rozporządzenia. Uwagi w tym zakresie zostały zgłoszone podczas rządowego procesu legislacyjnego m.in. przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego oraz Rządowe Centrum Legislacji. Nie ulega wątpliwości, że upoważnienie ustawowe zawarte w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny ma charakter blankietowy. Projektodawca uznał jednak tę uwagę za wniosek o charakterze *de lege ferenda*. Natomiast wydaje się, że okres utrzymania w mocy rozporządzenia z 2004 r. był wystarczający do szerokiej analizy i uregulowania zagadnień merytorycznych na poziomie ustawowym.

Dokonując analizy rozporządzenia z 2025 r., można zauważyć, że większość rozwiązań została wprost zaadaptowana z rozporządzenia z 2004 r. Niemniej pozytywnie trzeba ocenić, wszakże nieliczne, ale jakże potrzebne nowe rozwiązania. Po pierwsze, projektodawca dostrzegł rolę Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym w kontekście wystąpienia okoliczności częściowej lub trwałej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta RP. Potrzeba włączenia tych organów konstytucyjnych do systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym w celu zapewnienia ciągłości kierowania obroną państwa była zawarta w SBN z 2020 r., w rekomendacjach Prezydenta RP z 2024 r. do nowej SBN, jak również w projektach ustaw prezydenckich²⁷.

²⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz.U. poz. 407).

²⁶ Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (nr z wykazu: RD69), s. 1.

²⁷ Projekt ustawy o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Zob. druk sejmowy nr 3605 (2023/IX kad. Sejmu), <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=75B50FD22641C88FC1258A0E0031A281> (20.06.2024) oraz

Po drugie, umożliwiono włączenie w skład systemu kierowania innych organów. Po trzecie, w miejsce „zapasowego miejsca pracy” słusznie wprowadzono określenie *rezerwowe miejsce pracy*, co pozwoli na uniknięcie pomyłek i problemów z nazewnictwem, gdyż rozporządzenie wyróżnia główne i zapasowe stanowisko kierowania. Po czwarte, wprowadzono możliwości przystosowania na określone stanowiska kierowania pomieszczeń lub części budynku, bez konieczności przygotowywania całego budynku. Po piąte, określono oddzielne wymagania dotyczące przygotowania głównego i zapasowego stanowiska kierowania. Po szóste, analogicznie do rozwiązania przyjętego w przypadku głównych stanowisk kierowania, wskazano, że zapasowe stanowisko kierowania obroną państwa tworzą stanowiska kierowania Prezydenta RP, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu i Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów i centralnych organów administracji rządowej wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów.

Pomimo powyższych trafnych rozwiązań rozporządzenie zawiera liczne uchybienia i nieprawidłowości, które mogą rodzić wątpliwości zarówno na gruncie zgodności z Konstytucją RP, jak i w zakresie jego prawidłowego stosowania. Po pierwsze, art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o obronie Ojczyzny, będący podstawą prawną do wydania rozporządzenia, stanowi upoważnienie blankietowe. Ustawa nie zawiera żadnych przepisów merytorycznych, z wyjątkiem art. 27 ust. 1 pkt 3, regulujących funkcjonowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. W istocie rozporządzenie nie jest aktem wykonawczym, a aktem normatywnym o charakterze samoistnym, co rodzi wątpliwość w świetle jego zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Zasadne byłoby uregulowanie tych kwestii na poziomie ustawowym, dokonanie korekty przepisu upoważniającego zawartego w ustawie o obronie Ojczyzny i wydanie nowego rozporządzenia. Po drugie, rozporządzenie nie zawiera żadnych prawnych środków mających na celu zapewnienie zachowania się przez adresatów zgodnie z ich dyspozycją. Nie zawiera także żadnych przepisów dostosowujących. Pożądane byłoby zawarcie rozwiązań mających na celu weryfikację podjętych działań. Po trzecie, prawdopodobnie wiele zadań wskazanych w rozporządzeniu w praktyce okaże się niemożliwymi do wykonania. Zasadne byłoby doprecyzowanie rozwiązań dotyczących przedsięwzięć, które mają podjąć kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych odpowiedzialni za wdrożenie i realizację procedur opisanych w projekcie, oraz metod i sposobów ich realizacji. Po czwarte, w dobie ataków hybrydowych i cyberbezpieczeństwa rozporządzenie powierzchownie odnosi się do bardzo wrażliwej kwestii, tj. wykorzystania środków łączności w ramach systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Należy jednak podkreślić, że projektodawca wskazał w uzasadnieniu, że „widzi się potrzebę, aby w ramach implementacji przepisów

ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. poz. 1907) dokonać stosowanych regulacji związanych z włączeniem systemu bezpiecznej łączności państwowej (SBŁP) oraz doprecyzowaniem zadań i roli ministra właściwego do spraw wewnętrznych jako organizatora i operatora systemu bezpiecznej łączności państwowej (SBŁP), w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym²⁸. Analiza aktualnych wyzwań wskazuje na pilną potrzebę stworzenia jednolitego krajowego systemu teleinformatycznego umożliwiającego wymianę informacji niejawnych pomiędzy najważniejszymi organami państwowymi.

Podsumowanie

Jednym z kluczowych działań organów władzy publicznej powinno być kompleksowe określenie organizacji i trybu przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, sposobu realizacji przez nie zadań w systemie kierowania oraz ich funkcjonowania na stanowiskach kierowania w celu zapewnienia ciągłości funkcjonowania administracji państwowej oraz ochrony ludności w czasie pokoju i obrony cywilnej w czasie wojny.

Prace nad kluczowymi aktami prawnymi, w tym nad rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, były wielokrotnie przesuwane, co wskazuje na brak priorytetu nadawanego kwestiom bezpieczeństwa narodowego. Rozporządzenie wyznacza w sposób bardzo ogólny pewne ramy i kierunki działań mających na celu podniesienie poziomu bezpieczeństwa, powiela rozwiązania z 2004 r., stanowiąc „placebo legislacyjne”. Ponadto należy podkreślić, że do dziś nie została uchwalona ani ustawa o zarządzeniu bezpieczeństwem narodowym, której uchwalenie postulowane było przez SBN z 2020 r., ani nowa SBN, która zgodnie z rekomendacjami Prezydenta RP z 2024 r. powinna zostać zatwierdzona przed 24 lutego 2025 r., tj. przed trzecią rocznicą pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę.

Bibliografia

- Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, 2013, <https://www.bbn.gov.pl/pl/informacje-o-bbn/publikacje/6815,Biala-Ksiega-Bezpieczenstwa-Narodowego-RP.html> (20.06.2025).
- Bień-Kacała A., *Bezpieczeństwo w Konstytucji RP z 1997 r. – wstępna diagnoza*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 2(24).
- Dunaj K., *Istota bezpieczeństwa państwa [w:] Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. M. Czuryk, J. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, Olsztyn 2016.

²⁸ Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (nr z wykazu: RD69), s. 3.

- Kamiński Ł., *Pojęcie bezpieczeństwa w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 10.
- Kamiński S., *Przegląd bezpieczeństwa narodowego w planowaniu strategicznym Polski*, Warszawa 2015.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2020.
- Koziej S., *Braki Strategii Bezpieczeństwa Narodowego 2020: bez koncepcji operacyjnej i priorytetów preparacyjnych*, „Pułaski Policy Paper” 2020, nr 4.
- Koziej S., Brzozowski A., *Strategie bezpieczeństwa narodowego RP 1990–2014. Refleksja na ćwierćwiecze [w:] Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwsze 25 lat*, red. R. Kupiecki, Warszawa 2015.
- Obrona Ojczyzny. Komentarz*, red. H. Królikowski, Warszawa 2023.
- Orłowski P., *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020*, „Analiza KBN” 2020, nr 10(62).
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002.
- Sobczak J., *Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, „CyberSecurity and Law” 2020, nr 4.
- Soroka P., *Polistategia bezpieczeństwa zewnętrznego Polski. Ujęcie normatywne*, Warszawa 2005.
- Ustawa o obronie Ojczyzny. Komentarz*, red. M. Karpiuk, J. Kurek-Sobieraj, Warszawa 2025.
- Walczuk K. [w:] *Obronność, bezpieczeństwo i porządek publiczny. Komentarz do wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Karpiuk, P. Sobczyk, Olsztyn 2018.
- Winkler W., *Założenia organizacyjne, funkcjonalne i uwarunkowania prawne systemu bezpieczeństwa RP*, „Kwartalnik Bellona” 2024, nr 3.

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza współdziałania pomiędzy dwoma członami egzekutywy w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa, zidentyfikowanie procesów decyzyjnych bezpieczeństwa państwa oraz analiza rozwiązań normatywnych dotyczących przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, ze szczególnym uwzględnieniem procesu legislacyjnego. Główny problem badawczy zawarto w pytaniu: Czy obowiązujące akty prawne umożliwiają sprawne i skuteczne działanie organów władzy publicznej w sytuacjach nagłych zagrożeń, w warunkach funkcjonowania na stanowiskach kierowania? Prace nad kluczowymi aktami prawnymi, w tym nad rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, były wielokrotnie przesuwane, zaś wydane w 2025 r. rozporządzenie w zasadzie powieliło rozwiązania zawarte w rozporządzeniu z 2004 r., co wskazuje na wyraźny deficyt koncepcyjny oraz trudności systemowe w wypracowaniu spójnych i efektywnych rozwiązań umożliwiających adekwatne reagowanie na współczesne zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo narodowe, kierowanie bezpieczeństwem narodowym, strategia bezpieczeństwa narodowego

PREPARATION OF THE NATIONAL SECURITY MANAGEMENT SYSTEM – ANALYSIS OF NORMATIVE SOLUTIONS

Summary

The purpose of this article is to analyze the cooperation between two executive authorities in ensuring national security, identify decision-making processes related to national security and

analyze the normative solutions for the preparation of the national security management system, with a particular focus on the legislative process. The main research question is: Do current legal regulations allow public authorities to act efficiently and effectively in crisis situations and in management positions? Work on key legal acts, including the regulation of the Council of Ministers on the preparation of the national security management system, has been repeatedly postponed, while the regulation issued in 2025 basically duplicates the solutions contained in the 2004 regulation, which indicates a clear conceptual deficit and systemic difficulties in developing coherent and effective solutions enabling adequate response to contemporary threats to state security.

Keywords: national security, managing national security, national security strategy

Borys Laskowski

Akademia Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie
ORCID: 0000-0003-0987-1884

**ZATRZYMANIE I TYMCZASOWE ARESZTOWANIE
W PRAWIE KARNYM ARABII SAUDYJSKIEJ I POLSKI –
ANALIZA WYBRANYCH ROZWIĄZAŃ****Wprowadzenie**

Zatrzymanie oraz tymczasowe aresztowanie należą do najbardziej dolegliwych środków procesowych, które ingerują w konstytucyjnie chronioną wolność jednostki. Ich stosowanie wymaga nie tylko każdorazowego oparcia w podstawie prawnej, lecz także funkcjonowania skutecznych mechanizmów kontrolnych ograniczających ryzyko nadużyć. W nowoczesnych systemach prawnych środki te są poddawane szczegółowej regulacji ustawowej oraz kontroli sądowej, co stanowi wyraz respektowania zasady proporcjonalności i poszanowania godności człowieka.

Analizie poddane zostały podstawy prawne stosowania środków izolacyjnych, katalog organów uprawnionych do podejmowania decyzji w tym zakresie, czas trwania zatrzymania oraz aresztu tymczasowego, a także środki ochrony przysługujące osobie pozbawionej wolności. Arabia Saudyjska jako państwo o systemie prawnym opartym na szariacie oraz aktach królewskich i wykonawczych stanowi interesujący przykład modelu, w którym prawo religijne współlistnieje z elementami prawa stanowionego, kształtując odmienny sposób pojmowania gwarancji procesowych. Zestawienie rozwiązań saudyjskich z polskim porządkiem prawnym, reprezentującym tradycję kontynentalną, pozwala uchwycić nie tylko różnice normatywne, lecz również odmienne podejście do równowagi między skutecznością postępowania a ochroną praw jednostki.

Niniejszy artykuł nie ma charakteru wyczerpującego. Zakres analizy został ograniczony do wybranych elementów instytucji zatrzymania i tymczasowego aresztowania. Zestawienie ich w ujęciu porównawczym służy ukazaniu różnic systemowych oraz refleksji nad tym, w jakim stopniu rozwiązania saudyjskie realizują podstawowe gwarancje ochrony wolności jednostki. Ocena ta dokonywana

jest z perspektywy prawnika osadzonego w realiach systemu kontynentalnego lub anglosaskiego, dla którego kluczowe znaczenie mają takie wartości, jak domniemanie niewinności, prawo do obrony oraz sądowa kontrola decyzji o pozbawieniu wolności.

Powszechnie przekaz medialny związany z masową imigracją do Europy mieszkańców krajów arabskich oraz z Afryki wywołuje u wielu odbiorców nie tylko niepokój, lecz wręcz strach. Tocząca się coraz powszechniej w społeczeństwie dyskusja o regulacjach unijnych związanych z tzw. relokacją w znaczącym stopniu dotyczy różnic kulturowych, przy czym nad wyraz często okazuje się, że te różnice sprowadzane są do kwestii religii. W świadomości społecznej szariat odbierany jest w dużej mierze negatywnie. Prawo rozumiane jako prawo państwowe ze swej istoty jest silnie zakotwiczone w świadomości obywateli każdego kraju, którzy poprzez pryzmat znanych sobie porządków prawnych dokonują ocen innych systemów. Ludziom, a w szczególności prawnikom wychowanym w systemie prawa kontynentalnego, kodyfikowanego, ciężko jest zaakceptować odmienność *common law*, podobnie jak tym, którzy przyzwyczajeni są do porządku prawnego charakterystycznego dla krajów anglosaskich, zrozumieć, że nie obowiązują reguły precedensu. Na tym tle J. Bury i J. Kasprzak dostrzegają¹, że Europejczyk, zagłębiając się w studiowanie prawa karnego islamu, z ogromnym zdziwieniem stwierdzi, iż wiele rozwiązań i konstrukcji prawnych powstało w VII–VIII w. i wyprzedzało europejskie prawo karne o prawie 1000 lat. Problematyka ta jest dostrzegana także w opracowaniach powstających w innych państwach, gdzie na szczególne uwzględnienie zasługuje publikacja M. Lippmana *Islamic Criminal Law and Procedure: Religious Fundamentalism v. Modern Law*².

Rozważania poczynione przez autora w artykule oparte zostały na akcie prawnym Prawo procesowe karne Królestwa Arabii Saudyjskiej, Królewski Dekret M/2 z 26 listopada 2013 r. (22 Muharram 1435 r.) z późniejszymi jego zmianami. Przywołany akt prawny zastąpił dekret królewski nr M/39 z 16 października

¹ J. Bury, J. Kasprzak, *Prawo karne Islamu*, Warszawa 2007, s. 8. Autor pragnie zaznaczyć, że przytoczone stwierdzenie pojawia się we wstępie do cytowanej monografii i jako takie należy je interpretować w konwencji ogólnego zarysu tematu. W tym kontekście warto podkreślić, że choć prawo karne islamu bez wątplenia zawiera liczne rozwiązania o wysokim stopniu dojrzałości normatywnej, to teza o ich uprzednim pojawieniu się w porównaniu z europejskim prawem karnym stanowi pewne uproszczenie wynikające z funkcji wprowadzenia do dalszych rozważań. Europejskie systemy prawne, zwłaszcza te należące do tradycji kontynentalnej, w znacznej mierze wywodzą się ze spuścizny prawa rzymskiego, które już w epoce klasycznej wykształciło zaawansowane instytucje i zasady prawne, obejmujące m.in. koncepcje odpowiedzialności indywidualnej, winy oraz gwarancji procesowych. Recepcja prawa rzymskiego przez średniowieczne ośrodki akademickie, począwszy od XI w., doprowadziła do ukształtowania się *ius commune* stanowiącego fundament dalszego rozwoju europejskiego prawa karnego.

² M. Lippman, *Islamic Criminal Law and Procedure: Religious Fundamentalism v. Modern Law*, „Boston College International & Comparative Law Review” 1989, vol. XII, no. 1, s. 29–62.

2001 r. (28 Rajab 1422 AH) będący pierwszym w Arabii Saudyjskiej zbiorem przepisów o charakterze procedury karnej. Tłumaczenia zostały dokonane przez autora z wersji angielskojęzycznej³, co wymaga zastrzeżenia, że wersją urzędową jest sporządzona w języku arabskim.

Prawo islamu, prawo Arabii Saudyjskiej

Islam to nie „tylko” religia, ale cały system prawny, na którym opiera się prawo państwowe krajów muzułmańskich, w tym także Arabia Saudyjska. Oznacza to, że istnieje niewiele regulacji o charakterze prawodawczym stworzonych przez państwo, zaś źródłem pozostaje Koran oraz Sunna⁴.

Istotnym etapem w procesie modernizacji saudyjskiego systemu wymiaru sprawiedliwości karnej było wprowadzenie w 2001 r. przepisów regulujących postępowanie karne, ustanowionych w formie królewskiego dekretu. Regulacja ta została uchylona i zastąpiona aktualnie obowiązującym dekretem z 26 listopada 2013 r., który wprowadził zaktualizowaną wersję procedury karnej, dostosowaną do współczesnych realiów. Kolejnymi istotnymi aktami prawnymi stanowiącymi rozwinięcie oraz uszczegółowienie instrumentów ingerencji w wolność osobistą jednostki były: Prawo o przestępstwach cybernetycznych (Anti-Cyber Crime Law)⁵ oraz Prawo o zwalczaniu przestępstw terrorystycznych i ich finansowania (Law of Combating Terrorism Crimes and Financing)⁶. Przepisy zawarte w tych aktach nie tylko określają przesłanki dopuszczalności zatrzymania i tymczasowego aresztowania, lecz również precyzują proceduralne ramy ich stosowania przez właściwe organy państwowe. Nie można jednak w żadnym aspekcie tracić z pola widzenia faktu, że te akty prawne stanowią wyłącznie uzupełnienie dla szariatu. Szariat definiowany jest jako zespół norm, którymi powinien się kierować nie „dobry obywatel”, a „wierny muzułmanin”. Szariat jest nierozzerwalnie związany z islamem jako religią, zaś podstawą tej jedności jest wspólna sankcja religijna

³ <https://laws.moj.gov.sa/legislation/dxYGzDKFkqVmrEc0kplTWg==> (18.08.2025).

⁴ Zob. szerzej: K. Kościelniak, *Sunna, hadisy i tradycjoniści. Wstęp do tradycji muzułmańskiej*, Kraków 2006; A. Gutowska, *Prawo karne Islamu w Europie?*, „Archiwum Kryminologii” 2010, t. XXXII, s. 407–418; M. Gudajczyk, *Procedura karna w Królestwie Arabii Saudyjskiej*, Warszawa 2020; J. Danecki, *Podstawowe wiadomości o islamie*, Warszawa 2007. Należy jednak zaznaczyć, iż stanowisko wyrażone przez autora przywoływanej publikacji, wedle którego istnieje niewielka liczba regulacji o charakterze prawodawczym, uległo częściowej dezaktualizacji, w ostatnich kilkunastu latach obserwuje się bowiem istotny wzrost liczby aktów normatywnych stanowiących przez monarchę, zwłaszcza w tych obszarach regulacyjnych, które nie są objęte tradycyjnym zakresem szariatu, takich jak przeciwdziałanie cyberprzestępczości czy regulacje dotyczące działalności inwestycyjnej.

⁵ Royal Decree No. M/17 z dnia 26 marca 2007 r. (8 Rabi’I 1428).

⁶ Royal Decree No. M/16 z dnia 16 lutego 2014 r. (12 Safar 1439).

i wspólne źródło w Bogu, potwierdzone w Koranie i tradycji⁷. Już pierwszy artykuł p.p.k.AS. stanowi o tym, że sądy rozpatrujące sprawy karne mają w pierwszej kolejności stosować zasady szariaty wywodzące się z Koranu i Sunny, a dopiero następnie te przepisy prawa ustanowionego przez państwo, które nie są z nimi sprzeczne. Zauważyć trzeba, że w żaden sposób nie zostało wskazane, o które zasady chodzi i jak je należy rozumieć⁸. Oznacza to, że decyzje procesowe opierają się na interpretacjach prawa islamskiego przez osoby wykonujące czynności związane z wymiarem sprawiedliwości. Od prawnika działającego w realiach saudyjskich, w tym zwłaszcza od sędziego, wymaga się zatem zarówno tradycyjnego wykształcenia teologicznego i biegłości w prawie religijnym, jak i znajomości krajowych regulacji wydawanych przez króla⁹. Pomimo więc stosowanego często uproszczenia, według którego w Arabii Saudyjskiej obowiązuje wyłącznie prawo muzułmańskie, należy zauważyć, że znaczącą rolę w systemie prawnym tego państwa odgrywa także prawo stanowione przez władcę i regulujące kwestie, co do których prawo muzułmańskie nie zawiera stosownych unormowań.

Prawo karne islamu obejmuje kilka kategorii przestępstw. Pierwsze to *hudud*, które są wprost wyrażone w Koranie i w nim oraz w Sunnie określona jest kara za ich popełnienie. Są to przestępstwa przeciwko Bogu i należą do nich: cudzołóstwo, fałszywe oskarżenie o cudzołóstwo, kradzież, rozbój, picie wina, bunt przeciw władzy oraz odstępstwo od wiary. Przestępstwa *kisas*, wywodzące się z tradycji ludowych i praw plemiennych, są skierowane przeciwko człowiekowi. Pomimo tego, że również zostały ujęte w Koranie, to jednak ich istotą jest odwet i od woli pokrzywdzonego zależy, czy sprawcy zostanie wymierzona kara, czy też będzie miał możliwość zadośćuczynienia – *dijja* (krwawe pieniądze). Ostatnia kategoria to *ta'zir*, gdzie wymiar kary jest ustalany przez sędziego.

Zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie

Tytułem wstępu należy zastrzec, że z perspektywy analizy porównawczej przyjęcie odpowiedniej kolejności prezentacji poszczególnych systemów prawnych ma istotne znaczenie dla przejrzystości oraz spójności wyводу. W niniejszym

⁷ R. Tokarczyk, *Współczesne kultury prawne*, Kraków 2000, s. 229.

⁸ Zob. szerzej: S. Reza, *Due Process in Islamic Criminal Law*, „George Washington International Law Review” 2013–2014, vol. 46, no 1, s. 8, https://digitalcommons.nyls.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1441&context=fac_articles_chapters (2.09.2024). Pomimo że autor odnosi się do uprzednio obowiązującej procedury karnej, to jednak w znaczącej części wyrażone przez niego zapatrywania pozostają aktualne. Zastrzeżenia wymaga, że chociaż prawo islamu faktycznie nie wskazuje zamkniętego katalogu zasad, ale w orzecznictwie sędziowie opierają się na czterech sunnickich szkołach prawa, z dominującą rolą szkoły hanbalickiej w Arabii Saudyjskiej.

⁹ M. Gudajczyk, *Procedura karna...*, s. 30.

opracowaniu za celowe uznano rozpoczęcie rozważań od omówienia podstawowych rozwiązań przyjętych w prawie polskim w zakresie zatrzymania oraz tymczasowego aresztowania. Przedstawienie instytucji procesowych ukształtowanych w ramach krajowego porządku prawnego, znanego odbiorcy wywodu, pozwala na stworzenie punktu odniesienia niezbędnego do dalszej analizy regulacji obowiązujących w Arabii Saudyjskiej. Taki układ tekstu nie wynika z wartościowania poszczególnych modeli, lecz z potrzeby metodycznego uporządkowania materiału porównawczego. Umożliwia to lepsze zrozumienie drugiego systemu prawnego, którego konstrukcje normatywne, sposób działania organów oraz podejście do wolności jednostki mogą odbiegać od wzorców znanych z tradycji kontynentalnej.

W związku z powyższym w pierwszej kolejności zaprezentowane zostaną rozwiązania obowiązujące w polskim prawie karnym procesowym. Na ich tle omówione zostaną wybrane elementy regulacji saudyjskich, co w dalszej kolejności pozwoli na dokonanie porównawczej analizy omawianych instytucji oraz sformułowanie wniosków odnoszących się do zakresu i charakteru gwarancji chroniących jednostkę przed nieuzasadnioną izolacją.

Z perspektywy polskiego prawa karnego procesowego zatrzymanie stanowi jedną z instytucji, która umożliwia krótkotrwałe pozbawienie wolności, co do zasady na okres nieprzekraczający 48 godzin, a w szczególnych przypadkach do momentu doprowadzenia do sądu, jednak nie później niż po upływie 48 godzin od momentu zatrzymania¹⁰. Należy przy tym podkreślić, że wszelkie formy zatrzymania, niezależnie od ich przyczyny i podstawy prawnej, są formą ingerencji w konstytucyjnie chronioną dobrą jednostki i powinny podlegać surowym rygorom legalności, proporcjonalności i kontroli sądowej.

Zatrzymania w polskim porządku prawnym można podzielić według kryterium funkcjonalnego, uwzględniając ich cel i charakter. W praktyce najczęstszą formą krótkotrwałego pozbawienia wolności jest zatrzymanie prewencyjne, mające na celu natychmiastowe przeciwdziałanie naruszeniu porządku prawnego lub zapobieżenie dalszemu rozwojowi sytuacji zagrażającej dobru chronionemu prawem. Typowym przykładem tego rodzaju interwencji jest tzw. zatrzymanie obywatelskie (ujęcie obywatelskie), które stanowi wyjątek od zasady wyłączności państwa w zakresie stosowania środków przymusu. Zgodnie z art. 243 § 1 k.p.k.¹¹ każdy ma prawo ująć osobę na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa lub w pościgu bezpośrednio po jego popełnieniu, jeżeli zachodzi obawa ukrycia się tej osoby lub nie można ustalić jej tożsamości. Przepis ten oznacza, że ustawodawca

¹⁰ Zob. szerzej o krótkotrwałych formach pozbawienia wolności: B. Laskowski, *Krótkotrwałe formy pozbawienia wolności. Rodzaje, cele i ograniczenia stosowania*, „The Prison Systems Review” 2024, no. 1, s. 213–231; *idem*, *Krótkotrwałe formy pozbawienia wolności w ujęciu konstytucyjnym i ustawowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024, vol. 78, nr 2, s. 91–101.

¹¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1375 ze zm.).

przewidział możliwość przekazania pewnych kompetencji o charakterze opresyjnym osobom niebędącym funkcjonariuszami publicznymi, z jednoczesnym zastrzeżeniem, że zatrzymana osoba musi zostać niezwłocznie przekazana właściwym organom, w praktyce – Policji (art. 243 § 2 k.p.k.).

Tym samym instytucja ujęcia obywatelskiego¹² jawi się jako ściśle ograniczone, wyjątkowe uprawnienie jednostki, realizujące funkcję wspierającą w zakresie egzekwowania porządku prawnego, lecz nienaruszające fundamentalnego modelu państwowego monopolu na stosowanie przymusu. Stanowi ono przejaw współdziałania obywateli z organami ścigania, jednak jego stosowanie musi się odbywać z poszanowaniem zasad legalizmu i proporcjonalności, przy zachowaniu pełnej odpowiedzialności za ewentualne nadużycia.

W saudyjskim systemie prawnym funkcjonuje szczególnie regulacja dotycząca zatrzymania sprawcy przestępstwa „na gorącym uczynku”. W przeciwieństwie do klasycznego, literalnego rozumienia tego pojęcia, jakie funkcjonuje w wielu systemach prawa kontynentalnego, w Arabii Saudyjskiej przyjmuje się jego rozszerzoną interpretację, zatrzymanie na gorącym uczynku obejmuje bowiem nie tylko bezpośrednie schwytywanie sprawcy w momencie popełnienia przestępstwa lub bezpośrednio po nim, lecz również sytuacje, w których ujęcie następuje w niedługim czasie po dokonaniu czynu zabronionego, o ile zaistnieją okoliczności obiektywnie wskazujące na jego związek z tym czynem. Do takich okoliczności zalicza się w szczególności znalezienie przy ujętej osobie przedmiotów, narzędzi, broni, sprzętów bądź jakichkolwiek innych rzeczy, które mogą świadczyć o uczestnictwie w popełnieniu przestępstwa. Ponadto do przesłanek uzasadniających zakwalifikowanie sytuacji jako zatrzymania na gorącym uczynku zalicza się też obecność śladów fizycznych, biologicznych lub wizualnych, które wskazują na udział tej osoby w przestępstwie, takich jak plamy krwi, resztki substancji chemicznych, uszkodzenia ciała czy charakterystyczne zabrudzenia odpowiadające miejscu zdarzenia. Należy przy tym zaznaczyć, że katalog przesłanek ujęcia nie ma charakteru zamkniętego, a ich ocena dokonywana jest przez funkcjonariuszy w oparciu o okoliczności konkretnego przypadku. W sytuacji tzw. ujęcia obywatelskiego osoba ujęta musi zostać niezwłocznie przekazana policji. Obowiązkiem organu ścigania jest wówczas przeprowadzenie wstępnych czynności wyjaśniających oraz formalne dokonanie zatrzymania, o ile zgromadzone informacje i ustalone okoliczności faktyczne pozwalają na sformułowanie zarzutów karnych wobec tej osoby.

Tego rodzaju regulacja odzwierciedla szerszy mechanizm proceduralny obowiązujący w Arabii Saudyjskiej, w którym wstępna faza postępowania karnego, stanowiąca odpowiednik fazy *in rem* w systemach kontynentalnych, wiąże się

¹² Zob. szerzej o ujęciu obywatelskim: Ł. Cora, *O pojęciu pozaprocesowego zatrzymania osoby*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 3, s. 72–82; A. Ludwiczek, *Problematyka kontroli zatrzymania w nowym kodeksie postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo” 1998, nr 11–12, s. 31–46.

z dużą rolą ocenną organów ścigania. Dostrzeżenia na tym tle wymaga, że M. Gudajczyk¹³ stwierdza, iż w prawie Arabii Saudyjskiej należy dokonać podziału na dwa rodzaje zatrzymania: zatrzymanie w związku z popełnieniem przestępstwa oraz zatrzymanie celem doprowadzenia. Trzeba wyrazić jednak wątpliwości co do zasadności takiego poglądu, ponieważ dokonane rozróżnienie nie znajduje dogmatycznego uzasadnienia. Jedno i drugie stanowi krótkotrwałe pozbawienie wolności, zaś dopiero następne czynności procesowe określają sytuację procesową zatrzymanego.

Zatrzymanie jako krótkotrwałe pozbawienie wolności tak w porządku prawnym Polski, jak i Królestwa Arabii Saudyjskiej następuje w celu prewencyjnym, tj. dla natychmiastowego zapobieżenia eskalacji stanu niezgodnego z prawem, w przeważającej mierze w reakcji na złamanie obowiązującego porządku, ewentualnie jako narzędzie przymusu celem sprawienia stawiennictwa przed właściwym organem procesowym. W obu porządkach prawnych podmioty legitymowane do dokonania zatrzymania są liczne. Sama policja w Arabii Saudyjskiej dzieli się na trzy formacje (zwykłą, tajną i religijną), zaś krąg podmiotów prowadzących postępowanie wstępne jest szeroki i określony w art. 26 procedury karnej Arabii Saudyjskiej. Pamiętać jednak należy, że w Polsce krótkotrwałego pozbawienia wolności mogą dokonać strażnicy Państwowej Straży Rybackiej¹⁴, funkcjonariusze Straży Gminnej¹⁵ czy Straży Parku¹⁶. Istotną różnicą na tym etapie postępowania jest to, że osoba zatrzymana w Arabii Saudyjskiej musi zostać w ciągu 24 godzin postawiona przed prokuratorem, zaś w Polsce czas ten wynosi 48 godzin – po jego upływie zatrzymanego należy albo postawić przed sądem, albo zwolnić. Znacząco dłuższy czas takiego zatrzymania w prawie polskim uzasadnić daje się tym, że polska Policja ma nieporównywalnie szersze uprawnienia procesowe od saudyjskiej. W rodzimej procedurze karnej znakomita większość spraw jest prowadzonych przez Policję (dochodzenia)¹⁷, a następnie prokurator wyłącznie zatwierdza akt oskarżenia. Przepisy rodzimej procedury są kategoryczne i nakazują, bez żadnych wyjątków, zwolnienie zatrzymanego przed upływem 48 godzin, chyba że zostanie postawiony przed sądem w celu rozpoznania wniosku o zastosowanie tymczasowego aresztowania. W Arabii Saudyjskiej podmiotem prowadzącym postępowanie od początku jest śledczy (prokurator). Podejrzany musi zostać przesłuchany już na wstępnym etapie postępowania.

¹³ M. Gudajczyk, *Procedura karna...*, s. 78.

¹⁴ Art. 23 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz.U. nr 21, poz. 91).

¹⁵ Art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. nr 123, poz. 779).

¹⁶ Art. 108 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr 92, poz. 880).

¹⁷ Dostrzeżenia wymaga, że pomimo faktu, że to dochodzenie jest najczęstszą formą prowadzenia postępowania przygotowawczego, to k.p.k. wskazuje na śledztwo jako formę podstawową.

Takie przesłuchanie należy do wyłącznych uprawnień śledczego. Przepis art. 66 saudyjskiej procedury karnej stanowi, że może on zlecać wykonanie określonych czynności procesowych funkcjonariuszom policji, jednak niedopuszczalne jest powierzenie im czynności przesłuchania podejrzanego. Postawienie podejrzanego przed śledczym skutkuje tym, że ten ostatni jest uprawniony do przedłużenia okresu zatrzymania o kolejne 24 godziny celem przeprowadzenia czynności przesłuchania. Przepis nakazuje, aby po przesłuchaniu podejrzanego niezwłocznie wydać decyzję o jego zatrzymaniu bądź zwolnieniu. Nakaz zwolnienia okazuje się nie tak kategoryczny, kiedy zestawia się go właśnie z nakazami pochodzącymi z prawa religijnego.

Artykuł 109 saudyjskiej procedury karnej stanowi regulację pierwszej fazy pozbawienia wolności. Statuuje obowiązek niezwłocznego (w terminie 24 godzin) przesłuchania zatrzymanego. Na tle regulacji proceduralnych znanych prawu kontynentalnemu normy prawne zawarte w dyspozycji wskazanego przepisu konstrukcyjnie są zbliżone do tych, jakie funkcjonują w przepisach dotyczących zatrzymania procesowego w europejskich porządkach prawnych. Ustanowienie obowiązku przesłuchania w możliwie najkrótszym czasie po zatrzymaniu to niewątpliwym wyraz dążenia do ograniczenia sytuacji, w których osoba pozbawiona wolności pozostaje nie tylko bez jednoznacznego statusu procesowego czy wiedzy o przyczynach zatrzymania, ale pozbawiona jest możliwości podjęcia obrony¹⁸. Dostrzeżenia wymaga, że sam upływ tego terminu nie powoduje automatycznie zwolnienia zatrzymanego, a jedynie nakłada na naczelnika aresztu śledczego obowiązek zawiadomienia o tym fakcie kierownika właściwego wydziału śledczego. Dopiero ten organ ma niezwłocznie przesłuchać oskarżonego lub zarządzić jego zwolnienie. Zauważyć więc trzeba, że przepis dwukrotnie posługuje się kwalifikatorem *niezwłocznie*, przy czym w pierwszym przypadku, gdzie wyznaczony zostaje maksymalny czas trwania takiego stanu, faktycznie nie ma (w rozumieniu normatywnym) odpowiedniej doniosłości w skutkach procesowych, skoro jego upływ powoduje jedynie to, że aktywuje się drugie *niezwłocznie*, tym razem nieprecyzowane już żadną normą prawną. W sferze konstrukcyjnej przepis opiera się na rozróżnieniu pomiędzy etapem zatrzymania a momentem, w którym podejmowana jest decyzja co do dalszego stosowania środków ograniczających wolność zatrzymanego. Na poziomie normatywnym omawiany przepis stanowi przykład rozwiązania ukierunkowanego na ochronę jednostki przed zatrzymaniem bez perspektywy formalnego postępowania.

Na uwagę zasługuje art. 113 omawianego dekretu, zgodnie z którym jeżeli w wyniku przesłuchania oskarżonego lub w razie jego ucieczki okaże się, że istnieją wystarczające dowody popełnienia przez niego ciężkiego przestępstwa lub jeżeli interes śledztwa wymaga jego zatrzymania, śledczy wydaje nakaz jego

¹⁸ Por. F.M. Alqahtani, *The Right of the Accused in Saudi in Criminal Procedure*, „MATEC Web of Conferences” 2018, vol. 150, art. 05053.

zatrzymania na okres nieprzekraczający 5 dni od daty zatrzymania. Uznać należy, że powołany przepis stanowi odpowiednik art. 249 § 1 k.p.k. określającego przesłankę ogólną stosowania środków zapobiegawczych. W polskiej procedurze ustawowe określenie *duże prawdopodobieństwo* powinno być rozumiane jako stan, w którym ocena materiału dowodowego w momencie podejmowania decyzji co do stosowania środka zapobiegawczego wskazuje na sprawstwo podejrzanego, choć z uwagi na niepełność zebranego materiału dowodowego lub brak możliwości weryfikacji linii obrony podejrzanego materiał nie daje takiej pewności dla prawidłowości podjętej decyzji, jak tego wymaga etap końcowego wyrokowania w sprawie¹⁹. Na tym tle ujawniają się zasadnicze różnice pomiędzy systemem prawa kontynentalnego, którego przedstawicielem jest polska procedura karna, a przepisami postępowania karnego w porządku prawnym Arabii Saudyjskiej, zauważyć należy bowiem, że całkowicie wyeliminowany jest na tym etapie czynnik sądowy²⁰, czyli element niezbędny dla stosowania tymczasowego aresztowania we wszystkich państwach Unii Europejskiej. To śledczy, czyli jak już wspomniano – odpowiednik prokuratora, nie tylko prowadzi postępowanie, ale również podejmuje wiążącą decyzję co do pozbawienia podejrzanego wolności na podstawie własnej oceny zgromadzonych przez siebie dowodów. Dodatkowo po upływie tego okresu (art. 114) śledczy może zdecydować o przedłużeniu stosowania izolacji podejrzanego i w tym celu przekazuje akta do kierownika wydziału Biura Śledczego i Prokuratury Publicznej lub wyznaczonego przez niego przedstawiciela spośród kierowników departamentów w jego jurysdykcji w celu wydania postanowienia o zwolnieniu zatrzymanego lub przedłużeniu izolacji na okres lub okresy kolejne, pod warunkiem że te nie przekraczają łącznie 40 dni od daty zatrzymania.

W przypadkach wymagających zatrzymania na dłuższy okres sprawę przekazuje się Przewodniczącemu Biura Śledczego i Prokuratury Publicznej lub wyznaczonemu przez niego przedstawicielowi spośród jego zastępców w celu wydania postanowienia o przedłużeniu aresztu na okres lub okresy kolejne. Każdy z takich okresów nie może przekraczać 30 dni, a ich łączny okres nie może

¹⁹ Zob. szerzej na ten temat: M. Pacyna, *Duże prawdopodobieństwo popełnienia przestępstwa jako przesłanka stosowania środków zapobiegawczych*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2008, nr 2, s. 133–162; M. Skwarcow, *Warunek istnienia podstawy dowodowej jako przesłanki stosowania tymczasowego aresztowania*, „Palestra” 2023, nr 9, s. 59–77; S. Pikulski, K. Szczechowicz, *Zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie w świetle praw i wolności obywatelskich*, Olsztyn 2004, s. 67.

²⁰ Dane podawane przez Rzecznika Praw Obywatelskich, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-areszty-dlugotrwalosc-termin-ms-odpowiedz> (18.08.2025), wskazują na to, że w Polsce w ujęciu rocznym przeszło 90% wniosków o zastosowanie tymczasowego aresztowania jest uwzględniane. Sytuacja taka powinna budzić zaniepokojenie, a wręcz skłaniać do refleksji, czy odmawianie prawa do stosowania tego izolacyjnego środka zapobiegawczego prokuraturze i oddanie go wyłącznie do decyzji sędziowskiej cokolwiek zmienia.

przekraczać 180 dni od daty zatrzymania, po czym podejrzany zostanie niezwłocznie przekazany właściwemu sądowi lub zwolniony²¹. Ponownie dostrzeżenia wymaga regulacja zawarta w końcowej części omawianego przepisu, stosownie do której w wyjątkowych przypadkach wymagających dłuższego okresu zatrzymania sąd może przychylić się do wniosku o przedłużenie zatrzymania na określony czas lub okresy, jakie uzna za stosowne, i wydać w tym celu uzasadnione postanowienie sądowe. Oznacza to, że terminy stosowania tymczasowego aresztowania określone są w sposób konkretny co do maksymalnego czasu stosowania wyłącznie do upływu 180 dni. Po tym okresie z jednej strony decyzję o stosowaniu środka zapobiegawczego ma podejmować sąd, co stanowi czynnik wzmacniający sytuację procesową podejrzanego, jednak z drugiej strony brak jest wskazań, jaki łącznie czas tymczasowe aresztowanie może trwać, co pozostawia w tym zakresie decyzję dyskrecjonalnej władzy sędziego, na co wskazuje zawarte w przepisie stwierdzenie o przedłużeniu zatrzymania na okresy, „jakie uzna za stosowne”²².

W polskim porządku prawnym tymczasowe aresztowanie stanowi najsurowszy środek zapobiegawczy, dopuszczalny wyłącznie w przypadkach określonych w art. 249 i n. k.p.k. oraz przy zachowaniu zasady subsydiarności. Zgodnie z art. 258 § 1 k.p.k. środek ten może być stosowany, jeżeli zachodzi obawa ucieczki lub ukrycia się oskarżonego, bezprawnego utrudniania postępowania lub w wyjątkowych wypadkach – ze względu na grożącą surową karę. Polski model opiera się na obligatoryjnej kontroli sądowej, obowiązku szczegółowego uzasadnienia i możliwości złożenia zażalenia na każde postanowienie, w praktyce jednak znakomita większość wniosków prokuratora jest przez sądy uwzględniana. Według danych podawanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich²³ ponad 90% wniosków kończy się zastosowaniem aresztu. Mechanizm ten mimo formalnych gwarancji wciąż budzi dyskusję co do rzeczywistej efektywności ochrony praw jednostki. W porównaniu z rozwiązaniami saudyjskimi, gdzie decyzję o długotrwałej izolacji podejmuje organ śledczy, a sąd włącza się dopiero po 180 dniach, polski model stanowi przykład systemu o znacznie wyższym stopniu sądowej kontroli i formalizacji gwarancji procesowych.

²¹ Por. H. Rostami, A. Molabeigi, H. Bavi, *The Period of Temporary Detention in Iran and Arab Countries (Egypt, Saudi Arabia and Lebanon)*, „Comparative Law Biquarterly” 2022, vol. 5, issue 2, s. 139–160.

²² W założeniu ma to dotyczyć przypadków związanych z bezpieczeństwem narodowym lub terroryzmem, co jednak w świetle raportów takich organizacji, jak np. Human Rights Watch, <https://www.hrw.org/report/2008/03/24/precarious-justice/arbitrary-detention-and-unfair-trials-deficient-criminal> (18.08.2025), czy Amnesty International, <https://www.amnesty.org/es/latest/research/2020/02/saudi-arabia-specialized-criminal-court/> (18.08.2025), budzić musi daleko idące wątpliwości co do faktycznego zakresu stosowania tego środka zapobiegawczego.

²³ Biuletyn Informacji Publicznej RPO, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-areszty-dlugotrwalosc-termin-ms-odpowiedz> (5.11.2025).

Za interesujące z punktu widzenia dogmatyki rozwiązanie należy uznać brzmienie art. 112 saudyjskiej procedury karnej. Przepis ten stanowi, że Prokurator Generalny w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Prezydium Bezpieczeństwa Państwowego ustala przestępstwa ciężkie, które wymagają aresztowania, i publikuje je w Dzienniku Urzędowym. Wydaje się uzasadnione, aby zestawić taką podstawę dla zastosowania tymczasowego aresztowania z samoistną przesłanką z art. 258 § 2 k.p.k., czyli groźbą surowej kary w sytuacji, kiedy podejrzanemu zarzuca się popełnienie zbrodni lub występku zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 8 lat, albo gdy sąd I instancji skazał go na karę pozbawienia wolności nie niższą niż 3 lata. Rozwiązanie przyjęte w Królestwie Arabii Saudyjskiej pomimo niewątpliwiej zalety polegającej na tym, że kategorie przestępstw zagrożonych zastosowaniem tymczasowego aresztowania w tym trybie są precyzyjnie zebrane (w przeciwieństwie do kilkudziesięciu przestępstw objętych polskim k.k., gdzie zagrożenie karą wynosi 8 lat pozbawienia wolności), jednak odbiorców przyzwyczajonych do kontynentalnego systemu prawa skłaniać będzie do odrzucenia takiego rozwiązania. Wynikać to będzie z faktu, że zastępuje się w ten sposób przesłanki aktu wyższego rzędu (w tym wypadku królewskiego dekretu) decyzją organu politycznego. Pomimo tego zastrzeżenia można stwierdzić, że w obu porządkach prawnych zagrożenie surową karą rodzi domniemanie, że podejrzany może podejmować próby różnych bezprawnych działań mających destabilizować prawidłowy tok postępowania. W procedurze polskiej przyjmuje się wręcz, że założenie tego przez ustawodawcę zwalnia z powinności wykazywania konkretnych zachowań utrudniających postępowanie. Chodzi o to, by podejrzany nie utrudniał postępowania z obawy przed tą karą, choćby zamiaru utrudniania go jeszcze nie przejawiał²⁴.

Dostrzeżenia wymagają dwie instytucje prawa procesowego Arabii Saudyjskiej całkowicie odmienne od rozwiązań europejskich. Pierwszą z nich jest zakaz zwolnienia podejrzanego poza przypadkami, kiedy takie zwolnienie nie jest obowiązkowe, dopóki ten nie wskaże adresu akceptowalnego dla prowadzącego dochodzenie (art. 121). Oznacza to, że mamy do czynienia z przesłanką negatywną zwolnienia z izolacji penitencjarnej osoby podejranej, w przeciwieństwie do występującej w polskiej procedurze przesłanki dla samego zastosowania tymczasowego aresztowania wyrażonej w art. 258 § 1 pkt 1 k.p.k. *in fine*. Dodatkowo podejrzany nie ma przedstawić ani adresu, pod jakim będzie odbierać korespondencję, ani też adresu pobytu, lecz taki adres, który autorytatywnie zaakceptuje organ prowadzący postępowanie karne. Drugim elementem, który może budzić zaskoczenie u odbiorcy europejskiego, jest to (art. 122), że nawet nakaz zwolnienia nie uniemożliwia śledczemu wydania nowego nakazu aresztowania lub postanowienia o zatrzymaniu oskarżonego. Ponownie w takiej sytuacji

²⁴ Postanowienie SA w Krakowie z dnia 3 grudnia 1998 r., sygn. II AKz 267/98, KZS 1998, nr 12, poz. 38.

saudyjski prawodawca posługuje się pojęciami nieostrymi, stwierdzając, że może to nastąpić, jeżeli dowody przeciwko niemu staną się bardziej przekonujące lub oskarżony naruszy swoje zobowiązania, lub okoliczności będą tego wymagać.

Podsumowanie

Dokonana analiza porównawcza instytucji zatrzymania i tymczasowego aresztowania w prawie polskim oraz w porządku prawnym Królestwa Arabii Saudyjskiej prowadzi do wniosku, iż pomimo istnienia pewnych podobieństw funkcjonalnych, wynikających z konieczności zapewnienia skuteczności postępowania karnego, systemowe i aksjologiczne fundamenty tych rozwiązań pozostają zasadniczo odmienne. Model kontynentalny, reprezentowany przez polską procedurę karną, akcentuje znaczenie kontroli sądowej, legalizmu i ochrony jednostki poprzez jasno określone standardy konstytucyjne oraz konwencje międzynarodowe. Z kolei system saudyjski, osadzony w normatywnym paradygmacie szariatu, charakteryzuje się znacznym zakresem uznaniowości organów ścigania oraz marginalizacją roli sądu w początkowych etapach izolacji procesowej. Ukonstytuowanie pozycji prokuratora jako dominującego uczestnika fazy inkwizycyjnej, możliwość przedłużania aresztu bez sądowej kontroli w okresie do 180 dni, jak również zróżnicowane i nieostre pojęcia przesłanek zatrzymania mogą stanowić wyzwanie dla standardów ochrony praw człowieka w ujęciu międzynarodowym. Współistnienie norm religijnych i świeckich w ramach jednego systemu prawnego rodzi potrzebę szczególnej ostrożności interpretacyjnej oraz wyważenia pomiędzy wymogami skuteczności postępowania a gwarancjami jednostki. Wnioski płynące z niniejszego opracowania potwierdzają znaczenie porównawczej refleksji nad prawnymi środkami ingerencji w wolność osobistą. Ujawniają też, jak istotne dla ochrony jednostki przed arbitralnością państwa pozostaje właściwe wyważenie pomiędzy efektywnością organów ścigania a konstytucyjnym wymogiem poszanowania praw i wolności człowieka. Poczynione rozważania mogą stanowić przyczynek do dalszych badań nad ewolucją standardów proceduralnych w państwach opartych na systemach mieszanych oraz nad możliwością ich harmonizacji z wymogami międzynarodowej ochrony praw człowieka.

Bibliografia

Alqahtani F.M., *The Right of the Accused in Saudi in Criminal Procedure*, „MATEC Web of Conferences” 2018, vol. 150, art. 05053.

- Bury J., Kasprzak J., *Prawo karne Islamu*, Warszawa 2007.
- Cora Ł., *O pojęciu pozaprosesowego zatrzymania osoby*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 3.
- Danecki J., *Podstawowe wiadomości o islamie*, Warszawa 2007.
- Grajewski J., Paprzycki L.K., Steinborn S., „Kodeks postępowania karnego. Komentarz, t. I: Art. 1–424, Kraków 2013.
- Gudajczyk M., *Procedura karna w Królestwie Arabii Saudyjskiej*, Warszawa 2020.
- Gutowska A., *Prawo karne Islamu w Europie?*, „Archiwum Kryminologii” 2010, t. XXXII.
- Kościelniak K., *Sunna, hadisy i tradycjoniści. Wstęp do tradycji muzułmańskiej*, Kraków 2006.
- Krell D., *Islamic Law in Saudi Arabia*, „Studies in Islamic Law and Society” 2025, vol. 56.
- Laskowski B., *Krótkotrwałe formy pozbawienia wolności. Rodzaje, cele i ograniczenia stosowania*, „The Prison Systems Review” 2024, no. 1.
- Laskowski B., *Krótkotrwałe formy pozbawienia wolności w ujęciu konstytucyjnym i ustawowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024, vol. 78, nr 2.
- Lippman M., *Islamic Criminal Law and Procedure: Religious Fundamentalism v. Modern Law*, „Boston College International & Comparative Law Review” 1989, vol. XII, no. 1.
- Ludwiczek A., *Problematyka kontroli zatrzymania w nowym kodeksie postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo” 1998, nr 11–12.
- Pacyna M., *Duże prawdopodobieństwo popełnienia przestępstwa jako przesłanka stosowania środków zapobiegawczych*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2008, nr 2.
- Pikulski S., Szczechowicz K., *Zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie w świetle praw i wolności obywatelskich*, Olsztyn 2004.
- Reza S., *Due Process in Islamic Criminal Law*, „George Washington International Law Review” 2013–2014, vol. 46, no 1.
- Rostami H., Molabeigi A., Bavi H., *The Period of Temporary Detention in Iran and Arab Countries (Egypt, Saudi Arabia and Lebanon)*, „Comparative Law Biquarterly” 2022, vol. 5, issue 2.
- Skwarcow M., *Warunek istnienia podstawy dowodowej jako przesłanki stosowania tymczasowego aresztowania*, „Palestra” 2023, nr 9.
- Tokarczyk R., *Współczesne kultury prawne*, Kraków 2000.
- Vogel F.E., *Islamic law and legal system. Studies of Saudi Arabia*, „Studies in Islamic Law and Society” 2000, vol. 8.

Streszczenie

Opracowanie poświęcone jest analizie wybranych zagadnień związanych z zatrzymaniem i tymczasowym aresztowaniem w prawie karnym procesowym Królestwa Arabii Saudyjskiej, przedstawionych na tle regulacji obowiązujących w Polsce. Punktem odniesienia są przepisy Królewskiego Dekretu M/2 z 26 listopada 2013 r. oraz polskiego Kodeksu postępowania karnego. Autor omawia podstawy prawne pozbawienia wolności, organy uprawnione do jego stosowania, długość trwania środków izolacyjnych oraz dostępne mechanizmy kontroli. Analiza pokazuje, że w Arabii Saudyjskiej decydującą rolę w zakresie stosowania i przedłużania zatrzymania pełni prokurator, a udział sądu w tym procesie ma charakter ograniczony. W porządku prawnym Polski zasadnicze znaczenie przypisuje się natomiast kontroli sądowej i formalnym gwarancjom ochrony jednostki. Porównanie obu systemów pozwala dostrzec, jak różne modele prawne kształtują relację między skutecznością postępowania karnego a ochroną wolności osobistej.

Słowa kluczowe: prawo karne procesowe, zatrzymanie, tymczasowe aresztowanie, Arabia Saudyjska, prawo szariatu

**ARREST AND PRE-TRIAL DETENTION IN THE CRIMINAL LAW
OF SAUDI ARABIA AND POLAND –
AN ANALYSIS OF SELECTED LEGAL SOLUTIONS**

Summary

The study examines selected issues related to arrest and pre-trial detention in the criminal procedure of the Kingdom of Saudi Arabia, presented against the background of the corresponding Polish regulations. The analysis is based on the Royal Decree No. M/2 of 26 November 2013 and the Polish Code of Criminal Procedure. It discusses the legal grounds for deprivation of liberty, the authorities competent to order detention, its duration, and the available forms of judicial or procedural control. The findings indicate that in Saudi Arabia the prosecutor plays a central role in authorizing and extending detention, while the court's involvement is limited. In the Polish legal system, judicial oversight and procedural safeguards constitute the core of protection against unlawful deprivation of liberty. The comparison reveals how different legal traditions define the balance between the effectiveness of criminal proceedings and the protection of individual freedom.

Keywords: criminal procedure law, detention, pre-trial custody, Saudi Arabia, Sharia law

Magdalena Maksymiuk

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

ORCID: 0000-0001-5711-4920

Iłona Grądzka

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie

ORCID: 0000-0003-0127-4970

ZWIĄZEK POMIĘDZY BIKAMERALIZMEM A FEDERALIZMEM NA PRZYKŁADZIE DRUGICH IZB PARLAMENTU AUSTRALII I KANADY

Wprowadzenie

Bikameralizm jako instytucjonalna cecha wielu współczesnych parlamentów przybiera zróżnicowane formy, jednak skupia się na funkcjonowaniu dwóch izb w ramach parlamentu. Są one zależne od systemu konstytucyjnego przyjętego w danym państwie. Współcześnie w doktrynie, gdy mowa jest o bikameralizmie, cała uwaga skupia się wokół drugiej izby, gdyż to ona jest warunkową tak skonstruowanego systemu, a także ciałem fakultatywnym. Jej powołanie nie stanowi również warunku *sine qua non* funkcjonowania parlamentu. O tym ostatnim przekonać się można po bliższej analizie badań nad unikameralizmem. Wszak w tym systemie jedna izba parlamentu z powodzeniem pełni funkcje władzy ustawodawczej w danym państwie. Izba druga nie jest zatem niezbędna, nie stanowi warunku istnienia parlamentu, jednak jest dodatkową propozycją dla funkcjonującego systemu¹. Z kolei potencjalna likwidacja izby pierwszej automatycznie powodowałaby przeformatowanie funkcjonowania izby drugiej, bowiem izba druga *de facto* stałaby się parlamentem².

Interesującą formą bikameralizmu jest jego funkcjonowanie w ramach federalnej struktury państwowej. Generalizując, druga izba w takim porządku często

¹ Z. Kiełmiński, *Motywy bikameralizmu we współczesnej Europie*, „Przegląd Europejski” 2004, t. 1, s. 35; W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 11 (2001), s. 3; J. Szymanek, *Dwuizbowość parlamentu w europejskich systemach politycznych: [The bicameral nature of parliament in European political systems]*, „Studia Prawnicze / The Legal Studies” 2000, nr 3–4(145–146), s. 33.

² M. Niedziałkowski, *Izby wyższe w parlamentach współczesnych*, Warszawa 1918, s. 79.

pełni rolę reprezentanta interesów poszczególnych jednostek składowych. W teorii model taki ma służyć równoważeniu władzy pomiędzy federacją a częściami składowymi, a także wzmacnianiu procesów decentralizacyjnych, w praktyce jednak ich rola i sposób działania różni się znacząco od siebie. Różnice te opierają się zarówno na konstytucyjnych kompetencjach, jak i możliwości realnego wpływu na prowadzoną politykę w państwie.

Australia i Kanada to dwa klasyczne przykłady państw federalnych, w których bikameralizm ma swoją ugruntowaną pozycję. Intencją ustrojodawcy była kwestia odegrania przez Senat Australii oraz Kanady kluczowej roli w systemie poprzez pełnienie funkcji swoistego pomostu pomiędzy federacją a reprezentacją regionalną. Jednak sama konstrukcja instytucjonalna i funkcjonalna obu izb odzwierciedla odmienne podejścia do nałożonych na nie zadań.

Niniejszy artykuł ma na celu porównanie roli drugich izb parlamentu w Australii oraz w Kanadzie w kontekście relacji pomiędzy bikameralizmem a federalizmem. Szczególna uwaga zostanie poświęcona sposobom powoływania senatorów, zakresowi ich kompetencji i ich wpływowi na kształt izby. Poddana ocenie zostanie również efektywność drugich izb w kontekście reprezentacji federalnej. Studium to nie będzie się opierało jedynie na ocenie funkcjonalności obu modeli, lecz również na refleksji nad stopniem, w jakim izby drugie parlamentu pozostają wierne założeniom zrównoważonego podziału władzy i federalizmu. Dla osiągnięcia powyższego celu należy przyjąć hipotezę, że mimo formalnego podobieństwa w strukturze bikameralnej Senaty Australii i Kanady w praktyce realizują odmienne funkcje. Australijski Senat jest realnym organem służącym federalnej kontroli ustawodawczej, podczas gdy w Kanadzie jego znaczenie zostało zmarginalizowane. Wybór obu państw nie jest przypadkowy. Kanada i Australia należą do Commonwealth, bazowały w swoich rozwiązaniach ustrojowych na Wielkiej Brytanii. Oba te państwa mają strukturę federalną, a w ramach władzy ustawodawczej wykształciły dwuizbowy parlament.

W artykule zastosowano metodę dogmatycznoprawną w zakresie analizy konstytucyjnych podstaw funkcjonowania drugich izb oraz metodę komparatystyczną w celu zestawienia rozwiązań ustrojowych przyjętych w Australii i Kanadzie. Uzupełniająco wykorzystano też elementy metody funkcjonalnej pozwalające ocenić rzeczywistą rolę izb wyższych w praktyce politycznej.

Związek pomiędzy federalizmem a bikameralizmem

Bikameralizm jest niemalże immamentnie związany z federalizmem i stanowi jego swoistą cechę³. Głównym powodem wyboru systemu dwuizbowego jest sposób, w jaki powstawały te państwa, były to bowiem związki wcześniej istniejących

³ R. Klepka, *Parlament w państwie federalnym na przykładzie Austrii, Belgii, Niemiec i Szwajcarii: analiza porównawcza*, Warszawa 2013, s. 21.

państw, które zachowały część swojej suwerenności i autonomii, które mają wyraz w reprezentacji w izbie drugiej parlamentu. Niezależnie od tego czy narodziły się one w wyniku agregacji, czy ewolucji, pewną podstawą bikameralizmu w państwach federalnych jest kompromis, do którego dochodzi pomiędzy jednością a różnorodnością oraz spójnością a samorządnością⁴.

Biorąc pod uwagę główną rolę, jaką odgrywają interesy regionalne w państwach federalnych, nie jest zaskoczeniem, że w takich przypadkach istnieje charakterystyczne uzasadnienie dla bikameralizmu. Podczas gdy pierwsza izba reprezentuje obywateli federacji, druga izba parlamentu reprezentuje poszczególne części związkowe/składowe⁵. Izba wyższa jest zazwyczaj postrzegana jako fundamentalna część federalnego porozumienia mającego na celu zapewnienie reprezentacji jednostkom składowym⁶. Na szczeblu organów centralnych funkcjonuje zatem dualizm reprezentacyjny. Taki model pozwala na pełniejsze uwzględnienie interesów poszczególnych części federacji⁷. R. Klepka wskazał, że brak takiej izby mogłoby prowadzić do majoryzacji tych krajów federalnych, które są zamieszkałe przez mniejszą liczbę obywateli. Izba druga ma zatem pełnić rolę swoistego rzecznika interesów całej zbiorowości⁸. Tak przyjęty model jest najbardziej bezsporny i oczywisty, określane też mianem naturalnego. Właśnie dzięki tak skonstruowanej izbie reprezentacja staje się pełniejsza⁹. Doktryna i praktyka jak dotąd nie wykazały jednego, uniwersalnego katalogu kompetencji, które pełni izba druga w państwie federalnym. Są one zależne od porządków ustrojowych przyjętych w poszczególnych państwach.

Jak wskazuje Ł. Danel, „izba druga w państwie złożonym nie budzi kontrowersji, nie wymaga szczególnego uzasadnienia czy określenia pożądanej formuły reprezentacji”. Jej istnienie wynika ze struktury terytorialnej państwa złożonego, jakim jest federacja, a także z jej wewnętrznej struktury terytorialnej oraz podziału władzy i suwerenności. Taki model daje ustrojowe uzasadnienie istnienia drugiej izby parlamentu w takich państwach¹⁰.

⁴ European Commission for democracy through law, *Report on bicameralism* (venice commission), 2024, s. 11.

⁵ J. Coakley, *The Strange Revival of Bicameralism*, „The Journal of Legislative Studies” 2014, vol. 20, no. 4, s. 543 i n.

⁶ A.A. Preece, *Bicameralism at the end of the second millennium*, „The University of Queensland Law Journal” 2000, vol. 21, no. 1, s. 74.

⁷ M.P. Gélard, *Report on second chambers in Europe*, Venice Commission/ Council of Europe 2005, s. 2; R. Hickey, *Bicameral bargaining and federation formation*, „Public Choice” 2013, vol. 154, no. 3, s. 222.

⁸ R. Klepka, *Zasadność funkcjonowania parlamentu dwuizbowego w demokratycznym państwie unitarym – przypadek Polski*, Toruń 2011, s. 442.

⁹ M. Arretche, *Federalism, Bicameralism, and Institutional Change: General Trends and One Case-study*, „Brazilian Political Science Review” 2023, vol. 4, no. 2, s. 12 i n.; M. Russell, *The Territorial Role of Second Chambers*, „The Journal of Legislative Studies” 2001, vol. 7, no. 1, s. 107.

¹⁰ Ł. Danel, *Parlamenty dwuizbowe: wybrane zagadnienia*, Toruń 2020, s. 87.

Pewnej klasyfikacji izb drugich parlamentu można natomiast dokonać ze względu na sposób powoływania jej członków. Pierwszym z nich są wybory powszechne w krajach federalnych, ale również wybory członków przez legislatury krajów związkowych. Drugą metodą jest powoływanie członków izby przez egzekutywy krajów federalnych. Trzecim sposobem jest powoływanie członków izby drogą nominacji, których dokonuje głowa państwa. W ramach poszczególnych systemów konstytucyjnych funkcjonują także kryteria mieszane¹¹. W niektórych państwach poszczególne kraje związkowe mają swoją reprezentację w izbie drugiej w równej liczbie członków, w innych zaś jest to zależne od liczby mieszkańców danej części lub statusu prawnego. Zasada równej reprezentacji nierównych stanów oznacza, że kraje związkowe mają równą reprezentację w drugiej izbie, niezależnie od innych czynników, np. ich wielkości, zatem każda jednostka składowa wysyła taką samą liczbę delegatów do drugiej izby organu federalnego. Model ten opiera się na tradycji, ale również służy pewnej kompensacji nierównowagi terytorialnej, co jest odzwierciedlane w składzie izby niższej. Ważona reprezentacja jednostek składowych przejawia się w tym, że kraje delegują członków izby drugiej parlamentu w liczbie proporcjonalnej do swojej populacji. W celu uniknięcia nadmiernej reprezentacji przez kraje związkowe z dużą liczbą ludności zazwyczaj stosuje się tzw. ważoną reprezentację¹².

Związek bikameralizmu z federalizmem ma więc charakter powszechny, jedynie bowiem nieliczne federacje decydują się na unikameralny parlament¹³. W takim układzie izba druga parlamentu pełni funkcję stanu pośredniczącego pomiędzy krajami związkowymi a reprezentantami poszczególnych władz federalnych. Taki układ wzmacnia horyzontalny podział władzy na szczeblu federacyjnym¹⁴.

Odmienne zdanie prezentuje C.J.G. Sampford, który wskazuje, że w państwie federacyjnym bikameralizm nie jest tak oczywistym modelem¹⁵, zauważa on bowiem, że federalizm oparty jest na funkcjonowaniu różnych parlamentów: regionalnych oraz centralnym. Po za tym wskazuje również, że izba wyższa, która wyraża interesy poszczególnych krajów związkowych i jest ich przedstawicielem, stanowi swoiste zaprzeczenie idei federalizmu, ponieważ jest to próba przyznania kontroli nad władzą ustawodawczą, należąca do władzy całego państwa, poszczególnym regionom¹⁶.

¹¹ Szczegółowej analizy sposobu wyboru drugiej izby parlamentarnej w poszczególnych państwach dokonał J. Coakley, *The Strange Revival...*, s. 552 i n.

¹² European Commission for democracy through law, *Report on bicameralism...*, s. 13; J. Szymanek, *Modele przedstawicielstwa w izbie drugiej parlamentu*, „Przegląd Sejmowy” 2013, t. 3, nr 116, s. 14.

¹³ Np. Wenezuela, Nepal, St. Kitts i Nevis czy Komory. Zob. J. Coakley, *The Strange Revival...*, s. 550 i n.

¹⁴ W. Suchecki, *Teoria federalizmu*, Warszawa 1968, s. 94–95; J. Szymanek, *Modele przedstawicielstwa...*, s. 14.

¹⁵ Tak też: J. Coakley, *The Strange Revival...*, s. 549 i n.

¹⁶ C.J.G. Stampford, *Responsible government and the logic of federalism: an Australian paradox?*, „Public Law” 1990, s. 92.

Doktryna wskazuje, że państwa federalne mają tendencje do podejmowania reform w powolnym trybie. Wspólne dla systemów federalnych występowanie drugiej izby parlamentu tworzy możliwość sprzeciwienia się projektom ustaw, zmiany polityki i dłuższego procedowania. Izba ta jest dodatkową areną do podejmowania decyzji w ramach demokracji, ale również ma możliwość stawiania swoistego weta (sprzeciw wobec woli izby pierwszej) w procesie legislacyjnym¹⁷. Izby te są opisywane jako ten organ ustawodawczy, w którym wybrane subkrajowe elity są uprawnione do ochrony praw jednostek oraz blokowania zmian, które mogłyby naruszać ich prawa. Przez to też takie propozycje mogą być trudniejsze do zatwierdzenia. Druga izba parlamentu w państwach federalnych powinna zatem osłabiać ogólnopaństwowe interesy partyjne, a wzmacniać przynależność i legitymację terytorialną. Izby wyższe w państwie federalnym spełniają wobec tego dwie podstawowe role. Po pierwsze, stanowią przeciwwagę dla sił, które mogłyby zdominować proces rządzenia, a z drugiej strony – mają zapewniać odpowiednią reprezentację interesów regionalnych i mniejszościowych¹⁸.

Federalizm w świecie anglo-amerykańskim kładzie nacisk na jurysdykcję. Znaczna uwaga poświęcona jest prawu konstytucyjnemu oraz interpretacji sądowej. Powodem jest utworzenie administracji państwowych oraz stanowych czy prowincjonalnych¹⁹. Nie brakuje tu poglądów, że izby drugie zostały powołane po to, by dokonywać przeglądu legislacji z perspektywy interesów regionalnych.

Senat Australii – federacyjna izba refleksji i realnej władzy

Kolonialna historia Australii miała istotny wpływ na parlament tego kraju. Po połączeniu się kolonii w Commonwealth w Australii dążono do zbudowania struktury federalnej, która zrównoważy interesy poszczególnych stanów i rządu centralnego. Wśród izb parlamentu Australii to Senat przekształcił się w ważny organ ustawodawczy odzwierciedlający interesy regionalne i działający jako organ kontrolny nad władzą wykonawczą. Celem jego działania jest zapewnienie równego przedstawicielstwa stanów i terytoriów²⁰.

Izba druga parlamentu jest umocowana konstytucyjnie²¹. Już rozdział I ustawy zasadniczej został poświęcony dwuizbowemu parlamentowi, z czego właśnie Senat

¹⁷ M. Arretche, *Federalism, Bicameralism...*, s. 11; A. Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Conn. 1999, s. 191 i n.

¹⁸ R.L. Watts, *Origins of Cooperative and Competitive Federalism [w:] Territory, Democracy and Justice: Regionalism and Federalism in Western Democracies*, red. S.L. Greer, London 2006, s. 211 i n.; R.L. Watts, *Comparing federal systems*, Montréal 2008, s. 8 i n.

¹⁹ D.E. Smith, *The Canadian Senate in Bicameral Perspective*, University of Toronto Press 2003, s. 89.

²⁰ J. Ali, *Role of Legislatures in the Federations of Australia, Pakistan, and India: An In-depth Overview*, „Pakistan Journal of Multidisciplinary Innovation” 2023, vol. 2, no. 1, s. 12.

²¹ Commonwealth of Australian Constitution Act 1900, https://classic.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/coaca430/ (10.06.2025).

umiejscowiony jest w części II przed Izłą Reprerentantów. Artykuł 7 wskazuje, że Senat składa się z „senatorów z każdego stanu, wybieranych bezpośrednio przez mieszkańców danego stanu w głosowaniu, chyba że Parlament postanowi inaczej, jako jeden okręg wyborczy”²². Oznacza to, że senatorowie posiadają demokratyczną legitymację. Wywodzą się z wyborów bezpośrednich, w których okręgami wyborczymi są poszczególne stany. Senatorowie są zatem ich reprezentantami. Konstytucja wskazuje również na podział mandatów w skali całego kraju. Stany Pierwotne (Australia Zachodnia, Australia Południowa, Tasmmania, Queensland, Nowa Południowa Walia oraz Wiktoria) mają mieć minimum po 6 swoich reprezentantów, jednak kluczowe jest tutaj zachowanie równej reprezentacji. Obecny skład Senatu zamyka się w 72 członkach, po 12 z każdego ze stanów, a także po 2 z każdego z 2 terytoriów²³. Równa reprezentacja stanów w izbie drugiej, bez względu na ich wielkość terytorialną czy populacyjną, ma służyć pełni federalnej równości poszczególnych części składowych w państwie. Członkowie izby wybierani są w systemie proporcjonalnym (tzw. *Single Transferable Vote*), który sprzyja pluralizmowi politycznemu w izbie²⁴. Konstytucja Australii w art. 9 zastrzega, że sposób wyboru musi być jednakowy we wszystkich stanach. Ich kadencja trwa 6 lat, gdzie połowa składu ulega wymianie w odstępie co 3 lata, a wybrane nazwiska są potwierdzane przez Gubernatora Stanowego na ręce Gubernatora Generalnego²⁵. Jeśli stanowisko senatora zostanie opróżnione, wówczas to w gestii stanów jest powołanie nowego, który zajmie jego miejsce²⁶. Plusami tak przyjętego rozwiązania jest to, że Senat jako izba wyższa ma silny mandat, porównywalny do Izby Reprerentantów. Ponieważ jego członkowie pochodzą z wyborów powszechnych, ma on silną demokratyczną legitymację. Takie same wymogi stawiane przed kandydatami na senatorów oraz członków Izby Reprerentantów powodują równość polityczną kandydatów. Wymagane minimum kwalifikacyjne przeciwdziała tworzeniu „izby elit”. Dzięki temu w Australii dochodzi do pewnej spójności reprezentacji obywatelskiej, ponieważ składy obu izb wyrażają wolę społeczeństwa. System proporcjonalny gwarantuje reprezentację mniejszych partii i niezależnych kandydatów. Takie rozwiązanie niesie ze sobą pewne zagrożenia, jakimi są możliwości prowadzenia sporów o władzę czy legitymację, zwłaszcza w przypadku, gdy dochodzi do rozbieżności politycznych. Dodatkowo sposób równego podziału mandatów na stany, system równości głosów oraz proporcjonalność wyboru powodują, że

²² J. Winczorek, *Konstytucja Związku Australijskiego = Commonwealth of Australia Constitution Act*, Warszawa 2014, art. 7.

²³ *Electing Australia's Senators*, https://www.aph.gov.au/-/media/05_About_Parliament/52_Sen/523_PPP/Senate_Briefs/PDFs/brief01.pdf (10.06.2025).

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Art. 7 i 13 Konstytucji Australii.

²⁶ Art. 14 Konstytucji Australii.

małe stany otrzymują dużą siłę polityczną²⁷. Taka ordynacja wyborcza może umożliwić dostęp większej liczbie partii politycznych (także tych mniejszych), które zyskują mandaty w drugiej izbie, co z kolei może utrudniać debatę, a w skrajnych przypadkach prowadzić do politycznego impasu.

W kwestii kompetencji ustawodawczych Senat ma pełne prawo inicjatywy ustawodawczej z wyjątkiem projektów budżetowych. Może on też odrzucać i modyfikować ustawy, które przyjmowane są przez izbę reprezentantów. W przypadku konfliktu pomiędzy izbami możliwe jest nawet rozwiązanie obu izb (tzw. *double dissolution*), jednak z praktycznego punktu widzenia druga izba w Australii jest miejscem silnego oporu wobec rządu, zwłaszcza gdy nie ma on wsparcia partyjnego w swoich reprezentantach. Zadaniem Senatu jest nie tylko reprezentować stany, ale także pełnić funkcję kontrolną wobec rządu centralnego. Dzięki wspomnianej wcześniej równej reprezentacji i pomimo przynależności partyjnej mniejsze stany mają realny wpływ na legislację.

Senat Kanady – izba nominowana i zdominowana

W Kanadzie można zaobserwować szczególny przypadek drugiej izby w federacji, która w pewnym stopniu podąża za tradycją Westminster. Od czasu ustanowienia Kanady jako Dominium z 1867 r. oraz zjednoczenia kilku brytyjskich kolonii w federację na mocy ustawy o Brytyjskiej Ameryce Północnej Kanada zawsze miała dwuizbowy system parlamentarny na szczeblu federalnym. Senat jest wzorowany na brytyjskiej Izbie Lordów. Członkowie drugiej izby są mianowani przez Gubernatora Generalnego na wniosek federalnego premiera, na podstawie regionalnych, terytorialnych zasad ogólnie odzwierciedlających prowincje i terytoria, które tworzą federację²⁸. Konstytucja Kanady w art. 22 zapewnia reprezentację takim częściom kraju, jak: Ontario, Quebec, prowincje nadmorskie, prowincje zachodnie, Nowa Fundlandia i Labrador, 3 mandaty dla terytoriów Yukonu, Północno-Zachodnich i Nunavut. Łączna liczba senatorów wynosi 105²⁹.

Pomimo faktu, że istnieje regionalny podział senatorów, pochodzą oni z nadania, a nie z wyboru³⁰. Nie zapewnia on także równości prowincji.

Artykuł 23 Konstytucji Kanady wskazuje na kwalifikacje senatora. Tutaj cenzus wiekowy wynosi 30 lat, ale podobnie jak w Australii, musi być to osoba urodzona

²⁷ Np. w Tasmanii na 31 grudnia 2024 r. ludności było 581 tys., a w Nowej Południowej Walii nieco ponad 8 500 tys. National, State and Territory Population, <https://www.treasury.tas.gov.au/Documents/Population.pdf> (20.06.2025).

²⁸ European Commission for democracy through law, *Report on bicameralism...*

²⁹ The Constitution Acts 1867 to 1982, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-1.html#h-5> (20.06.2025).

³⁰ T. Wiciecich, *Ustroje federalne Stanów Zjednoczonych, Kanady i Austrii*, Kraków 2009, s. 175.

poddanym korony brytyjskiej lub osoba naturalizowana na mocy ustawy parlamentu Zjednoczonego Królestwa lub Kanady. Dodatkowym kryterium jest posiadanie ziemi na własny użytek, a także nieruchomości i ruchomego majątku przekraczającego 4000 \$ po odliczeniu długów i należności. Ważne jest też, by osoba ta zamieszkiwała w prowincji, z której jest powoływana³¹. Członkowie Senatu są senatorami do momentu uzyskania wieku emerytalnego, jakim jest 75 lat. Zaletą takiego rozwiązania jest fakt, że senatorowie nie muszą zabiegać o poparcie wyborców, mogą więc w teorii podejmować decyzje długofalowe, niezależne i oparte na analizie, a nie populistycznych przesłankach. Często w skład tej izby wchodzi osoby z dużym doświadczeniem zawodowym, np. prawnicy, naukowcy, byli politycy czy przedstawiciele mniejszości. W kontekście tych ostatnich niezwykle ważne jest, by przy powoływaniu uwzględniać reprezentację mniejszości językowych czy etnicznych, a także rdzennych ludów. Odmienny od członków Izby Gmin sposób powołania może powodować to, że senatorowie rzadziej wchodzi w ostre interakcje czy konflikty polityczne z rządem. Służą oni swoją radą jako izba refleksji czy rewizji. Plusem w tym kontekście jest także fakt, że skład Senatu zmienia się powoli, niezależnie od zmian rządów, co może ograniczyć polityczne turbulencje. Z kolei wadą takiego rozwiązania może być to, że senatorowie, inaczej niż w Australii, nie pochodzą z wyborów bezpośrednich. W związku z tym mogą być postrzegani jako niedemokratyczni lub nawet nie liczący się z wolą ludu, ponieważ ich mandat nie zależy od politycznej woli wyborców. Pomimo tego, że premier J. Trudeau wprowadził konieczność niezależnych rekomendacji³², ostateczny wybór senatorów wciąż zależy od rządu, możliwy jest więc nepotyzm, faworyzowanie swoich kandydatów czy klientelizm. Brak kadencyjności czy reelekcji sprawia też, że senatorowie nie ponoszą realnej odpowiedzialności za swoje działania przed obywatelami. W debacie publicznej pojawiają się zatem kontrowersje dotyczące biernej roli izby, absencji jej członków czy wydatków na nią ponoszonych³³. Wielokrotnie podnoszono potrzebę zmiany sposobu powoływania Senatu³⁴. Proponowane reformy wymagałyby zmiany konstytucji, a przy wymogu jednomyślności izb jest to bardzo trudne do osiągnięcia. Sąd Najwyższy Kanady wskazał, że powszechnie uznaje się, że prawie każda federacja na świecie ma izbę wyższą w swoim centralnym systemie parlamentarnym lub kongresowym, która reprezentuje, w większym lub mniejszym stopniu, interesy regionalne lub lokalne, stanowe lub prowincjonalne, w tym interesy mniejszości³⁵.

³¹ Art. 23 Konstytucji Kanady.

³² *The new open Senate nomination process*, https://senate-gro.ca/senate-renewal/new-open-senate-nomination-process/?utm_source=chatgpt.com (20.06.2025).

³³ Wypowiedź senatora podczas obrad Izby Gmin 5 czerwca 2013 r. (41. Sesja, nr 263), https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/41-1/house/sitting-263/hansard?utm_source=chatgpt.com#Int-8057835 (20.06.2025).

³⁴ M.in. koncepcja „Triple-E Senate”: *electe, equal, effective*.

³⁵ European Commission for democracy through law, *Report on bicameralism...*

W teorii kompetencje Senatu są podobne do tych nałożonych na Izbę Gmin. Konstytucja Kanady w art. 91 oraz 53–56 gwarantuje Senatowi udział w procesie ustawodawczym³⁶. Zgodnie z nimi ma on prawo inicjowania i poprawiania, zatwierdzania czy odrzucania ustaw. Jednak ustawy podatkowa i budżetowa mogą być inicjowane tylko w Izbie Gmin³⁷. Senat może odrzucić też ustawę finansową. W praktyce izba druga rzadko blokuje ustawy przyjęte przez Izbę Gmin, ale zgodnie z przysługującymi jej kompetencjami dokonuje szczegółowej rewizji ustaw w komisjach, a także bada ich zgodność z prawami człowieka czy prawami mniejszości. Senat może zgłaszać własne projekty ustaw, ale nie mogą one dotyczyć wydatków publicznych czy podatków. Częstokroć formułuje on raporty techniczne, będące wynikiem debat eksperckich.

Podsumowanie

Analiza pozycji ustrojowej Senatów Kanady i Australii pokazuje, że pomimo tego, że oba państwa funkcjonują w ramach struktury federacyjnej oraz parlamentu dwuizbowego, to ich rola i kompetencje znacząco się od siebie różnią. Różnice te wynikają nie tylko z praktyki politycznej, ale również są konsekwencją rozwiązań konstytucyjnych, w tym sposobu legitymizacji izby w zakresie powoływania jej członków, a także poziomu demokratycznej legitymizacji instytucji. Australijski Senat stanowi realny organ reprezentacji federalnej, który wynika z faktu wyborów powszechnych członków izby i równej reprezentacji stanów. Ma on silne kompetencje ustawodawcze i zdolności do blokowania inicjatyw rządu. Izba ta jest także niezależna od Izby Reprezentantów, na co wpływ ma proporcjonalny system wyborczy do Senatu.

Kanadyjski Senat pozostaje instytucją o ograniczonym znaczeniu, ponieważ praktyka ukazuje marginalizację izby. Wynika to zapewne z braku demokratycznego mandatu i zależności od władzy wykonawczej oraz sposobu mianowania członków izby. Fakt ten w połączeniu z silną reprezentacją rządzącą w izbie wyższej powoduje, że izba ta nie odgrywa znaczącej roli w charakterze reprezentanta interesów poszczególnych prowincji, natomiast znikomą w procesie legislacyjnym. Pomimo prób częściowej reformy brak głębokiego zreformowania systemu ustrojowego uniemożliwia wzmocnienie znaczenia funkcji federalnej Senatu w Kanadzie.

Dokonując komparatystyki rozwiązań w Australii i Kanadzie, można dojść do wniosku, że sama obecność drugiej izby nie jest gwarantem skutecznej reprezentacji

³⁶ Jednak funkcjonuje zasada, iż Senat nie może wprowadzać zasadniczych zmian do ustaw uchwalonych przez Izbę Gmin. Tak: T. Wicciech, *Ustroje federalne...*, s. 178–179.

³⁷ Izba Gmin jest organem powoływanym w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich, co nadaje jej walor reprezentatywności politycznej. Por. M. Grzybowski, *Kanada [w:] Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. S. Bożyk, M. Grzybowski, Białystok 2012, s. 384.

poszczególnych części składowych federacji. Kluczowe znaczenie zdaje się tutaj mieć sposób kreowania składu izby, wydaje się bowiem, że demokratycznie legitymizowane drugie izby mogą skutecznie pełnić funkcję reprezentanta poszczególnych jednostek składowych w ramach federacji. Brak takiego mechanizmu w Kanadzie czyni z niej instytucję przypominającą relikwiarz monarchicznego dziedzictwa konstytucyjnego, nieprzystający do pełnienia funkcji w ramach federacyjnej struktury, a jej funkcje ograniczają się w dużej mierze do funkcji doradczych.

W kontekście obu izb warto również wskazać na pewne wnioski *de lege ferenda*. Pierwszy z nich w kontekście demokratyzacji procesu powoływania senatorów dotyczy tego, że w Kanadzie można by rozważyć zmianę formuły powoływania członków izby na rzecz form demokratycznych w postaci wyborów bezpośrednich. Dodatkowo wskazane jest przemyślenie na nowo podziału mandatów w ramach izby, co mogłoby się przyczynić do bardziej sprawiedliwej, ale też efektywnej reprezentacji terytorialnej, która odpowie rzeczywistym podziałom politycznym i społecznym.

Warto rozważyć także wprowadzenie limitu kadencji senatorów w Kanadzie, co zwiększyłoby ich niezależność od władzy wykonawczej oraz mogłoby ograniczyć zjawisko „dożywności” nominacji. Ograniczenie długości mandatu sprzyjałoby ponadto większej rotacji elit politycznych i zapewniałoby lepsze odzwierciedlenie zmieniających się poglądów społecznych w izbie wyższej.

Istotne też jest rozważenie wzmocnienia kompetencji obu tych izb, szczególnie w zakresie kontroli działań władzy wykonawczej, ale również inicjatywy legislacyjnej w sprawach, które są szczególnie ważne dla federacji. W kontekście poszczególnych części składowych można rozważyć pełniejszą instytucjonalizację współpracy pomiędzy izbą drugą parlamentu a władzami regionalnymi, do których należą mechanizmy formalnej konsultacji izb z rządami stanowymi/prowincjonalnymi przy rozpatrywaniu projektu ustaw, które wpływają na ich kompetencje.

W Australii można byłoby podjąć dyskusję nad wzmocnieniem roli Senatu w zakresie ochrony praw stanów poprzez przyznanie mu kompetencji blokowania ustaw ingerujących w autonomię jednostek federacyjnych, chyba że zostaną one przyjęte kwalifikowaną większością w obu izbach. Wzmocniłoby to federalny charakter izby i zapewniło lepszą równowagę pomiędzy interesem centralnym a interesem stanów.

Dla obu systemów możliwa jest także reforma proceduralna polegająca na zwiększeniu przejrzystości prac izb wyższych, np. poprzez obowiązek publicznych konsultacji z organizacjami społecznymi i samorządami lokalnymi przy uchwalaniu ustaw o dużym znaczeniu dla wspólnot regionalnych. Zwiększyłoby to nie tylko legitymizację izb, ale też ich zdolność do artykulacji różnorodnych interesów. W kwestii *soft law* należy przyjrzeć się możliwości zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności politycznej senatorów wobec jednostek federacyjnych, których są reprezentantami, co mogłoby zwiększyć zaufanie obywateli do izby jako członka systemu federalnego.

Bibliografia

- Ali J., *Role of Legislatures in the Federations of Australia, Pakistan, and India: An In-depth Overview*, „Pakistan Journal of Multidisciplinary Innovation” 2023, vol. 2, no. 1.
- Arretche M., *Federalism, Bicameralism, and Institutional Change: General Trends and One Case-study*, „Brazilian Political Science Review” 2023, vol. 4, no. 2.
- Coakley J., *The Strange Revival of Bicameralism*, „The Journal of Legislative Studies” 2014, vol. 20, no. 4.
- Danel Ł., *Parlamente dwuizbowe: wybrane zagadnienia*, Toruń 2020.
- Grzybowski M., *Kanada [w:] Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. S. Bożyk, M. Grzybowski, Białystok 2012.
- Hickey R., *Bicameral bargaining and federation formation*, „Public Choice” 2013, vol. 154, no. 3.
- Kiełmiński Z., *Motywy bikameralizmu we współczesnej Europie*, „Przegląd Europejski” 2004, t. 1.
- Klepka R., *Parlament w państwie federalnym na przykładzie Austrii, Belgii, Niemiec i Szwajcarii: analiza porównawcza*, Warszawa 2013.
- Klepka R., *Zasadność funkcjonowania parlamentu dwuizbowego w demokratycznym państwie unitarnym – przypadek Polski*, Toruń 2011.
- Lijphart A., *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Conn. 1999.
- Niedziałkowski M., *Izby wyższe w parlamentach współczesnych*, Warszawa 1918.
- Preece A.A., *Bicameralism at the end of the second millennium*, „The University of Queensland Law Journal” 2000, vol. 21, no. 1.
- Russell M., *The Territorial Role of Second Chambers*, „The Journal of Legislative Studies” 2001, vol. 7, no. 1.
- Smith D.E., *The Canadian Senate in Bicameral Perspective*, University of Toronto Press 2003.
- Sokolewicz W., *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 11.
- Stampford C.J.G., *Responsible government and the logic of federalism: an Australian paradox?*, „Public Law” 1990.
- Suchecki W., *Teoria federalizmu*, Warszawa 1968.
- Szymanek J., *Dwuizbowość parlamentu w europejskich systemach politycznych: [The bicameral nature of parliament in European political systems]*, „Studia Prawnicze / The Legal Studies” 2000, nr 3–4(1454146).
- Szymanek J., *Modele przedstawicielstwa w izbie drugiej parlamentu*, „Przegląd Sejmowy” 2013, t. 3, nr 116.
- Watts R.L., *Comparing federal systems*, Montréal 2008.
- Watts R.L., *Origins of Cooperative and Competitive Federalism [w:] Territory, Democracy and Justice: Regionalism and Federalism in Western Democracies*, red. S.L. Greer, London 2006.
- Wiecech T., *Ustroje federalne Stanów Zjednoczonych, Kanady i Austrii*, Kraków 2009.
- Winczorek J., *Konstytucja Związku Australijskiego = Commonwealth of Australia Constitution Act*, Warszawa 2014.

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie związku pomiędzy bikameralizmem a federalizmem poprzez analizę drugich izb parlamentów w Australii i Kanadzie. Są to państwa o zbliżonych tradycjach ustrojowych, lecz posiadające odmienne rozwiązania instytucjonalne. W ujęciu teoretycznym dwuizbowość w systemach federalnych ma na celu zapewnienie reprezentacji jednostek

składowych federacji na szczeblu centralnym, w praktyce jednak sposób realizacji tej zasady zależy od wielu czynników, takich jak sposób powoływania członków izby, ich legitymacja polityczna, zakres kompetencji ustawodawczych, a także relacje z izbą niższą. W artykule przeanalizowano konstytucyjną pozycję Senatu Australii oraz Senatu Kanady, a także ich funkcjonowanie w praktyce politycznej. W tym celu zastosowano metodę dogmatycznoprawną i metodę porównawczą. Wyniki analizy wskazują, że choć oba Senaty formalnie mają pełnić funkcję reprezentacji federalnej, to tylko Senat Australii w znacznym stopniu realizuje ten cel, w Kanadzie zaś rola drugiej izby parlamentu ma charakter bardziej symboliczny i ulega postępującemu osłabieniu.

Słowa kluczowe: senat, federalizm, druga izba, parlament

THE RELATIONSHIP BETWEEN BICAMERALISM AND FEDERALISM AS EXEMPLIFIED BY THE SECOND CHAMBERS OF THE AUSTRALIAN AND CANADIAN PARLIAMENTS

Summary

The purpose of this article is to indicate the relationship between bicameralism and federalism by analysing the second chambers of parliaments in Australia and Canada. These are countries with similar systemic traditions but with different institutional arrangements. In theoretical terms, bicameralism in federal systems aims to ensure that the constituent units of the federation are represented at the central level. In practice, however, the way in which this principle is implemented depends on a number of factors, such as the way in which members of the chamber are appointed, their political legitimacy, the extent of their legislative powers, and their relationship with the lower chamber. This article examines the constitutional position of the Senate of Australia and the Senate of Canada, and how they function in political practice. To this end, the dogmatic-legal method, the comparative method, was applied. The results of the analysis indicate that, although both senates are formally intended to perform the function of federal representation, only the Senate of Australia substantially fulfils this purpose. In Canada, on the other hand, the role of the second chamber of parliament is more symbolic and is being progressively weakened.

Keywords: senate, federalism, second chamber, parliament

Paweł Romaniuk

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-7217-956X

**OCZEKIWANIA I ZMIANY STAWIANE
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ZAKRESIE SYSTEMU
ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ I SPRAWNOŚCIĄ DZIAŁAŃ –
WYBRANE ZAGADNIENIA****Wprowadzenie**

Współczesne czasy wyznaczają różnorodne potrzeby jednostek i określonych grup społecznych, które w sposób dość widoczny przekładają się na konkretne oczekiwania stawiane nie tylko w stosunku do podmiotów posiadających możliwość ich rzeczywistej realizacji, tj. rodziny, grupy społecznej, korporacji, organizacji pozarządowej, ale również i samej administracji publicznej. Oczekiwania, będące niejednokrotnie postulatami, są zazwyczaj pochodną potrzeb społecznych i wiążą się z koniecznością podjęcia określonego wysiłku stojącego przed administracją publiczną. Wyzwania te w dużej mierze zależą od wielu czynników, do których można zaliczyć w szczególności warunki o podłożu społecznym, prawnym, ekonomicznym czy technologicznym, wyznaczającym standardy funkcjonowania sektora publicznego. Trzeba przy tym zaznaczyć, że zmiany związane z wyodrębnieniem wyzwań dla szeroko rozumianej administracji publicznej wynikają także w dużej mierze z nieuniknionej globalizacji, postępu technologicznego, europeizacji prawa czy wdrażania modelu nowego zarządzania publicznego (*new public governance*).

Głównym celem artykułu z uwagi na dość szeroki zakres podejmowanych rozważań naukowych będzie wyodrębnienie najważniejszych czynników obejmujących analizę systemu zarządzania jakością i ocenę sprawności działań podejmowanych przez aparat administracji publicznej. Wśród sposobów i metod badawczych, jakimi się posłużono, znaczną rolę odegrała metoda opisowa. W celu wnioskowania na podstawie poczynionych obserwacji, a także dokonanych badań wykorzystano metodą weryfikacji. W procesie badawczym zastosowano analizę retrospektywną (*ex post*) oraz metodę dogmatycznoprawną, której głównym celem była interpretacja przepisów prawa oraz przegląd dostępnej literatury przedmiotu.

Wybrane uwarunkowania systemów zarządzania jakością usług publicznych

Rozpoczynając charakterystykę usługi, należy przywołać znaczenie samej administracji publicznej. W doktrynie można odnaleźć wiele jej definicji. Można wskazać np., że administracja publiczna jest rozbudowanym i sformalizowanym system instytucji, których sposób funkcjonowania opiera się na przyjętych założeniach organizacyjnych w zakresie faktów i zjawisk społecznych, gdzie organy i jednostki organizacyjne wchodzące w skład instytucji administracyjnych są poddane reżimowi obowiązującego prawa¹. Zadaniem administracji publicznej powinno być dostosowanie jej do koniecznych i nieuniknionych wyzwań cywilizacyjnych, społecznych czy organizacyjnych. Jest to o tyle ważne, że dopiero w takich nowych warunkach administracja może prawidłowo realizować delegowane jej uprawnienia, tym bardziej że podmioty publiczne oferują usługi monopolistyczne. Odbiorcy takich usług mogą albo korzystać z usług, albo z nich zrezygnować. Jednak np. jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do swoich mieszkańców powinny jak najlepiej wywiązywać się ze swoich obowiązków w zakresie budowania jakości oferowanych im usług i dostarczania dóbr publicznych. Ważna dla całej administracji powinna być też norma postępowania, gdzie pożądanym modelem zarządzania staje się dobrze obsłużony mieszkaniec².

W opinii Z. Leońskiego na kształt samej administracji, w szczególności na jej strukturę i formy działania, mają wpływ czynniki ustrojowe oraz prawne i pozaprawne³. Ich działanie jest bardziej lub mniej intensywne, zmieniając się w czasie lub działając stale⁴. Inny z administratywistów, M. Jaroszyński, wskazuje na obecność dwóch grup czynników, tj. politycznych i administracyjno-technicznych, których współdziałanie kształtuje administrację i wpływa nieustannie na jej zmianę organizacyjną, funkcjonalną czy zarządczą⁵. Można odnaleźć też i ocenę, w której funkcjonowanie struktury administracji uzależnione jest zarówno od jej organizacji wewnętrznej, jak i zewnętrznych warunków, w których organizacja ma działać, a tym samym i podlegać wielu zmiennościom⁶. Stworzenie wielopoziomowych podziałów działań znajduje również uzasadnienie w definicji pojęcia *organizacja*

¹ Por. M. Grzybowski, *Administracja publiczna a ład konstytucyjny* [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 27.

² Zob. B. Soliński, *Systemy zarządzania jakością w administracji samorządowej*, „Zeszyt Naukowy” 2010, nr 4, s. 237.

³ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2004, s. 27.

⁴ S. Bentkowski, *Czynniki determinujące jakość administracji publicznej w nauce administracji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2019, nr 107, s. 169.

⁵ M. Jaroszyński, *Problemy ustroju administracyjnego. Z teorii i praktyki prawa administracyjnego PRL*, Warszawa 1964, s. 32 i n.

⁶ Zob. ocena: J. Łętowski, S. Strachowski, J. Szreniawski, W. Taras, A. Wróbel, *Nauka administracji – wybrane zagadnienia*, Lublin 1993, s. 53.

publiczna, co wskazuje T. Rabska, zdaniem której organizacja jest czymś, co łączy w sobie element powinności i element rzeczywistości, oczywiście będąc podatna także na naturalne i nieuniknione zmiany⁷.

W odniesieniu do znaczenia pojęcia *jakość* można używać wielu określeń. Przykładem może być wskazanie działalności opartej na dobrych np. mechanizmach i praktykach wdrażanych przez podmioty administracji publicznej⁸. Oferowanie złej jakości świadczonych usług jest dokuczliwe dla klienta (mieszkańca), który ma przecież określone roszczenia w stosunku do samej administracji. Muszą w takich warunkach być wskazane konkretne zasady zarządzania jakością, aby każdy wiedział, jaki proces jest wdrażany i jakie niesie ze sobą korzyści. Może to być np. orientacja administracji na klienta, doskonalenie prowadzonych procesów, podejmowanie decyzji w oparciu o posiadane dowody czy właściwe zaangażowanie pracowników w działania zarządcze i decyzyjne⁹. Wydaje się zatem, że niewłaściwa jakość usług jest częściej zauważalna i może wywoływać naturalną irytację wśród potencjalnych odbiorców w przypadku usług oferowanych przez jednostki administracji samorządowej lub administracji rządowej¹⁰. Jest to w oczywisty sposób spowodowane faktem, że z usług administracyjnych nie można zrezygnować, gdyż administracja w tym obszarze jest monopolistą¹¹. Przy czym zapewnienie odpowiedniej jakości prowadzi w dużej mierze do poprawy skuteczności i efektywności działalności, obniża koszty i powoduje wzrost satysfakcji klientów korzystających z usług instytucji publicznych¹². Uwzględniając te wszelkie okoliczności, w naukach o zarządzaniu pojawiła się nowa dyscyplina naukowa – zarządzanie jakością¹³.

Administracja publiczna obecnie jest liderem widocznych przemian jakościowych. Bez wątpienia dużą rolę w tym procesie odegrała transformacja ustrojowa i dopasowanie administracji do europejskich standardów jej funkcjonowania. Co więcej, system zarządzania jakością, oparty przede wszystkim na najbardziej popularnej normie ISO 9001, wdrożyło już ponad 400 urzędów administracji publicznej. Wiele z nich wciąż dąży do wprowadzenia podstawowych zasad zarządzania jakością (*total quality management* – TQM), choć są też i takie podmioty,

⁷ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, red. J. Starościeiak, Wrocław 1977, s. 259.

⁸ Por. K. Hyla, *Total Quality Management TQM. Kompleksowe zarządzanie jakością w organizacji* [w:] *Wybrane aspekty zarządzania jakością*, red. M. Giemza, Kraków 2020, s. 71–78.

⁹ Zob. inne obszary dotyczące zasad zarządzania jakością: K. Szczepańska, *Zarządzanie jakością w dążeniu do doskonałości*, Warszawa 2011, s. 18–22.

¹⁰ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 22–23.

¹¹ *Ibidem*, s. 240.

¹² Zob. szerzej: A. Antonaras, C. Memtsa, M. Iacovidou, *The Challenge of Measuring the Cost of Quality*, Conference: 4th Annual Quality Congress Middle EastAt, Dubai 2010, s. 1.

¹³ A. Czaplą, *Istota i rola zarządzania jakością w naukach o zarządzaniu*, „ZN WSH Zarządzanie” 2021, nr 3, s. 144.

które z tych systemów zrezygnowały¹⁴. Początki koncepcji nazywanej kompleksowym systemem zarządzania jakością można odnaleźć w badaniach prowadzonych przez klasyków zarządzania (F.W. Taylor, H. Gantt, H. Fayol, H. Ford czy Polak K. Adamiecki)¹⁵.

Można współcześnie dostrzec, że obecna administracja publiczna zmienia się w taki sposób, aby w dobie obecnych zmian prawnych i postępu technologicznego prawidłowo realizować swoje zadania. Powinna być zorganizowana w sposób racjonalny i przemyślany. Jest to o tyle ważne, że w przypadku przywołanej racjonalizacji administracja publiczna nie tylko musi szukać oszczędności w codziennej swojej aktywności, ale też powinna w sposób optymalny działać na rzecz interesu społecznego¹⁶. Z odpowiednim poziomem jakości oferowanych usług mamy do czynienia, kiedy realizowany interes społeczny jest traktowany jako zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli. Jest on również utożsamiany z sytuacją, w której instytucje publiczne umieszczają rozwój społeczny w wieloletniej perspektywie rozwoju (np. strategiach rozwoju), przyczyniając się do tego, że administracja publiczna nie będzie postrzegana wyłącznie jako władza publiczna, a przede wszystkim jako oferent służby publicznej¹⁷. Ważne przy tym staje się, że administracja publiczna z uwagi na wskazany i nieunikniony postęp technologiczny i cywilizacyjny musi wykazywać słuszność podejmowanych przez siebie decyzji, opartych przede wszystkim na wiedzy i właściwej diagnozie ocenianej sytuacji¹⁸.

Administracja publiczna coraz częściej wdraża nie tylko normy z serii ISO 9000, ale również wymagania z zakresu zarządzania środowiskiem (ISO serii 14000), zwłaszcza dotyczy to jednostek samorządu terytorialnego¹⁹. Trzeba zaznaczyć, że do najbardziej popularnych i tym samym najczęściej wdrażanych należą: system zarządzania środowiskowego zgodny z wymogami międzynarodowej normy ISO 14001 oraz system ekzarządzania i audytu EMAS wynikający z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego²⁰. Przy czym trzeba przypomnieć, że systemy

¹⁴ M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej: teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 9.

¹⁵ Zob. szerzej: K. Lisiecka, J. Maciąg, *Karol Adamiecki współtwórcą podstaw nauki organizacji i zarządzania procesem kształtowania jakości produktów [w:] Wielcy twórcy jakości w Polsce i na świecie – zagadnienia ekonomiki jakości*, red. E. Skrzypek, Lublin 2007, s. 87–90.

¹⁶ G. Broniewska, *Wybrane aspekty zarządzania jakością w administracji publicznej*, „Acta Universitatis Lodzianensis” 2011, nr 261, s. 22.

¹⁷ Por. *Jakość w administracji*, red. T. Mordel, Łódź–Katowice 2001, s. 141–142.

¹⁸ Zob. rozwój administracji publicznej opartej na wiedzy: M. Witwer, *Administracja oparta na wiedzy problemy prawne*, „Studia Prawnicze” 2024, nr 2(230), s. 107–119.

¹⁹ A. Matuszak-Flejszman, *Wdrażanie systemu ekzarządzania i audytu (EMAS) w urzędach administracji rządowej*, Warszawa 2011, s. 7–8.

²⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekzarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylające rozporządzenie uchylające rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE (Dz.U. L 342 z 22.12.2009).

wdrażania jakości w urzędach administracji publicznej były skutecznie wdrażane już od 1989 r.²¹ Prawie 20 lat temu, w 2006 r., 211 urzędów administracji samorządowej posiadało wdrożone systemy zarządzania jakością według norm ISO 9001:2000. Spośród 16 urzędów marszałkowskich aż 8 wdrożyło taki system. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego w Krakowie przyjął zintegrowany system zarządzania jakością²² w celu przede wszystkim zwiększenia rozwoju regionalnego województwa małopolskiego oraz budowania satysfakcji pracowników urzędu. Przyjęty system musiał być zgodny z wymaganiami normy PN-EN ISO 9001:2015-10 oraz PN-EN ISO/IEC 27001:2023-08 i nieustannie doskonalony poprzez regularne dokonywanie przeglądów zintegrowanego systemu zarządzania wraz z podejmowaniem działań doskonalących w stosunku do wszystkich zidentyfikowanych obszarów tego wymagających.

Instytucje publiczne, wdrażając takie systemy, dużą uwagę poświęcają w szczególności poprawie jakości życia mieszkańców regionu poprzez realizację strategii rozwoju społeczno-gospodarczego, stałe doskonalenie jakości dostarczanych usług publicznych w celu podnoszenia satysfakcji klientów (mieszkańców) czy zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa przetwarzanych danych oraz informacji. Duże przy tym znaczenie dla prawidłowości i skuteczności wdrażanych systemów zarządzania jakością ma sam sposób zapatrywania się danej organizacji na zastosowanie tego rodzaju narzędzia. Obok szans pojawiać się mogą również i zagrożenia w procesie implementacji systemu zarządzania jakością. Wśród najbardziej charakterystycznych niebezpieczeństw można wyróżnić zbyt małe zaangażowanie kierownictwa w proces wdrażania systemu oraz brak wystarczająco wykwalifikowanych pracowników²³.

Sprawność determinantem rozwoju i zmian administracji publicznej

Kreując zasady i wartości systemu zarządzania jakością, trzeba zauważyć, że niezwykle ważną przesłanką prawidłowo funkcjonującej administracji publicznej jest sprawność jej działania, która jest pochodną jakości pracy osób w niej zatrudnionych²⁴. Jest ona o tyle ważna, że związana jest z podejmowaniem nie

²¹ Zob. M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej – teoria i praktyka*, Warszawa 2008, s. 64–65.

²² Zob. zarządzenie nr 172/2024 Marszałka Województwa Małopolskiego z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie Polityki Zintegrowanego Systemu Zarządzania Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego.

²³ Ocenę taką prezentuje np. K. Gotzamani, *Results of empirical investigation on the anticipated improvement areas of the ISO 9001:2001 standards*, „Total Quality Management & Business Excellence” 2010, no. 6, s. 690–691.

²⁴ J. Korczak, *Przyjazny urząd jako nowa dyrektywa kultury administrowania. Refleksje nad jakością obsługi interesantów w instytucjach administracji publicznej* [w:] *Cywilizacja administracji*

zawsze prostych decyzji, co w sytuacji ich prawidłowego rozstrzygnięcia, niejednokrotnie stosując mechanizm dyskrecjonalności administracyjnej, buduje zaufanie społeczne do sektora publicznego. Obok przywoływanej przesłanki sprawności nie można zapominać o stabilności i stałości administracji publicznej, która bezwzględnie musi być oparta na przesłankach prawnych w zakresie przyznanych jej kompetencji i prawidłowego funkcjonowania. Dowodzi to, że cechą całej administracji jest jej prawne sformalizowanie. Pomimo takich przesłanek istnieje naturalna konieczność dostosowania instytucji publicznych do nieustannie pojawiających się nowych oczekiwań społecznych, a także zmiennych warunków otoczenia, co szczególnie jest zauważalne w obszarze transformacji globalizacyjnej, gospodarczej czy organizacyjnej²⁵. Rola sprawności w procesie realizacji zadań publicznych w koncepcji zadaniowej administracji publicznej staje się obecna w szczególności w naukach prawnych, zaś pojęcie to może być stosowane w różnych warunkach organizacyjnych, przybierając różne konteksty i znaczenia²⁶.

Zagadnieniem korelującym z pojęciem *sprawność* jest efektywność. Problematyka ta dostrzegalna jest w wielu dyscyplinach naukowych. Można ją odnaleźć szczególnie w nauce o organizacji i zarządzaniu, a także w naukach ekonomicznych²⁷. Interesującą metaforę tego pojęcia stworzył A. Pyszka, który porównał poszukiwanie efektywności do podróży Alicji w Krainie Czarów, która „chcąc zrozumieć, gdzie się udać, próbuje dogonić tajemniczego białego królika”²⁸. Przywołaną prawidłowość można odnaleźć w działaniach współczesnych organizacji publicznych poszukujących najlepszej i skutecznej metody osiągnięcia efektywności swoich działań.

Przywołane pojęcie sprawności dostrzega się w preambule Konstytucji RP²⁹. Ustawodawca, odwołując się do sprawności, wskazuje, że działanie instytucji publicznych powinno uwzględniać współczesne wymagania wiedzy i techniki, zasady dobrej wiary. Instytucje publiczne powinny być zdolne do wykonywania

publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW r. dra hab. Jana Jeżewskiego, red. J. Korczak, Wrocław 2018, s. 219–220.

²⁵ Por. M. Kisała, *Zasada sprawności w wykonywaniu zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2015, t. XXV, nr 1, s. 153.

²⁶ Koncepcję sprawności administracyjnej ocenia z punktu widzenia administracji samorządowej: B. Dolnicki, *Sprawność i demokratyzm w strukturze i działaniu polskiej administracji lokalnej* [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, red. E. Ura, Rzeszów 2006, s. 110–111.

²⁷ M. Raczyńska, K. Krukowski, *Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego*, Kraków 2020, s. 30.

²⁸ A. Pyszka, *Istota efektywności. Definicje i wymiary*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 230, s. 13.

²⁹ „Pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

powierzonych im zadań bez zbędnej zwłoki³⁰. Ciekawą ocenę sprawności przedstawia J. Zimmermann, który pod tym pojęciem rozumie w szczególności szybkość, efektywność, skuteczność i ekonomiczność działań administracyjnych. Są to cechy, które dostrzega się na pograniczu prawa administracyjnego i nauki administracji, teorii organizacji i zarządzania. Są to prakseologiczne zasady tzw. dobrej administracji³¹. Traktując tę zasadę jako zasadę prawa, sprawne działanie oznacza wręcz obowiązek podjęcia działania przez administrację publiczną, z którym wiąże się bezsprzecznie prawo każdego obywatela do domagania się od administracji określonych zachowań³². Dlatego uwzględniając przywołane przesłanki, jednym z kluczowych filarów sprawności instytucjonalnej państwa jest w szczególności efektywność administracji publicznej traktowana jako zdolność, a tym samym i umiejętność do świadczenia wysokiej jakości usług dla obywateli wraz z wdrażaniem transparentnej i racjonalnej polityki działania³³.

Jednym z ważniejszych elementów oceny efektywności instytucji i całych sektorów jest ich przedmiotowa sprawność³⁴. Można ją oceniać chociażby relacją osiąganych wyników do podjętych nakładów. W różnych obszarach natężenie sprawności może przyjmować różne wartości i nie zawsze musi wiązać się z poziomem ponoszonych obciążeń. W samej administracji publicznej sprawność mierzy się m.in. czasem trwania poszczególnych procedur czy procesów³⁵.

Trzeba także punktowo zasygnalizować, że sprawność działania organów administracji publicznej pełni wyjątkową rolę w obszarze kształtowania zarówno obowiązków, jak i uprawnień jednostki na gruncie postępowania administracyjnego. Na płaszczyźnie materialnego prawa administracyjnego obserwuje się rozbudowaną koncepcję tego zagadnienia, gdzie wprowadza się instytucje, których zadaniem jest gwarancja sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej. Natomiast w administracyjnym prawie procesowym ustanowiono odpowiednie zabezpieczenie skuteczności instancyjnego postępowania administracyjnego³⁶.

³⁰ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009 s. 7–8.

³¹ Przykładem skuteczności może być wyrok NSA z dnia 14 września 2021 r., sygn. II OSK 3124/18, LEX nr 3310246, gdzie elementem konstrukcji administracyjnej kary pieniężnej jako gwarancji sprawnego działania jest wyznaczenie zakresu przedmiotowego spraw.

³² Zob. szerzej: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 101–103.

³³ Por. K. Pogorzelski, *Sprawność instytucjonalna państwa 2011. Ekspertyza na temat sprawności instytucjonalnej państwa w kontekście dotychczasowej realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015*, IBS 2011, s. 2.

³⁴ Por. P. Romaniuk, *Wybrane aspekty sprawności samorządu terytorialnego w świadczeniu usług publicznych*, „Ius et Administratio” 2023, nr 1(50), s. 98–110.

³⁵ S. Wysocki, *Efektywność administracji czy umiemy ją mierzyć?* [w:] *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, red. A. Gołębiowska, B. Zientarski, Warszawa 2016, s. 171.

³⁶ B. Adamiak, *Wpływ orzecznictwa sądów administracyjnych na sprawność działania administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. P. Lisowski, Wrocław 2024, s. 962.

Istnieją również sytuacje, gdzie coraz częściej wykracza się poza doktrynalne rozumienie podmiotu administracji publicznej, a ustawodawca tworzy szczególne podmioty administracji. Jest to spowodowane tym, że administracja publiczna realizuje coraz większą ilość zróżnicowanych zadań, a efektywność i skuteczność prowadzenia zadań publicznych opiera się z różnym natężeniem na modelu prywatnoprawnym, delegując wdrażanie takich obowiązków poza obszar administracji³⁷.

Podjmując się wysiłku w zakresie poszukiwania akceptowanych zmian dla omawianego zagadnienia, trzeba zaznaczyć, że dokonując oceny standardów funkcjonowania administracji publicznej w kontekście sprawności, diagnozuje się realne problemy systemowe. Są one wynikiem nie tylko oparcia administracji na modelu hierarchicznie podporządkowanych procedur, ale również, co wydaje się dość oczywiste – spuścizny okresu komunizmu, którego wyróżnikiem była resortowa organizacja administracji i typowa dla tego czasu centralizacja³⁸. Niektórzy mogą też patrzeć na tę sytuację przez pryzmat opóźnień, które mogą być spowodowane brakiem reform modernizujących całą administrację³⁹. Jednak dostrzega się też i pozytywne zmiany w obszarze szeroko rozumianej funkcjonalizacji administracji publicznej w kontekście jej skuteczności.

Głównym zadaniem informatyzacji administracji publicznej jest stworzenie czytelnych i przejrzystych procesów z wykorzystaniem nowoczesnych narzędzi teleinformatycznych wraz z ich szerokim zastosowaniem, usprawnienie działań samej administracji oraz zagwarantowanie rozwoju technologii informacyjnych i informatycznych. Zmiany te, szczególnie dostrzegalne na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, zmierzają w widoczny sposób w stronę budowania satysfakcji obywateli, aby większość spraw urzędowych można było załatwić za pomocą komunikacji elektronicznej⁴⁰. Nie bez znaczenia jest to, że rozwój i wdrażanie nowych technologii w ostatnim okresie przybiera na znaczeniu. Zwiększa się rola tych technologii w komunikacji instytucji publicznych z odbiorcami takich usług. Oczywiście jest to proces długi ze względu na wielość regulacji prawnych i rozbudowany aparat administracyjny, jednak dostrzega się zwiększony poziom zaufania społecznego nie tylko do samej administracji publicznej, ale także do świadczonych przez nią elektronicznych usług (e-usług)⁴¹.

³⁷ M. Górka, *Skuteczność i efektywność realizacji zadań publicznych przez szczególne (nietypowe) podmioty administracji publicznej*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2019, vol. XXII, nr 40, s. 42–43.

³⁸ Zob. np. J. Ziobrowska, *Strategia „Sprawne Państwo 2020” wobec współczesnych problemów sektora publicznego w Polsce*, „Barometr Regionalny” 2015, nr 4, s. 4–5.

³⁹ Por. J. Pasieczny, *Drogi reformowania sektora publicznego*, „Problemy Zarządzania” 2005, nr 4(10), s. 32–37.

⁴⁰ Zob. więcej na temat rozwoju administracji publicznej na poziomie lokalnym: D. Chaba, *Warunki cyfryzacji samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 5, s. 13–14.

⁴¹ A. Dąbrowska, A. Wódkowski, M. Janoś-Kresło, *E-usługi a społeczeństwo informacyjne*, Warszawa 2009, s. 12–13.

Dynamiczny i nieunikniony rozwój elektronicznych usług wyróżnia nadrzędność informacji będącej kluczowym źródłem kapitału. Ważna jest też powszechna dostępność do takich usług, wygoda, oszczędność czasu, a przede wszystkim minimalizowanie ponoszonych kosztów, szczególnie widoczne po stronie instytucji publicznych. Są oczywiście pewne wymagania dotyczące chociażby odpowiedniej regulacji prawnej, dostępności do takich usług czy dostatecznej wiedzy, jak z takich narzędzi sprawnie korzystać. Stosując te wymagania, transformacja i modernizacja e-usług staje się ważnym elementem dla rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Społeczeństwo takie w sposób skuteczny potrafi wykorzystać zdobytą informację⁴².

Wdrażając nowe technologie do codziennej praktyki funkcjonującej administracji publicznej, należy mieć na uwadze rzeczywiste korzyści z tego płynące, jakimi są w szczególności: łatwiejszy dostęp do informacji dla obywateli, szybsze i bardziej elastyczne czasowo załatwianie urzędowych spraw czy też zwiększanie dostępności do takich usług dla osób wykluczonych (np. komunikacyjnie), które z różnych względów nie mogą być obecne w urzędzie. Optymistyczne przy tym jest to, że administracja publiczna stara się być dostępna dla wszystkich obywateli w niespotykanym dotąd wymiarze i na szeroką skalę⁴³. Jednak nawet w tak kluczowych kwestiach potrzebne są merytoryczne rozmowy na temat przełamywania różnych barier w zakresie korzystania z takich usług, gdzie nie wszyscy – z różnych względów – mają do niej równy dostęp i nie wszystkie usługi działają w sposób jakiegoś zgodny z oczekiwaniami ich potencjalnych odbiorców⁴⁴. Zasadniczym zadaniem procesu informatyzacji administracji publicznej, o czym była już mowa, jest zagwarantowanie dostępu do elektronicznej obsługi dla obywateli i innych zainteresowanych podmiotów⁴⁵. Nieuchronne zmiany w zakresie e-usług stają się naturalnym i nieuniknionym procesem rozwoju społeczeństwa informacyjnego, wspomagającym sposób realizacji zadań publicznych. Nieuchronne zmiany w zakresie e-usług stają się naturalnym i nieuniknionym procesem rozwoju społeczeństwa informacyjnego, wspomagającym sposób realizacji zadań publicznych⁴⁶, gdzie za pomocą elektronicznych usług cel ten każdego dnia staje się bardziej dostrzegalny i osiągalny⁴⁷.

⁴² Zob. więcej na temat potencjalnych zmian: T. Szewc, *Administracja wobec rozwoju e-usług*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7–8, s. 109–110.

⁴³ R. Tadeusiewicz, *Czy e-administracja może być narzędziem formowania społeczeństwa informacyjnego?*, „eAdministracja” 2005, nr 1, s. 9–10.

⁴⁴ Por. M. Olender-Skorek, M. Sylwestrzak, B. Bartoszevska, R. Czarnecki, *Barriere rozwoju e-administracji w Polsce: analiza sytuacji na przykładzie projektów 7 osi POIG*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2016, nr 123, s. 170–172.

⁴⁵ Por. M. Kotulska, *Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 9, s. 234.

⁴⁶ D. Fleszer, *Funkcjonowanie elektronicznej administracji na przykładzie EPUAP*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2012, nr 12, s. 128.

⁴⁷ J. Smarż, P. Śwital, *Przyjazna administracja elektroniczna [w:] Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. P. Li-sowski, Wrocław 2024, s. 306.

Podsumowanie i konstatacje

Administracja publiczna, wdrażając przypisane jej zadania, a tym samym – realizując misję publiczną, musi pamiętać, że jakość świadczonych usług musi być na coraz wyższym poziomie przy zachowaniu równie wysokich standardów. Przy czym obywatele mają prawo wymagać, aby te usługi każdego roku zaspakajały ich oczekiwania. Wzrost jakości i sprawności administracji publicznej staje się niezbędnym czynnikiem wpływającym na budowanie zaufania do władzy publicznej. Można również dostrzec, że wprowadzanie systemu zarządzania jakością opartego na normie ISO 9001 w wielu instytucjach publicznych przyczynia się do poprawy organizacji pracy urzędów i wzmacnia jakość świadczonych usług. Trzeba przy tym zaznaczyć, że rozwiązanie to nie ma charakteru obowiązkowego. To zarządzający podmiotami publicznymi sami decydują o tym, czy takie mechanizmy w swoich instytucjach wprowadzić, czy jednak z takiego rozwiązania zrezygnować. Pomimo tego podmioty, które już zdecydowały się na wdrożenie takiego systemu, muszą mieć na względzie, że budowanie dokumentacji i procedur zarządzania jakością nie może spowodować rozrostu biurokracji.

W obszarach oceny jakości i sprawności działań coraz bardziej uwidacznia się zapotrzebowanie na budowanie odpowiednio wysokiej jakości świadczonych usług publicznych. Bardzo pozytywnym efektem jest zwiększająca się dość szybko wśród obywateli świadomość, że naturalny rozwój technologiczny, zastosowanie nowych rozwiązań cyfrowych, przestrzeganie przy tym zasady legalności oraz wzmacniająca się odpowiedzialność samych urzędników za podejmowane decyzje przyczyniają się do zwiększenia jakości wielu procesów i zadań realizowanych przez całą administrację publiczną. Powstające przy tym kluczowe wnioski, płynące z analizy i przeprowadzonych badań, skierowane są na zintensyfikowaną politykę informacyjną i edukacyjną w zakresie implementacji jakości systemu zarządzania jakością i sprawnością działań wdrażanych w administracji publicznej. Zwiększająca się przy tym świadomość społeczna na temat korzyści, jakie dają wdrażane procesy, przyczynia się do większego zainteresowania usługami publicznymi i jakością pracy sektora publicznego.

Obserwowane są również słabości polskiej administracji publicznej. Może tu wymienić brak zrozumiałych mechanizmów odpowiedzialności za podejmowane decyzje, widoczne upolitycznienie sektora publicznego czy fluktuację kadr urzędniczych. Te przesłanki nie przyczyniają się do budowy dobrego wizerunku administracji. Przy tych potencjalnych zagrożeniach administracja publiczna musi nieustannie się zmieniać. Musi swoimi działaniami adaptować się w dość szybkim czasie do nowych wyzwań globalizacyjnych, nieuniknionego postępu cyfrowego czy zmian w zakresie postrzegania swojej roli w dostarczaniu produktów i usług, którymi administruje i zarządza. Pojawiają się przy tym co jakiś czas nowe rozwiązania, których celem ma być usprawnienie administracji

publicznej. Przykładem może być zastosowanie modelu nowego zarządzania publicznego polegającego na płynnym przejściu od administrowania bazującego na sztywnych procedurach i wpływach politycznych do zarządzania miękkiego, opartego na ekonomicznej ocenie skuteczności działania i wykorzystaniu mechanizmów rynkowych. Jednak wprowadzenie takich rozwiązań wymaga zastosowaniu wielu zmian, nie tylko strukturalno-organizacyjnych, ale przede wszystkim prawnych. Trzeba mieć nadzieję, że ciągłe ulepszanie administracji publicznej, szukanie nowych rozwiązań zarządczych czy wprowadzanie zmian w wielu segmentach jej funkcjonowania na trwałe wzmocni jej pozycję, zintensyfikuje jakość i zapewni sprawność podejmowanych przez nią działań.

Bibliografia

- Adamiak B., *Wpływ orzecznictwa sądów administracyjnych na sprawność działania administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. P. Lisowski, Wrocław 2024.
- Antonaras A., Memtsa C., Iacovidou M., *The Challenge of Measuring the Cost of Quality*, Conference: 4th Annual Quality Congress Middle EastAt, Dubai 2010.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bentkowski S., *Czynniki determinujące jakość administracji publicznej w nauce administracji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2019, nr 107.
- Broniewska G., *Wybrane aspekty zarządzania jakością w administracji publicznej*, „Acta Universitatis Lodzianensis” 2011, nr 2611.
- Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej – teoria i praktyka*, Warszawa 2008.
- Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej: teoria i praktyka*, Warszawa 2011.
- Chaba D., *Warunki cyfryzacji samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 5.
- Czapla A., *Istota i rola zarządzania jakością w naukach o zarządzaniu*, „ZN WSH Zarządzanie” 2021, nr 3.
- Dąbrowska A., Wódkowski A., Janoś-Kresło M., *E-usługi a społeczeństwo informacyjne*, Warszawa 2009.
- Dolnicki B., *Sprawność i demokratyzm w strukturze i działaniu polskiej administracji lokalnej* [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, red. E. Ura, Rzeszów 2006.
- Fleszer D., *Funkcjonowanie elektronicznej administracji na przykładzie EPUAP*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2012, nr 12.
- Gotzamani K., *Results of empirical investigation on the anticipated improvement areas of the ISO 9001:2001 standards*, „Total Quality Management & Business Excellence” 2010, no. 6.
- Górka M., *Skuteczność i efektywność realizacji zadań publicznych przez szczególne (nietypowe) podmioty administracji publicznej*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2019, vol. XXII, nr 40.
- Grzybowski M., *Administracja publiczna a ład konstytucyjny* [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005.
- Hyla K., *Total Quality Management TQM. Kompleksowe zarządzanie jakością w organizacji* [w:] *Wybrane aspekty zarządzania jakością*, red. M. Giemza, Kraków 2020.
- Jakość w administracji*, red. T. Mordel, Łódź–Katowice 2001.

- Jaroszyński M., *Problemy ustroju administracyjnego. Z teorii i praktyki prawa administracyjnego PRL*, Warszawa 1964.
- Kisała M., *Zasada sprawności w wykonywaniu zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2015, t. XXV, nr 1.
- Korczak J., *Przyjazny urząd jako nowa dyrektiva kultury administrowania. Refleksje nad jakością obsługi interesantów w instytucjach administracji publicznej* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018.
- Kotulska M., *Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 9.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2004.
- Lisiecka K., Maciąg J., *Karol Adamiecki współtwórcą podstaw nauki organizacji i zarządzania procesem kształtowania jakości produktów* [w:] *Wielcy twórcy jakości w Polsce i na świecie – zagadnienia ekonomiki jakości*, red. E. Skrzypek, Lublin 2007.
- Łętowski J., Strachowski S., Szreniawski J., Taras W., Wróbel A., *Nauka administracji – wybrane zagadnienia*, Lublin 1993.
- Matuszak-Flejszman A., *Wdrażanie systemu ek zarządzania i audytu (EMAS) w urzędach administracji rządowej*, Warszawa 2011.
- Olender-Skorek M., Sylwestrzak M., Bartoszevska B., Czarniecki R., *Bariery rozwoju e-administracji w Polsce: analiza sytuacji na przykładzie projektów 7 osi POIG*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2016, nr 123.
- Pasieczny J., *Drogi reformowania sektora publicznego*, „Problemy Zarządzania” 2005, nr 4(10).
- Pogorzelski K., *Sprawność instytucjonalna państwa 2011. Ekspertyza na temat sprawności instytucjonalnej państwa w kontekście dotychczasowej realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015*, IBS 2011.
- Pyszka A., *Istota efektywności. Definicje i wymiary*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 230.
- Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, red. J. Starościak, Wrocław 1977.
- Raczyńska M., Krukowski K., *Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego*, Kraków 2020.
- Romaniuk P., *Wybrane aspekty sprawności samorządu terytorialnego w świadczeniu usług publicznych*, „Ius et Administratio” 2023, nr 1(50).
- Smarż J., Śwital P., *Przyjazna administracja elektroniczna* [w:] *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. P. Lisowski, Wrocław 2024.
- Soliński B., *Systemy zarządzania jakością w administracji samorządowej*, „Zeszyt Naukowy” 2010, nr 4.
- Szczepańska K., *Zarządzanie jakością w dążeniu do doskonałości*, Warszawa 2011.
- Szewc T., *Administracja wobec rozwoju e-usług*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7–8.
- Tadeusiewicz R., *Czy e-administracja może być narzędziem formowania społeczeństwa informacyjnego?*, „eAdministracja” 2005, nr 1.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021.
- Witwer M., *Administracja oparta na wiedzy problemy prawne*, „Studia Prawnicze” 2024, nr 2(230).
- Wysocki S., *Efektywność administracji czy umiemy ją mierzyć?* [w:] *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, red. A. Gołębiowska, B. Zientarski, Warszawa 2016.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa, 2012.
- Ziobrowska J., *Strategia „Sprawne Państwo 2020” wobec współczesnych problemów sektora publicznego w Polsce*, „Barometr Regionalny” 2015, nr 4.

Streszczenie

Podjmując się wysiłku związanego z naukową oceną zmian zachodzących w samej administracji publicznej, należy zauważyć, że jest to zadanie niezwykle trudne. Jest to spowodowane faktem, że obszar zauważanych zmian jest niezwykle rozległy, a zmiany te są rozpatrywane na wielu płaszczyznach, uwzględniając przy tym dorobek różnych dyscyplin naukowych. Stąd bezpośrednim zamierzeniem autora jest wyodrębnienie najważniejszych oczekiwań i wyzwań w stosunku do systemu zarządzania jakością i sprawnością działań administracji publicznej, które w dużej mierze czerpią swoje doświadczenia z europeizacji prawa, w szczególności europeizacji prawa administracyjnego. Wskazana została aktualna tematyka zarządzania jakością w administracji publicznej oraz wyodrębniono założenia *de lege ferenda* związane z realnym wpływem na przyszłość w odniesieniu do sprawności administracyjnej.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, zmiana, jakość, sprawność, system zarządzania

EXPECTATIONS AND CHANGES FOR PUBLIC ADMINISTRATION REGARDING THE QUALITY AND EFFICIENCY MANAGEMENT SYSTEM – SELECTED ISSUES

Summary

When undertaking the effort to scientifically evaluate the changes taking place in public administration itself, it should be noted that this is an extremely difficult task. This is due to the fact that the area of observed changes is extremely extensive and these changes are considered on many levels, taking into account the achievements of various scientific disciplines. Hence, the author's direct intention is to isolate the most important expectations and challenges in relation to the system of managing the quality and efficiency of public administration activities, which are largely based on their experience with the Europeanization of law, in particular the Europeanization of administrative law. The current topic of quality management in public administration will be indicated and *de lege ferenda* assumptions related to the real impact on the future in relation to administrative efficiency will be identified.

Keywords: public administration, change, quality, efficiency, management system

Vladimir Vrana

Uniwersytet P. J. Šafárika w Koszycach (Słowacja)
ORCID: 0000-0001-5466-0491

ROMAN FOREIGN POLICY IN CLASSICAL ROME

*Quod bonum, felix, faustum, fortunatumque sit*¹ – a well-known, longer Roman formula, ceremonially, conservatively and rigidly observed within indisputable historical traditions during many centuries, opening any official act of Roman kings and *pontifices*, from the times of the kingdom through the solemn acts of higher republican magistrates until the fall of the *res publica*. In the middle of the 2nd century B.C., the Greek historian Polybios,² combining the admiration, but also the criticism of the Romans, highlighted particularly the Roman “constitution,” laws, morals and principles, and the allegiance of the citizens to the leaders of the state. One hundred years later, his ‘colleague’ and successor in the line of Roman historians, Sallustius, who was also a relatively successful person in political life, described the Roman reality, unfortunately, completely differently – the Roman nobility is corrupt and Rome is literally “a city of sale³.” The outlined historical trend in the 1st century B.C. was ‘underlined’ by Livy⁴, stating that he considered his times to be a period “when we can endure neither our vices nor the remedies to cure them.” The Roman state had the sixth century of its existence behind it, and its proudest era – the period of the republic – began to show inevitable tendencies and effects of decay. However, the particular reasons were complex, and stemmed from the very foundations of the Roman state. While the ‘constitution’ of the republic was referred to by historians as the Rule

¹ Abbreviated Q.B.F.F.Q.S.: “May the outcome be good, propitious, lucky and successful.”

² Between c. 200 and c. 188 B.C., he dealt in his works with Roman history in the period of 220–146 B.C., i.e., until the end of the third and last Punic War.

³ Full name Gaius Sallustius Crispus (86–35 B.C.), a political member of the popular party, like M.T. Cicero – the so-called *homo novus*.

⁴ See also the infamous statements of the Numidian king Jugurtha that if he had more money during his stay in Rome, he would buy the entire Senate; or the scandalous accusation of G. Sempronio Gracchus, similarly addressed to the Senate, in the infamous division of the Roman province between Nicomedes, the king of Bithynia, and Mithridates, the king of Pontus – see also P.A. Brunt, *Italian Manpower, 225 B.C.–A.D. 14*, Oxford 1971, 145 *et seq.*

of Law, during the 2nd and 1st centuries B.C. it turned into a free play of political forces. The once famous Roman people became indifferent, available to any political adventurer who wanted to use them. The Senate was fragmented into a lot of political cliques and fractions that put their selfish interests above the public interest. The impossibility of a flexible administration of the large empire – especially after the successful end of the Punic Wars⁵ – and the lack of unity of the central government allowed strong, self-made individuals to grow who, either lawfully or unlawfully, gradually began to establish themselves vigorously in political life. Let us go back and focus primarily on Rome’s foreign policy toward allies, Latins, and foreign powers. Before moving on to the period investigated by us, we will make a short stop with a reference to a historical excursion into the Roman annals concerning the creation of legislation among ‘nations.’ Historical sources mention that the knowledge of things, divine and human, *divinarum atque humanarum rerum notitia*, was already well known to Numa Pompilius, to some extent the creator of the first Roman laws, although about a hundred years later, during the reign of Servius Tullius, the right to interpret the law in Italy belonged, perhaps paradoxically for someone, to the famous mathematician Pythagoras of Samos.⁶ Historically, the first documented Roman treaty between Rome and another Italian city after the founding of the City was concluded during the reign of Tullus Hostilius through a special priestly college of the Fetiales with Alba Longa⁷ – “these conditions the people of Rome will not be the first to go back from without a false, malicious intent”, and as also stated by Livy, “however, the memory of no other treaty is older”.⁸ Another example of the ancient application of the rules of *ius inter gentes* and in general the rules of natural law – today we could also say the rules of diplomatic law – was the situation that occurred after an obvious, flagrant conspiracy against the Roman Republic by the envoys of the exiled king Tarquinius Superbus from the Italian cities of Veii and Tarquinii, in order to overthrow the newly created republican establishment of Rome. In this context, Livy uses the phrase “there was some hesitation in dealing with the envoys,” and although the envoys had evidently been guilty of a hostile act, the consuls respected the long-held custom that the envoys of a foreign power enjoyed an unassailability even in such a case; however,

⁵ See the comprehensive works: Livy, Titus, *Dějiny I–VII.*, Prague 1971.

⁶ See V. Alonso, *War, Peace, and International Law in Ancient Greece* [in:] *War and Peace in the Ancient World*, ed. K.A. Raaflaub, Oxford 2007, pp. 212–225. These were speeches near the cities of Heraklion, Croton, and Metapont.

⁷ Which resulted in the famous battle of the Horatii and Curiatii and the domination of the city of Rome over Alba Longa. Cf. A. Watson, *International Law in Archaic Rome*, Baltimore–London 1993, p. 25 *et seq.*

⁸ Although some historians mention as the oldest peace treaty the one that, according to legends, Romulus concluded with the Italian (formerly Etruscan) city of Veii – mainly because of the trade interests of Rome competing with that of Veii.

there was also a possibility, albeit probably theoretical, to request their extradition after their return to the home community/state in order to punish them.⁹ In today's modern world, the term 'diplomacy' mostly refers to a number of means by which sovereign states and nations manage their relations and communicate with each other – including a lot of international mechanisms and institutions the role of which is to facilitate peaceful coexistence, cultural exchanges, economy, and trade. Of course, most of these institutions undoubtedly had no parallel in the 'Roman world,' where there were no permanent diplomatic missions or delegations of individual states abroad to protect their geopolitical interests and provide the necessary assistance to citizens in an emergency situation abroad. And yet... With a 'lack' of permanent diplomatic missions in ancient Rome, *ad hoc* Roman diplomats were sent abroad *et vice versa* in order to negotiate specific peace treaties to ensure the undisturbed development of Rome's economic, trade and cultural relations with surrounding cities, nations or more distant powers, because without such 'missions' communication between Rome and its foreign partners would not be possible at all. Contemporary scholars, when addressing the topic of relationships between Rome and other ancient communities, have emphasized the Roman perspective. Roman empire has always been considered the leading figure in economic, diplomatic and cultural exchanges in the Mediterranean area; and every kind of relationship that arose in this context has been seen as an expression of the Roman hegemonic plan. If we wish to analyze the alliances and friendship between Rome and other communities we have to examine evidence on treaties entered into between the Romans and other communities concerning military cooperation and good relations. In the earliest period, Rome was a hegemonic power at the helm of the federation of the Italic peoples – Latins (*Latinum nomen*) and Italic *socii* – united in permanent military alliances concerning the supply of troops and ships to allies. This uniformity of alliance relations changed when Rome entered the Mediterranean area. As from the third century B.C., in the treaties concluded between Rome and non-Italic peoples, terms like *amicitia* and *societas* frequently appear. Sometimes the term *amicus*, sometimes *socius*, and sometimes even *socius et amicus* were used to describe the same situation. In the latter case (*socius et amicus*), the meaning of the hendiadys must be examined.¹⁰ The phenomenon has not gone unnoticed: from an initial simplification of *amicitia et societas* to mere *amicitia* in the monumental structure of Mommsen,¹¹ the more recent scholarly interpretation has come to

⁹ Cf. the case described in: P. Stein, *Roman law in European history*, Cambridge 1999, p. 94 *et seq.* It deals with the involvement of a Spanish ambassador in the conspiracy against Elizabeth I, Queen of England.

¹⁰ F.M. Cursi, *International relationship in the Ancient World*, "Fundamina" 2014, No. 20(1), p. 186.

¹¹ Th. Mommsen, *The History of Rome (Volume 2.)*, Cambridge 2010, p. 68 *et seq.*

evaluate the specific meaning of the hendiadys in connection with the political development of Rome. Mommsen, on the basis of a formal similarity, examined the two categories of people *amici* and *socii et amici*. Although he introduced a tripartite scheme of international relationships – *amici*, *socii* and *socii et amici* – Mommsen did not explain the nature of this intermediate category between *amici* and *socii*. However, when he draws attention to the affinity between *socii et amici* and *amici*, it permits us to view *societas et amicitia* as a form of collaboration, not a form of subjection. At the beginning of the last century, interest in the topic emerged in two almost contemporary contributions, those of Matthaeci¹² and Sands.¹³ Matthaeci, relying on Mommsen, considers the term *socius et amicus* to be nothing more than an official title bestowed by the Romans on their friends, assuming that when a treaty of friendship was revised, the term *amicus* obliged the Romans to provide their friends with military aid, adding *societas* to *amicitia*. The treaty of *amicitia* and *societas* would be devised as a compromise between the Roman need to establish perpetual relationships (*amicitia*) and the need for foreign peoples, especially the Greeks, to conclude temporary alliances (*societas*). The hendiadys would be used with increasing frequency from the second century BC onwards, in connection with the growth of political and military power of Rome, to highlight the status of inferiority of their friends, until their final transformation to *socii*. This last consideration is based on the power relations in the Mediterranean area. Some authors point to the transformation of the original relation of friendship to one more onerous for foreign people, because it included the duty to cooperate in the military campaigns of the hegemonic power. This last duty, while it did not compromise the sovereignty of the community friend and ally of the Romans, politically placed the people under Roman influence. To sum up, some scholars have denied the specificity of the relation of alliance and friendship, referring to its coincidence with friendship. Others have emphasized the technical character of the hendiadys developed when Rome came to the Mediterranean area and its relationship to its political weight. It is certain, however, that the perspective from which the phenomenon has been studied is Roman: Rome expanded into the Mediterranean area and built relationships with foreigners according to its own patterns that sometimes suited the needs of the people with whom it came into contact. The framework of the relationships among the people in the Mediterranean area before the coming of Romans seems so uniform that it enables us not only to reconstruct the contents of the Roman treaties of *amicitia et societas*, but also to reinterpret the Roman imperialist approach. From the Roman perspective, the hendiadys *amicitia*

¹² L.E. Matthaeci, *On the Classification of Roman Allies*, “Classical Quarterly” 1907, No. 1(2–3), p. 185.

¹³ P.C. Sands, *The Client Princes of the Roman Empire under the Republic*, Cambridge 1908, p. 10.

et societas used in the treaties with non-Italic people during the third century B.C. is certainly unusual, considering that in its early relations with the Italic people Rome built its hegemony on military alliances by treaties of *societas* (Italic *socii*). But if we shift the perspective from the Romans to the people in the Mediterranean area, we realize that not only was there an intense exchange and sharing of cultural models even before the coming of Rome, but also that such models profoundly influenced the Roman approach in the Mediterranean area, forcing Rome to rethink its scheme of international relations.¹⁴ When Gruen¹⁵ in a revisionist study of Roman imperialism considers the use of the Roman model of Italic *societas* to modify the new relationship with the Greeks, he warned that “we enter slippery terrain” considering that the terms used in the *foedera*, and in particular the *clausula maiestatis*, rarely come to light and that their examination will be conditioned by the dichotomy of *foedus aequum/foedus iniquum* improperly used by scholars to interpret the phenomenon of Roman international relationships. This perplexity about the terms used in the treaties as well as the presence of the *clausula maiestatis* leads Gruen to conclude that Rome could not use the *clausula maiestatis* as a standardized tool of its hegemonic policy, so that Rome did not create politically unequal treaties. Gruen believes rather that the Romans used the flexible tool of φιλία or *amicitia* to create “informal associations,” reinterpreting the Hellenistic patterns for their own purposes, leaving aside the treaties that according to Gruen would have played a small role in history of relations between Rome and Greece. In other words, before the third century B.C. *amicitia* was not a diplomatic tool used by the Romans. It was taken from the Greeks, as was the expression *amicitia et societas*. For the Greeks, however, friendship described a relationship lacking the element of power: “*amicitia* was a presumption of cordiality, not an imposition of duties.” Even after the Peace of Apamea in 188 B.C. between Rome and Antiochus III, after the Roman victories at Thermopylae in 191 B.C. and at Magnesia in the following year, Rome would have changed the meaning of the terms *amicitia* and *societas*. Although the heavy defeat of Antiochus had removed any doubt about the superiority of the Roman army, the *amicitia* would still not have involved mutual obligations, while remaining as flexible a tool as ever. During this period, Gruen adds, the authority of Rome in the Mediterranean area started to be undisputed, and many of its friends were actually subservient dependents. Nevertheless, *amicitia* retained its original meaning according to Greek traditional practices. The Romans did not rely on friendship, says Gruen, to justify their wars: Roman propaganda took another form, such as the proclamation of Greek freedom. The hypothesis developed by Gruen is an original one and even if not accepted by all, it opens a new

¹⁴ Cf. F.M. Cursi, *International relationship...*, p. 187.

¹⁵ E.S. Gruen, *The Hellenistic World and the Coming of Rome*, Berkeley–Los Angeles–London 1984, p. 25.

perspective on relationships between people in the Mediterranean area, with friendship viewed as a diplomatic tool pre-existing the arrival of Rome in this area. However, let us take it step by step. There is no doubt that the dichotomy *foedus aequum/foedus iniquum* cannot be applied to the Roman experience. Indeed, the category of *foedus iniquum* did not originate in Roman experience but is based on the contribution of Hugo Grotius who reconsidered the Roman sources on unequal treaties, introducing the notion of *foedus inaequale*, semantically similar to *foedus iniquum*, and contrasted with situations where *summum imperium* (*foedus aequum*) was fully preserved. This does not mean, however, that the Romans did not conclude treaties based on a range of unequal relationships, tending towards the gradual standardisation to *deditio*. If we want to fix dates, we can note that even before Roman expansion after the Second Punic War, special clauses were inserted that made provision for conditions of inferiority. This was done as from the signing of the Treaty with the Aetolians in 189 B.C. until the insertion of the *clausula maiestatis*, conceived as a general clause that formalized the inferiority of the peoples allied with Rome. But we can go even further and suggest that there was no specific clause, but that the condition of inequality between the parties was made evident by the onerous conditions imposed by Rome, for example about military cooperation. It seems to me that in the light of what has been said above, an analysis of the different types of foedera gives evidence of the growing hegemony of Rome when it came to the political and military standardisation of international relations. Although the dichotomy *foedera aequa/foedera iniqua* was not formalised, the Roman jurists distinguished between various foreign peoples; a factor which we must consider in the relations between Rome and the other people in the Mediterranean area. This type of approach is also reflected in the use of the term *amicitia*. In a famous fragment Pomponius¹⁶ describes the criteria for the application of *postliminium* in pace, highlighting how the absence of good relations does not make enemies of people: *In pace quoque postliminium datum est: nam si cum gente aliqua neque amicitiam neque hospitium, neque foedus amicitiae causa factum habemus: hi hostes quidem non sunt...* Describing these relationships, the jurist distinguishes the ancient *hospitium*, on the one hand, and *amicitia* and *foedus amicitiae causa*, on the other. In the absence of a treaty, *amicitia* could be identified as a state of good relations, probably no different from the Gruen interpretation of the Greek φίλια. Conversely, the *foedus* of friendship might be seen as a Roman adaptation, from the perspective of their ritualization, of the good relations between communities and their effects. Livy informs us about this, in a source that assumes a strongly paradigmatic role.¹⁷ Menippus, the leader of the delegation

¹⁶ See D 49, 15, 5, 2.

¹⁷ Liv. 34,57, 8: *Esse autem tria genera foederum quibus inter se paciscerentur amicitias civitates regesque: unum, cum bello victis dicerentur leges; ubi enim omnia ei qui armis plus posset dedita*

sent in 193 B.C. by Antiochus III, king of Syria, to the Romans *amicitiam petendam iungendamque societatem*, explains the three forms 47 Pomp. 37 ad Q. Mucium D 49, 15, 5, 2. The root of the distinction is certainly political and military: the war, or rather the ending of the hostilities or failure to do so, is the crux of the classification. Here, the first two cases refer to *foedera* into which two warring people may enter at the end of hostilities. In the first case, when it is clear who the winner and the loser are, the winner imposes his own conditions on the loser: Livy, in fact, writes that the winner has the right to determine what is to be restored to the defeated people and what is to be confiscated from them. However, Livy qualifies this statement by adding: *dicere leges*. There is provision for restitution not only where one community defeats another, but even where people have showed the same valour in war: in this case the people ask for restitution on the basis of an agreement, and, if there is any change of ownership as a result of the war, the original positions are restored according to the ancient law, or according to a formula that benefits them both. This is the second *genus foederum*, in which enemies may conclude a pact of friendship with *reciperatio* following the war. The third kind of treaty is entered into, not after a war, but when the community wishes to enter into a treaty of friendship. The *foedus* is defined as *sociale*, distinguished from *leges* because there are neither winning nor losing parties, but the people wish to conclude a pact of friendship. If we compare the three types of treaties, the first two undoubtedly have a military-political background, unlike the third kind. The main distinction is between *foedera amicitiae causa* concluded after the war and those concluded in the absence of war. The first ones, then, are distinguished by agreements between winners and losers (*leges*) and agreements for the restitution of booty obtained in a war in which there was neither a loser nor a winner. War or its absence therefore affects the form of the treaty, which reflects a precise legal status that is friendship, the objective of the treaty, as evidenced by the Livian source. Now, if we look at the three types of treaties, the *sociale foedus*, which was concluded in the absence of war, recalls the *societas* required for the establishment of *amicitia*. Is this a reference to the treaties of *societas et amicitia*? It is not impossible. Livy certainly emphasizes the technical structural aspect of international relationships that support the function of the archetype of the source. In the passage by Livy, there is no evidence to suggest a classification in the development of international relations, unbalanced in favour of Rome. On the contrary, Livy offers a syntax of international relations to better explain the fluidity of the real balances. Unlike

essent, quae ex iis habere victos, quibus multari eos velit, ipsius ius atque arbitrium esse; alterum, cum pares bello aequo foedere in pacem atque amicitiam venirent; tunc enim repeti reddique per conventionem res et, si quarum turbata bello possessio sit, eas aut ex formula iuris antiqui aut ex partis utriusque commodo compo ni; tertium esse genus cum qui numquam hostes fuerint ad amicitiam sociali foedere inter se iungendam coeant; eos neque dicere nec accipere leges; id enim victoris et victi esse.

Livy, Proculus places Roman hegemony in international relations at the centre of the juridical debate.¹⁸ Proculus provides a concept of freedom of the *populus* that is expressed in two ways: either as the absence of another people's power or as the relationship established by a *foedus*. He distinguishes the *foederati* who have concluded a *foedus aequum* from the *foederati* who must respect the *maiestas* of other people, as clients must respect their patrons. The jurist pays more attention to this last kind of treaty in order to emphasize that the people who had accepted the *clausula maiestatis* did not appear to be free. And Proculus adds, taking as an example the relationship between patron and client in which the client, while honouring the patron, retains his freedom, that the clause embodied only the obligation to respect the superiority of Rome, which Cicero had already affirmed was the meaning of the *clausula maiestatis* in the treaty between Rome and Cadiz. It seems that Proculus has explained the political criterion of equity or iniquity in international relations, in the perspective of the Roman expansionism. *Amicitia* is the content of the treaty, but its value depends on the political weight of the people with whom Rome established the relationship. This is the best proof of the change in political terms of the Greek concept of friendship – always assuming that Roman *amicitia* is born of the cast of Greek φίλια.¹⁹ One of the Roman religious colleges, the Fetiales, and their powers and competencies could be rightly included in the concept of diplomatic law and diplomatic relations, because it was their task to conclude and submit to the Roman Senate and people's assemblies treaties with or without an international element and ceremonially declare, under a mandate from the Roman Senate, the so-called *bellum iustum* against the enemy of the City.²⁰ The expansion of diplomatic envoys of Rome and to the centre of the increasingly ambitious empire was evident in the entire range with an increase in the number of Roman provinces. From Roman epigraphic and other sources, we have records of the correspondence of hundreds of “envoys,” including Roman historians, such as Polybios, Josephus Flavius, Philon of Alexandria, and Plutarch.²¹ Not negligible parts of international negotiations, which were to result in the conclusion of peace or the facilitation of trade relations, included mediation in active war conflicts, settlement of basic disputable issues between two entities – within or beyond the same nation – with the participation of a third, impartial party, respected by the parties to a dispute, a conflict. Rome

¹⁸ See D 49, 15, 7, 1: *Liber autem populus est is, qui nullius alterius populi potestati est subiectus, sive is foederatus est: item sive aequo foedere in amicitiam venit, sive foedere comprehensum est, ut is populus alterius populi maiestatem comiter conservaret. hoc enim adicitur, ut intellegatur alterum populum superiorem esse, non ut intellegatur alterum non esse liberum: et quemadmodum clientes nostros intellegimus liberos esse, etiamsi neque auctoritate neque dignitate neque viri boni nobis praesunt, sic eos, qui maiestatem nostram comiter conservare debent, liberos esse intellegendum est.*

¹⁹ Cf. F.M. Cursi, *International relationship...*, p. 188 *et seq.*

²⁰ See R.M. Ogilvie, *A Commentary on Livy*, Oxford 1965, pp. 110–111.

²¹ See also D.J. Bederman, *International Law in Antiquity*, Cambridge 2001, p. 323.

increasingly participated in these international mediations, whether as an active mediator in or an active party to a conflict. The most important of them are listed below: immediately before the period investigated, the 3rd and 2nd centuries B.C.:

1. The siege of the Sicilian city of Syracuse by Rome (212 B.C.), when the representatives of individual Sicilian city states, as mediators, attempted to arrange and convene peace negotiations between the besieged Syracuse and the Roman military leader Marcus Claudius Marcellus – but the subsequent domestic political developments in the city became later the main reason why the peace negotiations failed.
2. The First Macedonian War (209–207 B.C.), when certain Greek city states attempted to be mediators in the escalating war conflict between Macedonia (Philip V, King of Macedonia) and Rome, supported by the Aetolian League; however, the Roman military leader Publius Sulpicius Galba finally claimed that he (alone) did not have the power to make peace, and in the meantime he sent a secret diplomatic message to the Roman Senate stating that it would be disadvantageous for Rome to make peace at the time of *status quo* and that it would be better to continue the war.²²
3. The conclusion of peace in the city of Phoenice in Epirus (205 B.C.); the Greek city of Epirus met Rome's demand to agree a final peace treaty ending the First Macedonian War with the participation of numerous allies on both sides.²³
4. The meeting between the Roman consul Titus Quinctius Flaminius and the Macedonian king Philip V in the city of Aous²⁴ during the Second Macedonian War, initiated by the Epirotians.
5. The successful intervention of Athens and Achaia in mediating the meeting of the parties to the dispute in the emerging conflict between the Romans and the Boeotian League – their envoys (196 B.C.); the consul Flaminius threatened the Boeotians that Rome would declare *iustum piumque bellum* against them; the decisive argument was the statement of the Achaeans that if the Boeotians did not meet the Roman requirements, the Achaeans – an impartial observer until then – would side with the Romans in the dispute.²⁵
6. The Athenian mediating intervention (192 B.C.) at the request of the consul Flaminius in the dispute between Rome and the Aetolians, strongly reminding the Aetolians of their *societas* with the Romans and the need to resolve the dispute by peaceful means, and not by a war.

²² See E.S. Gruen, *Studies in Greek Culture and Roman Policy* (Cincinnati Classical Studies, new series 7.), Leiden 1990.

²³ Today, we could say in a historical perspective that it was a kind of 'ancient Versailles peace treaty.'

²⁴ A city located in present-day in Albania.

²⁵ Cf. A.M. Eckstein, *Conceptualizing Roman Imperial Expansion under the Republic: An Introduction* [in:] *A Companion to the Roman Republic*, eds. N. Rosenstein, R. Morstein-Marx, Oxford 2006, pp. 567–589.

7. Heraclea Pontica encouraged Rome and the Seleucid king Antiochus III to agree on the spheres of influence in Asia, which resulted in a friendly declaration by the Romans and the signing of a treaty of friendship and cooperation between Rome and the Kingdom of Pontus.
8. In the dispute between the Romans and the Aetolians (190–189 B.C.), Athens and Rhodes promoted and spoke for the Aetolians before the Roman military leader and the Roman Senate; their effort was successfully completed by a declaration that Rome “does not feel hatred” towards the Aetolians and by the signing of a peace treaty with the Aetolians.
9. The successful intervention of the city of Troy in favour of the province of Lycia before the Roman Decemviri, again in order to achieve the declaration that Rome “does not feel hatred” towards Lycia due to its previous “desertion” to join the side of the Seleucid king Antiochus III,²⁶ and the resulting mitigation of its punishment by Rome.

In Roman history, the terms “diplomacy” and “diplomatic” often seem to have been confused; they did not necessarily mean the same thing, but brought very effective results. Of course, everyone immediately imagines the representatives of the states concerned communicating to reconcile their conflicting interests, but someone else imagines diplomacy as a way of cultivated dialogue to avoid an unnecessary outburst of uncontrolled anger and violence – and in this understanding, diplomacy may be useful in any social relationship. The fact that these two terms may not always be identical is best seen in the fact that although a diplomat acts as the official representative and in the service of a state, his own conduct may be highly undiplomatic – whether or not intentionally and knowingly. A typical example of this distinction is the conduct of the Roman ambassador Gaius Popilius Laenas²⁷ in 168 B.C., when he was sent by the Roman Senate to end peacefully the war conflict – undesirable for Rome – between the Seleucid king Antiochus IV and the Egyptian king Ptolemy; the demand that the former should withdraw from Egypt with his army immediately could be technically described as an act of official “communication” between the representatives of states, powers, and from this point of view as a form of diplomacy, but no one could describe the conduct of the Roman envoy against his counterpart as diplomatic.²⁸ In the 2nd century B.C., a lot of Roman ambassadors, *legati*, travelled to the East, to the territories under the patronage of Rome, and reciprocally, ambassadors travelled from these territories, as well as from ‘allied’ Greek city states, *poleis*, to Rome to ensure undisturbed

²⁶ The war ended definitively with the conclusion of a peace treaty with the Romans in the city of Apamea, under which the Romans gained the entire territory of *Asia Minor*.

²⁷ A Roman politician, praetor, consul, censor, as stated elsewhere, a consular “colleague” of L. Postumius Albinus.

²⁸ See also F.-M.D. Adcock, *Diplomacy in Ancient Greece, Aspects of Greek and Roman Life*, London 1975, p. 68 *et seq.*

diplomatic communication of their home states and to present possible requests before the Roman Senate. It may seem strange to someone that diplomatic activities in the Apennine Peninsula between Rome and Italian cities were also subject to these rules. The Italian *socii*, who regularly, as allies, supplied the Roman legions with their heavy and light infantry, could, like all other nations defeated by Rome (*peregrini dediticii*), carry out international communication with the empire only through their envoys. Mommsen²⁹ considers that these Latin communities did not always have their “permanent diplomatic representations”, but most of the agenda was communicated through official diplomatic letters. A number of official sources³⁰ inform us of such an official diplomatic letter of 173 B.C. and of its unusual consequences – perhaps we could use the phrase “a diplomatic precedent;” the letter was sent by the consul L. Postumius Albinus³¹ to the Campanian city of Praeneste. Following a decision of the Senate, Albinus was to personally oversee the division of newly-gained land into *ager publicum et ager privatum* in Praeneste, since the Senate had evidence that the locals illegally expanded their land to the detriment of state-owned land. In addition, the consul had a grudge against the denizens of Praeneste because he believed that he, as the official representative of Rome, would not be treated both by the public officials and by private individuals at the required, protocol level, upon his arrival in Praeneste (the reason was quite justified); for this reason, before leaving Rome, he sent a letter to the magistrates of Praeneste, a city which numbered among *socii nominis Latini*, containing detailed instructions on his arrival in the city and the provision of material and technical support for his official visit. As mentioned above, the reason was partially justified because shortly before he had visited the city of Praeneste in a private capacity in order to make a sacrifice in the temple of Fortuna and had been treated shabbily both by the public officials and by private individuals of the city. Livy remarks that this was the first incident of this type. To ensure that Roman envoys were not a burden on another community or people, they were provided with sufficient materials and equipment necessary to carry out their diplomatic missions. In terms of Roman customs, it was a clear *faux pas* of the Roman consul – even if the consul had such a right after previous ‘bad’ experience with the denizens of Praeneste, such an indecent, hostile act towards Praeneste had not been customary for diplomats before. Until then, the practice of Roman officials was to burden the treasury as little as possible with their foreign expenses; all their relations were based on the principle of reciprocity – they stayed with their guest-friends in other

²⁹ Th. Mommsen, *The History of Rome (Volume 4, translated by Dickson, W.P.)*, Cambridge 2010, p. 214 *et seq.*

³⁰ See also C.A. Barton, *The Price of Peace in Ancient Rome [in:] War and Peace in the Ancient World*, ed. K.A. Raaflaub, Oxford 2007, p. 398. Among Roman historians, e.g., Livy *op.cit.* 42, 1, 6–12.

³¹ He held the consular office together with his colleague M. Popilius Laenas in 173 B.C.

cities just as their guest-friends stayed with them in Rome. However, as Livy continues, the fearful silence and full acceptance of the consul's demands by the Praenestines established, as by an approved precedent, the right of the Roman officials to make demands of this sort on their diplomatic missions, which grew more burdensome day by day.³² In 173 B.C., if we believe Livy, Roman political culture contained, as a minimum (if no legal regulations were established in the sphere of powers assigned to the Senate), diplomatic customs governing the rights and duties of Roman officials going abroad for their diplomatic posts. A few years later, all mutual rights and duties of Roman officials operating abroad, in the provinces, but especially the excesses in their fulfilment – undoubtedly due to the growing number of cases, were regulated by special legislation initiated and adopted at the initiative of the plebeian tribune Lucius Calpurnius Piso³³ (Frugi), on the basis of the *lex Calpurnia de repetundis* of 149 B.C., which established the first standing jury court (*quaestio perpetua*) in order to deal with a new crime, *crimen repetundis* – generally the crime of extortion by Roman officials in the provinces. This legislation became stricter over time, perhaps due to its (intentional) inefficiency and actual unenforceability, and a total of ten laws – the so-called *leges repetundarum* – were adopted, while the most comprehensive and precise law regulating this crime was the law passed by Gaius Julius Caesar (59 B.C.), which was still in force in the Code of Justinian. In this context, it should be noted that several legal Romanists and historians attached great importance in particular to the exalted, superior behaviour of the Romans towards both the Latins and the ethnically close communities and cities in Italy³⁴, which resulted in the deterioration of the political situation and climate, culminating in the inevitable outbreak of the so-called war of the allies with Rome's nearest neighbours. The total enumeration, summary of diplomatic correspondence, exchanges of envoys between Rome and its Italian allies in the 2nd century B.C. was not very extensive. If we use credible sources³⁵ as starting points, at least as regards the presence of foreign envoys "accredited" in the Roman Senate, which is also mentioned by the historian Livy

³² On the other hand, an example of the opposite behaviour was the case of Marcus Porcius Cato the Censor, while holding the post of governor in Hispania Citerior (194 B.C.), in order to reduce the state's expenditure associated with his office, he sold all his slaves in Hispania, to save the state's expenditure – travel expenses.

³³ By the way, Livy's predecessor, "colleague" in the field of history and historiography, although according to most Roman historians, Piso did not have a credible reputation among them.

³⁴ One of these consequences was the adoption of the *lex Minicia* (90 B.C., just before the outbreak of the war in question, which disqualified Latinos in acquiring Roman citizenship – in the absence of *ius conubii*, children were granted the citizenship of the inferior parent. That law was repealed much later – on the basis of SC Hadriani.

³⁵ See also E. Badián, *Hegemony and Independence: Prolegomena to a Study of the Relations of Rome and the Hellenistic States in the Second Century BC* [in:] ed. J. Harmatta, Budapest 1983, pp. 399–411.

in several occasions, there were three cases of Latin colonies requesting the Senate for reinforcements in the shape of new settlers; two cases of ambassadors of the *socii Latini nominis* demanding the repatriation of their citizens who had settled in Rome or in the Roman territory; a call upon the Senate to decide a boundary dispute between a Roman colony and a foreign community, and a report that the Tiburtines had sent their envoys to apologise to the Senate for something or to clear themselves from some suspicion and that the Senate had ‘mercifully’ accepted such an apology. However, we must also include in the above enumeration the request of the Campanians, who asked the Senate for *ius conubii* in 188 B.C. and got an affirmative Roman answer.³⁶ However, in the past, the Romans – as the addressed, requested arbitrators – did not always treat the parties, that had asked them to decide a dispute, in a fair, just manner. Unfortunately, very infamous was their decision on the boundary between the Italian cities of Aricia and Ardea,³⁷ where they flagrantly violated the fundamental principle of *lex duodecim tabularum* – *Nemo debet esse iudex in propria* (no-one should be a judge in his own case), adopted shortly before. Despite the dissenting opinion of the Senate, the people’s assembly decided, paradoxically, that the territory in question should be considered the public property of the Roman people. Livy³⁸ states that the Senate argued that, by that decision, so much would by no means be acquired by keeping the land, as would be lost by alienating the affections of their allies by injustice; for that the losses of character and of reputation were greater than could be estimated. For “what judge in a private cause ever acted in this way, so as to adjudge to himself the property in dispute”? After a certain time, the envoys of the city of Ardea revisited the Roman Senate with a complaint of wrongdoing, saying that they would maintain their treaty of friendship with Rome, provided that the illegally seized territory was returned to them. The Senate’s response was again legally and politically correct – a judicial decision of the people’s assembly cannot be annulled by a decree of the Senate, as it would be an act of no equivalent or legal justification; according to them, the tribunes of the people, who can almost always be ruled by the crowd, instead of being ruled by themselves... but if the envoys wait for the right opportunity and entrust the decision to alleviate the injustice to the Senate – the dispute would be settled to their satisfaction, which actually happened... From the end of the Second Punic War until the outbreak of the war with the allies, i.e., especially the Latins, Rome had “wrinkles on its forehead” because of another problem – relatively uncontrollable migration, movement of the Latins to the centre of the empire to look for better economic opportunities. After several diplomatic negotiations with the envoys of

³⁶ See also M. Jehne, *Diplomacy in Italy in the Second Century BC* [in:] *Diplomats and Diplomacy in the Roman World*, ed. C. Eilers, Boston 2009, p. 171 *et seq.*

³⁷ From 446 B.C.

³⁸ Livy *op.cit.* 3, 72.

the Latin cities and colonies concerned³⁹ – paradoxically initiated not by Rome but by the Latin allies, in 187 B.C. the Senate authorised the praetor Q.T. Culleo to compare the censuses made in Rome and in Latin cities in or after the censorship of G. Claudius and M. Livius and to forcibly return the Latins who (or their fathers) were also registered outside the city of Rome to their hometowns. The number was relatively high – 12,000 Latins had to leave. In principle, we can state that during that period, complete freedom to change the *domicile* (the so-called *ius migrandi*) existed only in the *coloniae latinae*, on the basis of the rights granted by Rome individually.⁴⁰ This involved their reciprocal duties towards Rome – in particular, to provide sufficient auxiliary military corps. The foreign policy of the Latin allies was limited by treaties concluded with Rome and by its power influence. The possibility of enforcing these requirements by military intervention could be expressed *expressis verbis* by a clause in a respective treaty or, in its absence, *via facti*. However, diplomacy was always the most effective tool how to achieve its requirements, while pursuing its geopolitical interests in the first place. From this point of view, it is not surprising to find out that Rome enjoyed its role as an arbitrator in the usual scenario of conflicting territorial claims by its Latin allies. For example, in 168 B.C., the Italian cities of Pisa and Luna sent their ambassadors to Rome to this end. Cicero⁴¹ reports another “curious” case where the consul Q. Fabius Labeo was appointed by the Senate as an arbitrator to settle the boundary dispute between Nola and Naples in 183 B.C. The consul “cleverly” preferred interviewing both parties separately, especially stressing to each of them that they should be ready to make compromises, rather than immediately accepting a confrontational course. After accepting the reduced demands of both parties to the dispute, he allocated the so-called buffer zone – land unclaimed by any of the parties, to Rome. Cicero described the consul’s procedure as cunning, perfidious and bending the law.⁴² Similar cases documented from that period, when a Roman magistrate was appointed by a decree of the Senate to decide a boundary dispute between two Italian cities, are a dispute between Ateste and Patavium,⁴³ decided by a Roman proconsul, between Ateste and Vicetia,⁴⁴ also decided by a proconsul, and between Genua and Vitoria Langenses,⁴⁵ decided by two commissioners appointed by the Senate. In 173 B.C., the Roman censor (*sic!*) Q. Fulvius Flaccus went beyond all bounds of decency and respect for the allies: since during

³⁹ Cf. also the interesting paper by R.T. Ridley, *The Extraordinary Commands of the Late Republic: A Matter of Definition*, “Historia” 1981, No. 30(3), pp. 282–291.

⁴⁰ The opinion is also expressed by the American civil law historian A.W. Lintott, *Imperium Romanum: Politics and Administration*, London–New York 1993.

⁴¹ Marcus Tullius Cicero, *De officiis (Slovak translation)*, Bratislava 1980. 1. 33.

⁴² *In fraudem legis*.

⁴³ 141 B.C.

⁴⁴ 135 B.C.

⁴⁵ 117 B.C.

the previous war in Hispania, where he served as a praetor, he promised the gods to build a temple for the goddess Fortuna in Rome for the victory of Roman weapons, shamelessly and sacrilegiously⁴⁶ ordered the removal of the marble roof tiles of the temple of Juno⁴⁷ Lacinia in Bruttium and taking them to Rome to complete 'his' temple.⁴⁸ The authority of Rome's top Republican official and the fear of possible sanctions intimidated the citizens of both Praeneste and Bruttium. After a certain time, however, an investigation into the case before the Roman Senate began in Rome at the instigation of consuls. On the one hand, the outraged Roman senators sharply criticised the censors' reckless conduct, pointing out that neither the king Pyrrhus of Epirus nor the Carthaginian military leader Hannibal had committed such an act against the Bruttian temple in the past, but on the other hand, apart from the obvious, logical *restitutio in integrum* (which was not successfully completed in the end because no one was found in Bruttium to repair the temple roof!), the senators did not punish the censor⁴⁹ in any way, nor was there any official apology of the Roman state to Bruttium. Nevertheless, even during this period, it is not possible to generalise any hostile, negative attitude of Rome and the Senate to requests from their Italian allies, as evidenced by the gradual adoption of relevant legislation through *leges repetundarum*, punishing the excesses of individual provincial Roman magistrates. However, it is questionable to what extent the legislation in question removed the reluctance and doubts of the Italian allies in submitting their requests to the Roman Senate. In practical life, however, it could happen that an obstacle to the fulfilment of their requests was not the Roman Senate itself, but a successful lobby to ensure that the matter could be submitted to the "Fathers".

Conclusions

In Roman public law, treaties played a key role not only within internal legal relations but also in regulating relations between cities, states, and nations. Roman jurists and historians therefore introduced a distinction between *foedus aequum* and *foedus inaequum*, which reflected the political and legal realities of the contracting parties. *Foedus aequum*, or an equal treaty, was characterized by the fact that both parties had approximately the same power and authority.

⁴⁶ *Sacrilegium* was one of *crimina publica*, which was closely related to the theft of holy, sacred things. Its comprehensive legal regulation was provided in the *lex Iulia peculatus et de sacrilegiis*, which was adopted at the initiative of Augustus and aggravated the sanctions of previous laws punishing the perpetrators of this crime.

⁴⁷ Roman equivalent of the Greek goddess Hera.

⁴⁸ In Greek, referred to as Pandosia, today located in the region of Calabria, in the south of Italy.

⁴⁹ There is no written record in Roman sources confirming this, and no action was brought against the censor after the end of his term of office.

The treaty was concluded with the aim of creating a mutually beneficial partnership, in which the parties were equal and the obligations were fairly distributed. Typical examples include treaties between the cities of the Latin League or treaties between Rome and other city-states, which established mutually advantageous conditions for defense, trade, or cultural cooperation. The equal nature of these treaties allowed the parties to maintain their autonomy and manage their internal affairs without superior interference. In contrast, *foedus inaequum*, or an unequal treaty, arose in situations where one party was clearly dominant and the other subordinate. Rome often used this type of treaty to extend its influence over surrounding cities and nations. In such a treaty, the dominant party determined the conditions for defense, tax payments, or military cooperation, thereby securing political and military advantage. For the subordinate cities or nations, these treaties implied a limitation of autonomy and often legal dependence on Rome.

This dichotomy had not only a practical but also a conceptual significance. Roman jurists used it as a basis to systematize treaty law and were able to analyze the legal balance between the contracting parties. At the same time, it reflected the political reality of the ancient world, where power relations determined the content and character of international obligations. Overall, the distinction between *foedus aequum* and *foedus inaequum* provided an important framework for understanding not only the legal but also the political aspects of treaties in the Roman Empire, allowing jurists and historians to systematically evaluate the international relations of ancient Rome.

Some remarks on inequality of treaties in contemporary International law:

In modern international law, the principle of equality of states is considered a fundamental norm, enshrined in the UN Charter (Art. 2/1): “The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members.” Nevertheless, in practice, situations arise that can lead to inequality between treaty parties:

1. Economic and political asymmetry
 - Stronger states often negotiate terms that are disadvantageous for weaker states.
 - Examples include trade agreements, investment treaties, and development agreements that may contain “take-or-pay” or exclusive provisions.
2. Historical dependence and inequality
 - In post-colonial contexts, some treaties reflect historical power asymmetries.
 - Former colonies may be bound by agreements with economically dominant former metropolises or multinational corporations.
3. Treaties with conditions of legal or political superiority
 - Some modern security and military agreements (e.g., military bases, defense treaties) grant one party advantages over the other.
 - Such agreements are often referred to in the literature as “unequal treaties” (e.g., agreements between major powers and smaller states).

4. Protection of weaker parties in contemporary law
 - International law seeks to minimize treaty inequality through principles such as:
 - *pacta sunt servanda* (agreements must be kept),
 - good faith,
 - the possibility of revision of a treaty that is unfairly imposed under coercion (e.g., Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, Art. 52–53).
5. Mechanisms of control and arbitration
 - International courts and arbitration mechanisms can assess treaties concluded under coercion or unequal conditions.
 - For instance, the International Court of Justice (ICJ) may declare a treaty invalid if it was forced upon a party

Bibliography

- Adcock F., Mosley D., *Diplomacy in Ancient Greece, Aspects of Greek and Roman Life*, London 1975.
- Bederman D.J., *International Law in Antiquity*, Cambridge 2001.
- Beseler G., *Beiträge zur Kritik der römischen Rechtsquellen*, Tübingen 1920.
- Cicero M. T., *De officiis (Slovak translation)*, Bratislava 1980.
- Diplomats and Diplomacy in the Roman World*, ed. C. Eilers, Boston 2009.
- Gladhill W., *Rethinking Roman Alliance: A Study in Poetics and Society*, Cambridge University Press 2016.
- Gruen E.S., *The Hellenistic World and the Coming of Rome*, Berkeley–Los Angeles–London 1984.
- Lintott A., *The Constitution of the Roman Republic*, Oxford 1999.
- Livius T., *Dějiny I–VII.*, Praha 1971.
- Mommsen T., *The History of Rome (vol. 2.)*, Cambridge 2010.
- Ogilvie R.M., *A Commentary on Livy*, Oxford 1965.
- Rich J.-W., *Treaties, Allies and the Roman Conquest of Italy*, Cambridge University Press 2008/2009.
- Richardson L., *Roman Diplomacy and the Imperialism*, Rome 1987.
- Ridley R.Y., *The Extraordinary Commands of the Late Republic: A Matter of Definition*, “Historia” 1981, No. 30(3).
- Sands P.C., *The Client Princes of the Roman Empire under the Republic*, Cambridge 1908.
- Schwarzenberger G., *Equity in International Law*, Oxford 1972.
- Scullard H.H., *A History of the Roman World, 753–146 B.C.*, London 1980.
- Stein P., *Roman law in European history*, Cambridge 1999.
- Watson, A., *International Law in Archaic Rome*, Baltimore–London 1993.
- Watson A., *The Spirit of Roman Law*, University of Georgia Press 2001.

Summary

The *terminus technicus* “diplomacy” applies to a number of instruments by which states and nations manage their relations and communicate with each other – including a lot of international mechanisms and institutions the role of which is to facilitate above all peaceful coexistence. There

was nothing to assure the existence of most of these institutions in the Roman world, where there were no permanent diplomatic missions or delegations of individual states abroad to protect their geopolitical interests and provide the necessary assistance to citizens in an emergency situation abroad. With a “lack” of permanent diplomatic missions in ancient Rome, *ad hoc* Roman diplomats were sent abroad *et vice versa* in order to negotiate specific peace treaties to ensure the undisturbed development of Rome’s economic, trade and cultural relations with surrounding cities, nations or more distant powers.

Keywords: diplomacy, *ius fetiale*, international, treaty, diplomatic mission

Streszczenie

Termin techniczny *dyplomacja* odnosi się do szeregu instrumentów, za pomocą których państwa i narody regulują swoje relacje oraz komunikują się między sobą – obejmuje on liczne mechanizmy i instytucje międzynarodowe, których rolą jest przede wszystkim ułatwianie pokojowego współistnienia. W świecie rzymskim nie funkcjonowały żadne gwarancje istnienia większości z tych instytucji, ponieważ nie było tam stałych misji dyplomatycznych ani delegacji poszczególnych państw za granicą, które mogłyby chronić ich interesy geopolityczne i udzielać niezbędnej pomocy obywatelom w sytuacjach nadzwyczajnych poza granicami kraju. Przy „braku” stałych misji dyplomatycznych w starożytnym Rzymie wysyłano za granicę *ad hoc* rzymskich dyplomatów – i odwrotnie – w celu negocjowania konkretnych traktatów pokojowych mających zapewnić niezakłócony rozwój rzymskich stosunków gospodarczych, handlowych i kulturalnych z okolicznymi miastami, narodami lub bardziej odległymi potęgami.

Słowa kluczowe: dyplomacja, *ius fetiale*, stosunki międzynarodowe, traktat, misja dyplomatyczna

Dorota Wilkowska-Kołodowska

Politechnika Warszawska

ORCID: 0000-0002-5159-8255

**ADMINISTRACYJNOPRAWNE ASPEKTY WYKONYWANIA
ZAWODU PSYCHOLOGA W DOBIE ZMIENIAJĄCYCH SIĘ
OCZEKIWAŃ DOTYCZĄCYCH USŁUG SPOŁECZNYCH –
WYBRANE ZAGADNIENIA**

Wprowadzenie

W ostatnich latach można zaobserwować wzrost występowania zarówno u dorosłych, jak i u dzieci zaburzeń psychicznych, takich jak: depresja, zaburzenia lękowe, zaburzenia odżywiania, uzależnienia (również od technologii), zaburzenia osobowości, PTSD (zespół stresu pourazowego). Wpłynęło na to wiele czynników, począwszy od kryzysów społecznych i globalnych (pandemia COVID, wojna na Ukrainie), a skończywszy na takich przyczynach coraz częściej obserwowanych we współczesnym społeczeństwie, jak rozpad tradycyjnych więzi społecznych spowodowany osłabieniem więzi rodzinnych czy przyjacielskich, związana z tym izolacja społeczna czy wreszcie coraz szybsze tempo życia oraz presja sukcesu. W związku z tym zwiększyło się zapotrzebowanie w społeczeństwie na usługi psychologiczne, wynikające z faktu, że pomoc profesjonalisty w postaci wsparcia psychologicznego w pracowaniu nad problemami psychicznymi, adaptacji do zmieniających się warunków, budowaniu odporności psychicznej, ale także działań w zakresie edukacji społecznej czy szeroko rozumianej profilaktyki stała się w ostatnim czasie niezbędna.

Wzrastające zapotrzebowanie na profesjonalne usługi psychologiczne nie idzie jednak w parze z regulacjami prawnymi dotyczącymi zawodu psychologa. Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów¹ wprowadziła zasady, jakie musi spełnić osoba ubiegająca się o wpis na listę psychologów, oraz ustanowiła samorząd zawodowy psychologów, ale ten ostatni (w tym regionalne izby psychologów) nie został utworzony i tym samym do dziś nie istnieją organy uprawnione do przeprowadzania procedury wpisu na listę.

¹ Dz.U. 2019, poz. 1026.

W 2021 r. powstał poselski projekt ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów, któremu jednak nie nadano dalszego biegu². W uzasadnieniu projektu słusznie powołano się na międzynarodowe i polskie przepisy najwyższej rangi wskazujące na konieczność uregulowania kwestii dobrostanu zdrowotnego człowieka w zakresie wsparcia psychologicznego, co jak podkreślił projektodawca, w obecnym stanie prawnym nie jest w pełni możliwe. Zgodnie z art. 68 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do ochrony zdrowia³. Ważnym elementem dobrostanu zdrowotnego człowieka jest jego kondycja psychiczna i wskazaną normę konstytucyjną należy interpretować rozszerzająco. Prawo do ochrony zdrowia *sensu largo* statuuje również art. 35 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁴. Artykuł 12 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.⁵ traktuje o tym, że jego państwa-strony – w tym Rzeczpospolita Polska – uznają prawo każdego do korzystania z najwyższego osiągalnego poziomu ochrony zdrowia fizycznego i psychicznego. Definicja zdrowia zapisana w Konstytucji WHO (1948) wskazuje natomiast, że zdrowie to nie tylko brak choroby, lecz pełen dobrostan fizyczny, psychiczny i społeczny człowieka⁶.

W rezultacie w obecnym stanie prawnym psychologowie nie mogą uzyskać potwierdzenia prawa wykonywania zawodu w Rzeczypospolitej Polskiej, a jedynie legitymują się tytułem zawodowym magistra na kierunku psychologia⁷. Prowadzi to do tego, że w zasadzie nie ma kontroli nad tym, czy osoba, która otwiera gabinet psychologiczny na rynku prywatnym, ma stosowne kwalifikacje zawodowe, nie ma bowiem zasad nadawania uprawnień, specjalizacji, nadzoru, etyki zawodowej, samorządu zawodowego. Jego rolę nieformalnie próbuje przejąć Polskie Towarzystwo Psychologiczne, które odpłatnie dla swoich członków wydaje certyfikaty⁸. W środowisku zawodowym psychologów zwraca się uwagę, że brak prawnego uregulowania zawodu psychologa jest niekorzystny zarówno dla pacjentów, jak i dla samych psychologów. Pacjenci nie mogą realizować swojego prawa do ochrony zdrowia psychicznego przez przypadkowy często dobór terapeutów, jak i wysokie ceny usług. Z drugiej strony psycholodzy, którzy chcą odpowiedzialnie wykonywać swoje obowiązki, na własny koszt uczestniczą w kursach

² <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2113> (6.05.2025).

³ Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴ Dz.U. UE C z dnia 14 grudnia 2007 r., 2007/C 303/01.

⁵ Dz.U. 1977, nr 38, poz. 169.

⁶ Zob. szerzej o tym: Uzasadnienie do projektu ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym m psychologów, druk sejmowy 2113, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/11DCFBBEF9E764B1C125880E003D07CD/%24File/2113.pdf> (6.05.2025), s. 28–29.

⁷ <https://www.gov.pl/web/dialog/informacje-dotyczace-zawodu-psychologa> (6.05.2025).

⁸ K. Nocuń, *Fejkowego lekarza łatwo zdemaskować. Trudniej psychologa i psychoterapeute*, <https://www.prawo.pl/zdrowie/jak-weryfikowac-lekarzy-psychologow-i-psychoterapeutow,525907.html> (6.05.2025).

specjalistycznych organizowanych przez stowarzyszenia, mając świadomość, że i tak takie same czynności zawodowe może wykonywać osoba bez tych kwalifikacji, a tylko z dyplomem ukończenia studiów psychologicznych.

Narastające potrzeby społeczne w zakresie ulepszenia usług psychologicznych zostały ponownie dostrzeżone przez decydentów, dlatego na pierwszy kwartał 2026 r. zaplanowane zostało powstanie nowej ustawy o zawodzie psychologa oraz samorządzie zawodowym psychologów, która ma na celu kompleksowe uregulowanie tej profesji, dostosowując ją do współczesnych realiów i potrzeb społeczeństwa. Ustawa jako rządowy projekt legislacyjny jest aktualnie przedmiotem prac w Sejmie. Ustawodawca postanowił uregulować wykonywanie zawodu psychologa, stawiając na stworzenie sprawnie funkcjonującego samorządu zawodowego psychologów⁹. Celem artykułu jest analiza regulacji prawnych przewidywanych w projekcie ustawy w zakresie zasad uzyskiwania uprawnień zawodowych w zawodzie psychologa oraz wybranych zadań samorządu zawodowego, które są najistotniejsze dla określenia ich wpływu na ochronę praw pacjentów. Jako tezę autorka przyjęła, iż administracyjnoprawna regulacja zawodu psychologa w drodze utworzenia samorządu zawodowego przyczyni się do poprawy jakości świadczonych usług psychologicznych pod warunkiem takiego jego ukształtowania i wyposażenia w kompetencje, które pozwoliłyby pogodzić realizację interesów tej grupy zawodowej z interesem publicznym.

Zawód psychologa jako zawód zaufania publicznego

Analiza poglądów doktryny pozwala na zaliczenie zawodu psychologa do wolnych zawodów ze względu na takie cechy, jak samodzielność i niezależność oraz konieczność posiadania wysokich kwalifikacji i specjalistycznej wiedzy z jednej strony oraz praktykowane formy zatrudnienia polegające na tzw. samozatrudnieniu i osobistym wykonywaniu pracy z drugiej¹⁰. W literaturze podkreśla się, że wolny zawód nie ma do dziś definicji normatywnej, tworzone są wyłącznie definicje doktrynalne. Nie ma też jednego aktu prawnego, który w sposób wyczerpujący definiowałby pojęcie *wolny zawód*. Przykładowy katalog wolnych zawodów ustawodawca utworzył np. w ustawie z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych¹¹. Zaliczył do nich następujące zawody: adwokat,

⁹ Jak podkreśla R. Kmiecik: „dyskusja na temat samorządu zawodowego stała się niespodziewanie sporem o ład ustrojowy Polski, w którym adwersarze odwołują się bądź to do potrzeby emancypacji zorganizowanych korporacyjnie grup obywateli, bądź też do wizji wzmocnienia państwa jako organizacji omnipotentnej, kompleksowo regulującej porządek społeczny”. R. Kmiecik, *Samorząd zawodowy w systemie ustrojowym Polski*, „Polityka i Społeczeństwo” 2020, nr 1(18), s. 82.

¹⁰ L.J. Żukowski, *Zawód psychologa w ochronie zdrowia. Reglamentacja prawnoadministracyjna*, Warszawa 2017, Legalis.

¹¹ T.j. Dz.U. 2024, poz. 18, 96.

aptekarz, architekt, fizjoterapeuta, inżynier budownictwa, biegły rewident, broker ubezpieczeniowy, diagnosta laboratoryjny, doradca podatkowy, makler papierów wartościowych, doradca inwestycyjny, księgowy, lekarz, lekarz dentysta, lekarz weterynarii, notariusz, pielęgniarka, położna, radca prawny, rzecznik patentowy, rzeczoznawca majątkowy i tłumacz przysięgły (art. 88 w zw. z art. 87). Definicję legalną wolnego zawodu zawiera również ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne¹², zgodnie z którą wolny zawód oznacza pozarolniczą działalność gospodarczą wykonywaną osobiście przez tłumaczy, adwokatów, notariuszy, radców prawnych, biegłych rewidentów, księgowych, agentów ubezpieczeniowych, agentów oferujących ubezpieczenia uzupełniające, brokerów reasekuracyjnych, brokerów ubezpieczeniowych, doradców podatkowych, doradców restrukturyzacyjnych, maklerów papierów wartościowych, doradców inwestycyjnych, agentów firm inwestycyjnych oraz rzeczników patentowych, z tym że za osobiste wykonywanie wolnego zawodu uważa się wykonywanie działalności bez zatrudniania na podstawie umów o pracę, umów-zleceń, umów o dzieło oraz innych umów o podobnym charakterze osób, które wykonują czynności związane z istotą danego zawodu (art. 4 ust. 1 pkt 11). Jak wynika z powyższego, żadna z ustaw nie wymienia zawodu psychologa. Nie ulega jednak wątpliwości, że zawód ten posiada cechy, które są zgodne z cechami wymienianymi przez autorów wielu definicji doktrynalnych pojęcia *wolne zawody*.

Autorzy tych definicji zgodnie wymieniają cechy charakteryzujące wolne zawody. Należą do nich: posiadanie wysokich kwalifikacji zawodowych potwierdzonych przygotowaniem teoretycznym i praktycznym, zarobkowy charakter działań, przy czym wysokość honorariów powinna być uregulowana w przepisach prawa lub kodeksach deontologicznych, społeczna użyteczność, tzn. wypełnianie pewnej misji społecznej, szczególnie charakter stosunku łączącego osobę wykonującą wolny zawód z klientem oparty na zaufaniu (ochrona godności, intymności, powierzonej tajemnicy), niezależność i samodzielność zawodowa, szczególnie odpowiedzialność i własna korporacja¹³. Do grupy tych cech należałoby dodać potrzebę potwierdzenia kwalifikacji i praktyki uzyskanym wykształceniem lub przysposobieniem zawodowym, co wiąże się najczęściej z nadaniem przez organ administracji państwowej lub korporacji zawodowej uprawnień zawodowych¹⁴. W literaturze przedmiotu pojawiały się także głosy, że nie istnieje konieczność budowania legalnej definicji wolnego zawodu, gdyż zdaniem S. Fundowicza „jej żywotność i przydatność budziłaby

¹² T.j. Dz.U. 2024, poz. 776.

¹³ Zob. szerzej: K. Wojtczak, *Pojęcie wolnego zawodu*, „Studia Prawnicze” 1997, nr 3–4(133–134), s. 124 i n. Nie wszyscy przedstawiciele doktryny wymieniają te cechy jako elementy konstytutywne definicji wolnego zawodu. Por. np. J. Filipek, C. Banasiński [w:] J. Jacyszyn, *Wykonywanie wolnych zawodów w Polsce*, Warszawa 2004, s. 23 i 27.

¹⁴ Por. zestawienie poglądów doktryny: J. Jacyszyn, *Wykonywanie wolnych...*, s. 26 i n.

zawsze wątpliwości”¹⁵. Ten sam autor zwrócił ponadto uwagę na zastępowanie współcześnie wyrażenia *wolny zawód* pojęciem *zawód zaufania publicznego*, do którego odnosi się również obecnie obowiązująca Konstytucja RP. Twórcy innych funkcjonujących w literaturze definicji zawodu zaufania publicznego, np. M. Kulesza, K. Działocha, P. Sarnecki czy J. Jacyszyn, zwracali przede wszystkim uwagę na spełnianie przez przedstawicieli tych zawodów funkcji, a nawet misji publicznej, czego konsekwencją jest konieczność wzmożonej kontroli państwa nad dostępem do tych zawodów i ich wykonywaniem oraz ze strony osób wykonujących te zawody podleganie kodeksom deontologicznym¹⁶. Trybunał Konstytucyjny w wielu orzeczeniach¹⁷ formułował definicję zawodu zaufania publicznego. W wyroku z dnia 2 lipca 2007 r. stwierdził, iż „zawód zaufania publicznego to zawód polegający na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążący się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia osobistego i zorganizowany w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystywaniu tych informacji przez świadczących usługi”¹⁸. Powołując się na literaturę przedmiotu, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że do cech zawodu zaufania publicznego zalicza się: 1) szczególną doniosłość prawidłowego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania – istotnego z racji znaczenia, jaką dana dziedzina społecznej aktywności zawodowej odgrywa w społeczeństwie, oraz z racji konieczności zapewnienia ochrony gwarantowanych Konstytucją RP praw podmiotowych jednostki; 2) powierzanie w warunkach wysokiego zaufania uprawiającym taki zawód informacji osobistych i dotyczących życia prywatnego osób korzystających z ich usług; 3) uznawanie tych informacji za tajemnicę zawodową, która nie może być ujawniona; 4) objęcia osób dysponujących taką tajemnicą – w wypadku możliwości naruszenia istotnych dóbr jednostki w razie jej ujawnienia – immunitetem zwalniającym je od odpowiedzialności karnej za nieujawnienie informacji; 5) korzystanie ze świadczeń tych zawodów często w razie nastąpienia realnego albo choćby potencjalnego niebezpieczeństwa dla dóbr jednostki o szczególnym charakterze (np. życie, zdrowie, wolność, godność, dobre imię); 6) niepodleganie regułom hierarchii urzędniczej; 7) występowanie sformalizowanej deontologii zawodowej oraz rękojmia należytego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania zawodu, gwarantowana z jednej strony przez wysokie bariery dostępu do wykonywania każdego z zawodów zaufania publicznego, obejmujące nie tylko wymóg ukończenia odpowiedniego szkolenia, lecz również reprezentowanie odpowiedniego poziomu etycznego, z drugiej – sprawowaną w interesie publicznym pieczęcią organów samorządu zawodowego¹⁹.

¹⁵ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 169.

¹⁶ Zob. szerzej w kwestii definicji zawodu zaufania publicznego: *ibidem*, s. 160–164.

¹⁷ Por. np. wyrok TK z dnia 7 maja 2002 r., sygn. SK 20/00, OTK ZU 2002, nr 3A, poz. 29; wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK ZU 2004, nr 2A, poz. 9.

¹⁸ Wyrok TK z dnia 2 lipca 2007 r., sygn. K 41/05, Dz.U. 2007, nr 124, poz. 871.

¹⁹ *Ibidem*.

Nadawanie uprawnień zawodowych w zawodzie psychologa według projektu ustawy

Jak wyżej wskazano, z zawodem zaufania publicznego związana jest konieczność jego regulacji (reglamentacji) administracyjnej. Zgodnie z art. 65 ust. 1 Konstytucji RP: „Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa”. W teorii prawa administracyjnego ograniczenia wolności zawodu (także wolności gospodarczej) dzieli się na ograniczenia materialne (zawarte w przepisach prawa administracyjnego materialnego rangi ustawy), które dotyczą np. zdobycia wymaganych kwalifikacji i praktyki, przejścia postępowania kwalifikacyjnego, a także predyspozycji osobistych, tj. wieku, obywatelstwa, niekaralności, oraz ograniczenia formalne – związane z aktem nadania przez organ państwowy lub organ korporacji zawodowej uprawnień zawodowych w formie decyzji, licencji, świadectwa, dyplomu, aktu rejestracji itp., dopuszczających do wykonywania danego zawodu²⁰.

Na uwagę zasługują dwie definicje reglamentacji wykonywania zawodu. Według Z. Leońskiego „reglamentacja wykonywania zawodu polega na ustalaniu zasad wykonywania zawodu i wydawania uprawnień do jego wykonywania, ich zawieszania lub cofania”²¹. Definicja tu zaprezentowana stanowi węższe ujęcie omawianego zagadnienia, ogranicza bowiem reglamentację wykonywania zawodu przede wszystkim do kwestii uprawnień zawodowych stanowiących przesłankę dla legalnego podjęcia i wykonywania działalności zawodowej. Natomiast druga definicja, zaprezentowana przez K. Wojtczak, ujmuje zagadnienie reglamentacji w sposób szerszy: „reglamentacja wykonywania zawodu oznacza ograniczenie swobody w zakresie dostępu do zawodu i sposobu jego wykonywania za pomocą powszechnie obowiązujących norm zawierających zakazy i nakazy, w ochronie szeroko pojętego interesu publicznego”²².

Podstawowym aktem prawnym regulującym zasady dopuszczania do zawodu i jego wykonywania jest ustawa. Reguluje ona treść i zakres wolności zawodowej, zasady nabywania i utraty uprawnień do wykonywania zawodu, przesądza o ewentualnym istnieniu i funkcjonowaniu samorządu zawodowego, który w zakresie wskazanym w ustawie dla zapewnienia wolności zawodowej będzie wyřęczał państwo w wykonywaniu władzy publicznej, określa podstawę prawną aktu przyznającego, zawieszającego lub odbierającego prawo wykonywania zawodu oraz zakres nadzoru władzy publicznej nad wykonywaniem zawodu²³. Jednocześnie ustawa formułuje ograniczenia wykonywania zawodu.

²⁰ K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna reglamentacja*, Poznań 1999, s. 134 i n.

²¹ Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 75 i n.

²² K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna...*, s. 126.

²³ Zob. szerzej: J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 1995, s. 152 i n.

W przypadku zawodu psychologa zasady jego regulacji ma określić nowa ustawa o zawodzie psychologa oraz samorządzie zawodowym psychologów, której projekt został przygotowywany przez rząd. Zgodnie z projektem ustawy (druk sejmowy nr 1344)²⁴ prawo wykonywania zawodu psychologa uzyskuje się z dniem wpisu do Rejestru Psychologów. Rejestr ten prowadzi właściwa regionalna rada psychologów w systemie teleinformatycznym. Aby regionalna rada wpisała daną osobę do Rejestru, musi ona spełniać określone wymagania. Powinna ukończyć w Rzeczypospolitej Polskiej studia pierwszego i drugiego stopnia na kierunku psychologia lub jednolite studia magisterskie na kierunku psychologia oraz uzyskać tytuł zawodowy magistra albo posiadać dyplom wydany w państwie innym niż państwo członkowskie Unii Europejskiej, który został uznany za równoważny z polskim dyplomem magistra, potwierdzający tytuł zawodowy psychologa; ewentualnie posiadać kwalifikacje do wykonywania zawodu psychologa nabyte w państwie członkowskim Unii Europejskiej, uznane w Polsce zgodnie z przepisami ustawy o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Ponadto warunkiem niezbędnym jest korzystanie w pełni z praw publicznych, posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych oraz niekaralność (kandydat do zawodu psychologa nie był prawomocnie skazany na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego). Od momentu wpisu na listę psychologów wykonuje zawód samodzielnie.

Projekt wprowadza ponadto nowe rozwiązanie (które zaczęłoby obowiązywać po 3 latach od wejścia ustawy w życie), tzw. opiekę (mentoring) dla psychologów rozpoczynających wykonywanie zawodu (art. 17 projektu). Mianowicie po uzyskaniu wpisu na listę psycholog współpracuje z opiekunem w sprawach dotyczących rozwoju zawodowego. Celem opieki jest udzielanie wsparcia psychologowi rozpoczynającemu wykonywanie zawodu poprzez wzmocnienie kompetencji zawodowych oraz zapoznanie z praktycznymi aspektami etycznych standardów wykonywania zawodu psychologa. Do zadań opiekuna miałyby w szczególności należeć: doradztwo w zakresie ukierunkowania rozwoju zawodowego; kształtowanie pożądanego zachowań i wartości spójnych z etyką i przepisami; wsparcie psychologa, zwłaszcza w zakresie wydawania opinii/orzeczeń, doboru metod diagnostycznych i metod pracy; monitorowanie postępów w nabywaniu umiejętności zawodowych (art. 17 ust. 5 projektu). Zgodnie z projektem opiekunem może być wskazany przez regionalną radę psychologów wykonujący zawód przez co najmniej 3 lata, który złożył pod groźbą odpowiedzialności karnej właściwej regionalnej radzie pisemne oświadczenie dotyczące tego faktu. Opiekun ustala z psychologiem indywidualny plan rozwoju zawodowego, w tym okres trwania, częstotliwość, tryb i formę planowanych spotkań (150 godzin, w tym co najmniej 75 godzin spotkań

²⁴ <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/9C8F4435249CA521C1258CA5003A8E63/%24File/1344.pdf> (21.07.2025).

w trybie stacjonarnym), oraz sposób weryfikacji nabytej wiedzy i umiejętności praktycznych. Zgodnie z art. 20 projektu mentoring nie może być krótszy niż 9 miesięcy i nie może przekroczyć 24 miesięcy, licząc od dnia doręczenia psychologowi pisemnej informacji o wskazaniu opiekuna przez regionalną radę. Po upływie 30 dni od zakończenia opieki opiekun wydaje pisemną opinię na temat rozwoju zawodowego i kontynuacji wykonywania zawodu przez psychologa, którą przekazuje właściwemu organowi samorządu zawodowego oraz przesyła do wiadomości psychologa. Opinia musi zawierać niezbędne elementy określone w ustawie. W przypadku wydania przez opiekuna negatywnej opinii regionalna rada na wniosek psychologa powołuje komisję w składzie trzech psychologów w celu wydania opinii uzupełniającej, którą komisja wydaje w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 2 projektu negatywna opinia lub negatywna opinia uzupełniająca może prowadzić do utraty uprawnień do wykonywania zawodu psychologa na podstawie uchwały regionalnej rady w sprawie skreślenia psychologa z Rejestru.

Podsumowując, należy stwierdzić, że projektowany dwuetapowy proces nabywania uprawnień zawodowych – najpierw formalny wpis do Rejestru na podstawie wykształcenia i spełnienia innych podstawowych kryteriów, a następnie obowiązkowy okres „opieki” (mentoringu) realizowany już po uzyskaniu prawa wykonywania zawodu, który ma na celu wsparcie i wdrożenie w praktykę zawodową i etykę – stanowi krok w dobrym kierunku, jeżeli chodzi o realizację podstawowego celu regulacji zawodu zaufania publicznego, jakim jest ochrona interesu społecznego wyrażającego się w ochronie zdrowia psychicznego. Należy się jednak zastanowić, czy wzrastające oczekiwania i potrzeby społeczne nie powodują konieczności lepszej weryfikacji kwalifikacji psychologów kończących studia ze względu na masowość edukacji psychologicznej z jednej strony i nierówny poziom kształcenia na studiach psychologicznych działających na różnych uczelniach z drugiej. Może warto rozważyć trzyetapową weryfikację kwalifikacji psychologów przez wprowadzenie dodatkowo egzaminu państwowego lub korporacyjnego sprawdzającego wiedzę kandydatów na psychologów.

Samorząd zawodowy psychologów według projektu ustawy

W obecnym stanie prawnym podstawę dla powstania i działania samorządu stanowią przepisy Konstytucji RP. Jej art. 12 gwarantuje wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji, natomiast art. 58 zapewnia każdemu wolność zrzeszania się. Zagadnienia dotyczące samorządu rozwijają inne przepisy Konstytucji RP. Zgodnie z art. 16 ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy

prawa wspólnotę samorządową. Artykuł 17 ust. 1 daje podstawę dla funkcjonowania samorządu zawodowego i innych rodzajów samorządów (w tym samorządu gospodarczego), wyraźnie bowiem stanowi, że w drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytych wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. W literaturze przedmiotu piecza jest rozumiana jako prawna forma działania samorządów zawodowych w ramach wykonywania powierzonej tym samorządom części władztwa publicznego, która jest sprawowana za pomocą instrumentów administracyjnoprawnych i ma stanowić realną gwarancję należytego wykonywania zawodów zaufania publicznego²⁵.

Projektowana ustawa jest podstawą do powstania i działania samorządu zawodowego psychologów. Nie jest to rozwiązanie nowe, ponieważ obecnie obowiązująca ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów²⁶ oraz poprzedni poselski projekt z 2021 r.²⁷ również go wprowadzały.

Polski model samorządu zawodowego przewiduje obowiązkowe członkostwo, które służy wypełnianiu przez nie misji publicznej, jaką jest nadzór nad należytych wykonywaniem zawodów zaufania publicznego²⁸, i wynika z zasady decentralizacji²⁹, a także przyznaje samorządom zawodowym bardzo szerokie kompetencje władcze. W literaturze³⁰ zgodnie przyjmuje się, że władztwem samorządu objęte są następujące zadania:

1. Tworzenie norm samorządowych o walorach aktów normatywnych, dotyczących zasad wykonywania zawodu i etyki zawodowej, w formach kodeksów, statutów czy wytycznych wraz z określeniem sankcji za ich nieprzestrzeganie, ze skreśleniem z listy podmiotów wykonujących dany zawód włącznie. Etykę zawodową stanowi zespół norm moralnych, z pomocą których regulowana jest właściwa praca przedstawicieli danego zawodu, określających m.in. obowiązki wobec klienta: kompetencji zawodowej, staranności prowadzenia sprawy, wnikliwej konsultacji, dyskrecji, lojalności, szczerości, uczciwości, reklamy. Nie ulega wątpliwości, że uchwalanie zasad wykonywania zawodu i obligowanie osób wykonujących dany zawód do ich przestrzegania ujednocila praktykę i sprzyja jej przejrzystości.

²⁵ K. Świdorski, *Konstytucyjny model pieczy nad zawodami zaufania publicznego*, „Studia Prawa Publicznego” 2024, nr 1(45), s. 85.

²⁶ Dz.U. 2019, poz. 1026.

²⁷ <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2113> (6.05.2025).

²⁸ J. Smarż, *Charakter członkostwa w samorządach zawodowych w świetle artykułu 17 ustęp 1 Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4(74), s. 203.

²⁹ J. Smarż, *Samorząd zawodowy jako wyraz decentralizacji władzy publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1–2, s. 62–74.

³⁰ Zob. np. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 218–219.

2. Pociąganie do odpowiedzialności dyscyplinarnej, w tym stosowanie tzw. sankcji typu karnego dotyczących nabytych praw jednostki lub kar pieniężnych. W polskim ustawodawstwie korporacyjnym organy większości korporacji zostały wyposażone w uprawnienie do orzekania kar dyscyplinarnych, w tym do orzekania o zawieszeniu lub utracie prawa do wykonywania zawodu.
3. Wydawanie decyzji administracyjnych w rozumieniu k.p.a. – walory takich decyzji mają uchwały właściwych organów o wpisie na listę osób wykonujących dany zawód czy o pozbawieniu prawa do wykonywania zawodu. Jedną z najważniejszych kompetencji samorządów zawodowych w Polsce jest podejmowanie uchwał przez właściwe organy samorządowe w sprawie nadania uprawnień zawodowych, co w obecnym stanie prawnym wyraża się przez dokonanie wpisu na listę osób wykonujących dany zawód. Jest to też równoznaczne, ze względu na obligatoryjny charakter przynależności do samorządu, z przyjęciem w poczet członków związku publicznoprawnego. Na przykład art. 8 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa³¹ w pkt 4 stanowi, że do zadań samorządów zawodowych należy w szczególności: nadawanie i pozbawianie uprawnień budowlanych w specjalnościach, o których mowa w Prawie budowlanym, a zgodnie z art. 19 ust. 2 okręgowa rada izby podejmuje uchwałę w sprawie wpisu na listę członków okręgowej izby oraz skreślenia z listy lub zawieszenia w prawach członka, a także prowadzi tę listę.
4. Kompetencje związane z ochroną interesów członków danego samorządu, np. negocjowanie warunków pracy i płac, prowadzenie instytucji samopomocowych, współdziałanie z odpowiednimi organami administracji publicznej, opiniowanie i występowanie z inicjatywami dotyczącymi wydania i zmiany aktów normatywnych dotyczących danego zawodu, prowadzenie szkoleń i aplikacji, przeprowadzanie egzaminów. Jednym z elementów nadzoru nad prawidłowym wykonywaniem zawodu jest czuwanie nad doskonaleniem zawodowym osób wykonujących dany zawód, a także konsekwentne egzekwowanie tego obowiązku. Tego typu działania należą do działań niewładczych, aczkolwiek egzekwowanie obowiązków osób wykonujących dany zawód jest przejawem władztwa administracyjnego. Dlatego niezwykle istotne jest bardzo skrupulatne i dokładne uregulowanie zasad i sposobów podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz sposobów weryfikacji wypełniania tych obowiązków³².

Projektowany model samorządu zawodowego psychologów został wyposażony we wszystkie wyżej wskazane typowe kompetencje. Można podzielić je na pięć podstawowych grup:

³¹ T.j. Dz.U. 2023, poz. 551.

³² D. Wilkowska-Kołąkowska, W. Wilkowski, *Perspektywy powstania samorządu zawodowego geodetów* [w:] *Wybrane zagadnienia administracyjne w kontekście ekonomicznym, prawnym i filozoficznym*, red. A. Tomczak, Warszawa 2015, s. 148–170.

1. Tworzenie zasad deontologii zawodowej i norm etycznych.
2. Czuwanie nad podnoszeniem i doskonaleniem kwalifikacji zawodowych przez członków samorządu.
3. Ochrona i reprezentacja interesów danej grupy zawodowej przed organami państwa.
4. Prowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego.
5. Nadawanie uprawnień zawodowych i prowadzenie rejestru osób wykonujących dany zawód.

Ad 1. Niewątpliwie jedną z najważniejszych kompetencji samorządu zawodowego jest ustalanie zasad deontologii zawodowej i norm etycznych oraz standardów zawodowych, a także nadzór nad ich przestrzeganiem. Sprzyja to wypracowywaniu jednolitych zasad wykonywania zawodu przez osoby zobligowane do przestrzegania takich samych i niezbędnych w danym zawodzie norm zawodowych i etycznych. Państwo nie jest w stanie samodzielnie stworzyć zasad deontologicznych danego zawodu, które są bardzo często kształtowane przez długotrwałą praktykę, tradycję i dopiero w ten sposób wypracowane, ujmowane w formę przepisów. Warto zauważyć, że nawet w przypadku, gdy nie istnieje samorząd zawodowy dla danego zawodu, normy etyczne i deontologiczne tworzą dysponujące odpowiednim doświadczeniem organizacje o charakterze stowarzyszeniowym. W projekcie regulacji dotyczącej zawodu psychologa, zgodnie z art. 22 ust. 2, psycholog wykonuje zawód zgodnie z aktualnym stanem wiedzy psychologicznej, z należytą starannością oraz z zasadami etyki zawodowej określonymi w Kodeksie Etyki Zawodowej, a także z poszanowaniem prywatności i godności osobistej odbiorców świadczeń psychologicznych oraz osób trzecich. Artykuł 45 pkt 5 projektu stanowi, że Kodeks Etyki Zawodowej uchwała właściwy organ samorządu zawodowego. Psycholog podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej za popełnienie przewinienia dyscyplinarnego polegającego na naruszeniu zasad etyki określonych w Kodeksie Etyki Zawodowej (art. 64 ust. 1 pkt 1).

Ad 2. Jednym z elementów nadzoru nad prawidłowym wykonywaniem zawodu jest czuwanie nad doskonaleniem zawodowym osób wykonujących dany zawód, a także egzekwowanie tego obowiązku. Samorządy zawodowe z reguły organizują lub współuczestniczą w organizacji szkoleń podnoszących kwalifikacje, a także organizują szkolenia lub/i praktyki dla kandydatów do zawodu. W projekcie regulacji dotyczącym zawodu psychologa w art. 29 przewidziano, że psycholog ma prawo i obowiązek ustawicznego rozwoju zawodowego przez aktualizację wiedzy i rozwijanie umiejętności zawodowych, a zadaniem samorządu jest organizowanie doskonalenia zawodowego członków samorządu. Krajową Radę Izby wyposażono w kompetencję określania zakresu kształcenia podyplomowego oraz formy i zakresu doskonalenia zawodowego. Tego typu działania należą do działań

niewładczych, aczkolwiek egzekwowanie obowiązków osób wykonujących dany zawód jest przejawem władztwa administracyjnego izby. Artykuł 29 ust. 6–8 projektu stanowi, iż przebieg doskonalenia zawodowego psychologa dokumentuje się w karcie rozwoju zawodowego, a psycholog ma obowiązek przekazać ją regionalnej radzie po zakończeniu okresu edukacyjnego. Karta ta zawiera określone informacje, m.in. imię i nazwisko, numer wpisu do Rejestru, datę rozpoczęcia okresu edukacyjnego, informacje o terminach i miejscach realizacji obowiązku oraz informację o dopełnieniu obowiązku.

Ad 3. Samorząd psychologów jest statutowo powołany do reprezentowania psychologów i ochrony ich interesów zawodowych. Projektowany samorząd psychologów ma realizować te zadania poprzez współdziałanie z organami administracji publicznej oraz organizacjami w kraju i za granicą w sprawach dotyczących wykonywania zawodu psychologa (art. 34 pkt 6). Jego zadaniem będzie też opiniowanie aktów prawnych dotyczących zawodu psychologa. Reprezentowanie samorządu psychologów wobec organów administracji publicznej oraz organizacji społecznych należy według projektu do Krajowej Rady Izby (art. 47 pkt 6). Ustawa określa też nadzór sprawowany przez ministra właściwego ds. pracy nad samorządem psychologów w zakresie i formach określonych ustawą. Minister ten ma prawo m.in. zaskarżyć uchwałę organów samorządu psychologów do Sądu Najwyższego oraz zwrócić się z wnioskiem o podjęcie uchwały w sprawie należącej do właściwości samorządu (art. 4 i 37 projektu).

Ad 4. Analizowany projekt regulacji prawnej zawodu psychologa przewiduje oddanie do kompetencji samorządu zawodowego prowadzenia postępowań w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej i organizacji sądownictwa dyscyplinarnego. Należy się zastanowić, czy korporacja jest podmiotem zdolnym do podejmowania tego typu decyzji. Wprawdzie zgodnie z interesem wspólnym czy grupowym, reprezentowanym przez korporację, jest zwiększanie zaufania do zawodu poprzez eliminowanie z niego osób, które nie spełniają wymogów niezbędnych do wykonywania zawodu, ale pogodzenie konieczności ochrony interesu publicznego (eliminowanie osób wykonujących zawód nieprawidłowo) i chęci ochrony interesu partykularnego samorządu (co może się wyrażać w opieszałym wychwytywaniu nieprawidłowości w działaniach członków samorządu i tuszowaniu przewinień) może okazać się zbyt trudne, zdarza się bowiem, że komisje zawodowej odpowiedzialności etycznej dość selektywnie podchodzą do naruszeń norm etyki i nakładają wyjątkowo łagodne kary z tytułu naruszeń. Jednak w omawianym projekcie ustawy zostały określone zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej psychologów oraz wykonywania tej kompetencji przez samorząd zawodowy psychologów w art. 64 i n. Psycholog

podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej za popełnienie przewinienia dyscyplinarnego, którym jest naruszenie zasad etyki określonych w Kodeksie Etyki Zawodowej lub naruszenie przepisów związanych z wykonywaniem zawodu psychologa. Odpowiedzialności dyscyplinarnej podlega również psycholog za uporczywe uchylanie się od płacenia składek członkowskich. Projekt zawiera regulacje dotyczące katalogu kar dyscyplinarnych, wśród których znajdują się też kary zawieszenia prawa do wykonywania zawodu na okres od roku do 5 lat, pozbawienia prawa do wykonywania zawodu psychologa, oraz zasady organizacji sądownictwa dyscyplinarnego. Zgodnie z art. 88 projektu w postępowaniu dyscyplinarnym orzekają: w I instancji – regionalny sąd dyscyplinarny właściwej regionalnej izby, w II instancji – Krajowy Sąd Dyscyplinarny. Od prawomocnego orzeczenia Krajowego Sądu Dyscyplinarnego kończącego postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej psychologów stronom, ministrowi właściwemu ds. pracy i Prezesowi Krajowej Rady przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego w terminie 2 miesięcy od dnia doręczenia orzeczenia (art. 107 projektu). Przewidziane w projekcie poddanie kontroli orzeczeń samorządowych sądów dyscyplinarnych II instancji sądowi powszechnemu³³, czyli niezależnemu podmiotowi, zasługuje na uwagę, gdyż w pewnym stopniu obiektywizuje rozstrzygnięcia sądów dyscyplinarnych, pod warunkiem jednak, że wspomniana kasacja zostanie wniesiona przez uprawniony podmiot. Największy obiektywizm postępowania dyscyplinarnego zapewniłoby uniezależnienie sądownictwa dyscyplinarnego od samorządów i przekazanie go niezależnym podmiotom, np. sądom dyscyplinarnym działającym przy sądach powszechnych z udziałem sędziów zawodowych. Bliskie temu rozwiązanie przewiduje ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych³⁴, która stanowi w art. 230 i 252, iż sprawy dyscyplinarne tylko w I instancji rozpoznaje komisja dyscyplinarna powołana przez Krajową Radę Komorniczą spośród kandydatów zgłoszonych przez radę każdej izby komorniczej, wybranych spośród

³³ Na etapie rządowych prac legislacyjnych nad projektem ustawy o zawodzie psychologa oraz samorządzie zawodowym psychologów zrezygnowano z kontroli orzeczeń sądu dyscyplinarnego II instancji przez sąd apelacyjny. Takie rozwiązanie przewidziane jest natomiast w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa. Zgodnie z jej art. 54 ust. 3 i 4 od orzeczenia okręgowego sądu dyscyplinarnego obwinionemu oraz okręgowemu rzecznikowi odpowiedzialności zawodowej przysługuje prawo wniesienia odwołania do Krajowego Sądu Dyscyplinarnego w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia na piśmie wraz z uzasadnieniem. Od orzeczenia Krajowego Sądu Dyscyplinarnego w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej przysługuje obwinionemu, okręgowemu rzecznikowi odpowiedzialności zawodowej lub Krajowemu Rzecznikowi Odpowiedzialności Zawodowej prawo wniesienia odwołania do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych.

³⁴ T.j. Dz.U. 2024, poz. 1458.

komorników będących członkami danej izby. Od orzeczeń i postanowień kończących postępowanie w sprawie przysługuje stronom, rzecznikowi dyscyplinarnemu, Ministrowi Sprawiedliwości i Prezesowi Krajowej Rady Komorniczej odwołanie do sądu apelacyjnego. Podobnie w przypadku samorządu kuratorskiego powołanego ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych³⁵ ustawodawca przewidział jedynie określony, choć znaczący, udział korporacji w sprawowaniu sądownictwa dyscyplinarnego, nie przekazując go całkowicie do kompetencji izby. Artykuł 54 tej ustawy stanowi, że do rozpoznania spraw dyscyplinarnych w I instancji właściwy jest sąd dyscyplinarny w sądzie okręgowym, w którym kurator objęty postępowaniem pełni służbę. Do orzekania w sądzie dyscyplinarnym I instancji są uprawnieni kuratorzy zawodowi pełniący służbę w danym okręgu. Członków sądu dyscyplinarnego I instancji w liczbie od 6 do 12 wybiera okręgowe zgromadzenie kuratorów. W II instancji orzeka sąd okręgowy w składzie trzech sędziów (art. 55 i 56).

Ad 5. Najwięcej kontrowersji budziło zawsze przyznanie samorządowi zawodowemu kompetencji do nadawania uprawnień zawodowych, dostrzegano bowiem konieczność wyważenia interesów społecznych (publicznych) i indywidualnych (kandydatów do zawodu, ale także samorządu, który chce posiadać jak największy wpływ na to, kogo przyjmuje w poczet swoich członków) ze względu na ich kolizyjność, w szczególności w sytuacji, w której ich zharmonizowanie i pogodzenie jest bardzo trudne³⁶. W obecnym stanie prawnym ustawodawca w wielu ustawach regulujących wykonywanie zawodów zaufania publicznego stara się godzić te interesy, dzieląc nadawanie uprawnień zawodowych między organy państwowe i samorząd w ten sposób, że kandydaci muszą zdać egzamin państwowy organizowany przez państwo przy udziale przedstawicieli samorządu oraz zostać wpisani na listę prowadzoną przez odpowiedni samorząd zawodowy, który to wpis ma zasadniczo charakter formalny³⁷. Inne rozwiązanie przyjął ustawodawca w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządzie architektów i inżynierów budownictwa, w której wszystkie kompetencje związane z nadawaniem uprawnień zawodowych znajdują się w gestii organów samorządów. Zgodnie z art. 24 okręgowa komisja kwalifikacyjna będąca organem samorządu zawodowego prowadzi postępowania kwalifikacyjne w sprawach nadawania uprawnień budowlanych oraz przeprowadza egzaminy w sprawach nadawania uprawnień budowlanych i wydaje decyzje o nadaniu tych uprawnień.

³⁵ T.j. Dz.U. 2023, poz. 1095.

³⁶ M. Wyrzykowski, *Interes społeczny – jako kategoria proceduralna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1990, Prawo CLXVIII, nr 1022, s. 339.

³⁷ Por. np. art. 33¹ i 36 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. 2024, poz. 499), art. 75a i 78 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1564).

Projekt ustawy o zawodzie psychologa, podobnie jak wyżej wskazana ustawa, przewiduje, jak już była mowa, kompetencję samorządu do nadawania prawa do wykonywania zawodu poprzez dokonywanie wpisu do Rejestru Psychologów oraz podejmowanie uchwał o skreśleniu z Rejestru w przewidzianych projektowaną ustawą przypadkach, co jest równoznaczne z pozbawieniem prawa do wykonywania zawodu psychologa.

Podsumowanie

W ostatnich latach można zaobserwować wzrost występowania zarówno u dorosłych, jak i u dzieci zaburzeń psychicznych, co zwiększyło zapotrzebowanie w społeczeństwie na usługi psychologiczne. Pomoc profesjonalisty w postaci wsparcia psychologicznego w przepracowywaniu problemów psychicznych, adaptacji do zmieniających się warunków, budowaniu odporności psychicznej, ale także działań w zakresie edukacji społecznej czy szeroko rozumianej profilaktyki stała się w ostatnim czasie niezbędna. Wzrastające zapotrzebowaniu na profesjonalne usługi psychologiczne nie idzie jednak w parze z regulacjami prawnymi dotyczącymi zawodu psychologa. Aktualnie obowiązująca ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów nigdy nie funkcjonowała w praktyce. Obecnie psychologowie w Polsce legitymują się jedynie tytułem zawodowym magistra psychologii i nie mogą uzyskać formalnego potwierdzenia prawa wykonywania zawodu. Prowadzi to do tego, że w zasadzie nie ma kontroli nad tym, czy osoba, która otwiera gabinet psychologiczny na rynku prywatnym, ma stosowne kwalifikacje zawodowe, ponieważ brakuje zasad nadawania uprawnień, specjalizacji, nadzoru i sformalizowanej etyki zawodowej. Całkowity brak kontroli nad wykonywaniem zawodu przez osoby z odpowiednimi kwalifikacjami i etyką narusza obywatelskie prawo do korzystania z najwyższego osiągalnego poziomu ochrony zdrowia fizycznego i psychicznego. W odpowiedzi na narastające potrzeby społeczne na pierwszy kwartał 2026 r. zaplanowano powstanie nowej ustawy o zawodzie psychologa oraz samorządzie zawodowym psychologów. Ma ona na celu kompleksowe uregulowanie profesji, dostosowanie jej do współczesnych realiów i potrzeb społeczeństwa, a także ochronę praw pacjentów oraz ochronę wolności wykonywania zawodu psychologa. Kluczowym elementem ma być stworzenie sprawnie funkcjonującego samorządu zawodowego psychologów.

Projekt ustawy przewidział dwuetapowy proces nabywania uprawnień zawodowych – najpierw formalny wpis do Rejestru Psychologów na podstawie wykształcenia i spełnienia innych podstawowych kryteriów, a następnie obowiązkowy roczny okres „opieki” (mentoringu) realizowany już po uzyskaniu prawa wykonywania zawodu, który ma na celu wsparcie i wdrożenie w praktykę zawodową i etykę. Stanowi to niewątpliwie krok w dobrym kierunku, jeżeli chodzi o realizację

podstawowego celu regulacji zawodu zaufania publicznego, jakim jest ochrona interesu społecznego wyrażającego się w ochronie zdrowia psychicznego. Należy się jednak zastanowić, czy wzrastające oczekiwania i potrzeby społeczne nie powodują konieczności lepszej weryfikacji kwalifikacji psychologów kończących studia ze względu na masowość edukacji psychologicznej z jednej strony i nierówny poziom kształcenia na studiach psychologicznych działających na różnych uczelniach z drugiej. Dlatego w artykule zaproponowano rozważenie trzyetapowej weryfikacji kwalifikacji psychologów przez wprowadzenie dodatkowo egzaminu państwowego lub korporacyjnego, sprawdzającego wiedzę kandydatów na psychologów. Należy zauważyć, że projekt zawiera również mankamenty, które na etapie dalszych prac legislacyjnych powinny być wyeliminowane. Przykładem takiego niedociągnięcia jest przepis art. 23 ust. 4 dotyczący tego, iż zarówno psycholog, jak i psychoterapeuta niebędący psychologiem mają wystarczające kompetencje do prowadzenia psychoterapii, co zdaniem autorki zaprzecza celowi administracyjnoprawnej regulacji tego zawodu.

Administracyjnoprawna regulacja zawodu psychologa w projektowanej ustawie opiera się też na utworzeniu samorządu zawodowego psychologów. Zdaniem autorki przyczyni się to do poprawy jakości świadczonych usług psychologicznych pod warunkiem takiego jego ukształtowania i wyposażenia w kompetencje, które pozwoliłoby pogodzić realizację interesów tej grupy zawodowej z interesem publicznym. W tym przypadku najbardziej problematyczne jest właściwe ukształtowanie sądownictwa dyscyplinarnego. Wprawdzie przewidziane w projekcie poddanie kontroli orzeczeń samorządowych sądów dyscyplinarnych sądowi powszechnemu, czyli niezależnemu podmiotowi, zasługuje na uwagę, gdyż w pewnym stopniu obiektywizuje rozstrzygnięcia sądów dyscyplinarnych, ale być może w dalszej perspektywie należałoby rozważyć uniezależnienie sądownictwa dyscyplinarnego od samorządu i przekazanie go niezależnym podmiotom, np. sądom dyscyplinarnym działającym przy sądach powszechnych z udziałem sędziów zawodowych, jak to ma miejsce w przypadku zawodu komornika czy kuratora sądowego.

Projekt ustawy o zawodzie psychologa przewiduje obligatoryjną kompetencję samorządu do nadawania prawa do wykonywania zawodu poprzez dokonywanie wpisu do Rejestru Psychologów oraz podejmowanie uchwał o skreśleniu z Rejestru w przewidzianych projektowaną ustawą przypadkach, co jest równoznaczne z pozbawieniem prawa do wykonywania zawodu psychologa. Prawidłowe wykonywanie tej kompetencji przez projektowany samorząd wymaga wyważenia interesów społecznych (publicznych) i indywidualnych (kandydatów do zawodu, ale także samorządu, który chce posiadać jak największy wpływ na to, kogo przyjmuje w poczet swoich członków) ze względu na ich kolizyjność, w szczególności w sytuacji, w której ich zharmonizowanie i pogodzenie jest bardzo trudne.

Podsumowując, państwo, ograniczając w drodze ustawy dostęp do wykonywania niektórych zawodów, ma na celu ochronę nadrzędnego interesu społecznego

i gospodarczego państwa i słusznych interesów obywateli oraz grup społecznych. Ograniczenie dostępu do zawodu poprzez ustanowienie obowiązku uzyskania określonych prawem uprawnień zawodowych ma zagwarantować, że czynności składające się na dany zawód będą wykonywane przez osoby posiadające wymagane prawem wysokie kwalifikacje w danej dziedzinie, udokumentowaną praktykę oraz odznaczające się wysokim poziomem moralnym i niezbędną przy wykonywaniu pewnych funkcji uczciwością. Tym samym będzie chroniony interes osób korzystających z ich usług, co jest niezwykle istotne dla prawidłowego wykonywania zawodu psychologa, kiedy to trzeba mieć przede wszystkim na uwadze dobrostan psychiczny pacjenta i gwarantowane konstytucyjnie prawo do ochrony zdrowia psychicznego.

Bibliografia

- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 1995.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Jacyszyn J., *Wykonywanie wolnych zawodów w Polsce*, Warszawa 2004.
- Kmieciak R., *Samorząd zawodowy w systemie ustrojowym Polski*, „Polityka i Społeczeństwo” 2020, nr 1(18).
- Nocun K., *Fejkowego lekarza łatwo zdemaskować. Trudniej psychologa i psychoterapeutę*, <https://www.prawo.pl/zdrowie/jak-weryfikowac-lekarzy-psychologow-ipsychoterapeutow,525907.html> (6.05.2025).
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2006.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
- Smarż J., *Charakter członkostwa w samorządach zawodowych w świetle artykułu 17 ustę 1 Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4.
- Smarż J., *Samorząd zawodowy jako wyraz decentralizacji władzy publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1–2.
- Świdorski K., *Konstytucyjny model pieczy nad zawodami zaufania publicznego*, „Studia Prawa Publicznego” 2024, nr 1(45).
- Wilkowska-Kołąkowska D., Wilkowski W., *Perspektywy powstania samorządu zawodowego geodetów [w:] Wybrane zagadnienia administracyjne w kontekście ekonomicznym, prawnym i filozoficznym*, red. A. Tomczak, Warszawa 2015.
- Wojtczak K., *Pojęcie wolnego zawodu*, „Studia Prawnicze” 1997, nr 3–4(133–134).
- Wyrzykowski M., *Interes społeczny – jako kategoria proceduralna*, „Acta Universitatis Wratislaven-sis” 1022, Prawo CLXVIII, nr 1022.
- Żukowski L.J., *Zawód psychologa w ochronie zdrowia. Reglamentacja prawnoadministracyjna*, Warszawa 2017, Legalis.

Streszczenie

W obliczu dynamicznych zmian w oczekiwaniach społecznych wobec usług psychologicznych prawna regulacja zawodu psychologa w Polsce nabiera szczególnego znaczenia. Planowana na pierwszy kwartał 2026 r. nowa ustawa o zawodzie psychologa oraz samorządzie zawodowym

psychologów ma na celu kompleksowe uregulowanie tej profesji, dostosowując ją do współczesnych realiów i potrzeb społeczeństwa. Celem artykułu jest analiza wybranych regulacji prawnych przewidywanych w projekcie ustawy w zakresie zasad uzyskiwania uprawnień zawodowych w zawodzie psychologa oraz zadań samorządu zawodowego, które są najistotniejsze dla określenia ich wpływu na ochronę praw pacjentów. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że dwuetapowa weryfikacja kwalifikacji psychologów stanowi niewątpliwie krok w dobrym kierunku, jeżeli chodzi o realizację podstawowego celu regulacji zawodu zaufania publicznego, jakim jest ochrona interesu społecznego wyrażającego się w ochronie zdrowia psychicznego. Administracyjnoprawna regulacja zawodu psychologa w drodze utworzenia samorządu zawodowego również przyczyni się do poprawy jakości świadczonych usług psychologicznych pod warunkiem takiego jego ukształtowania i wyposażenia w kompetencje, które pozwoliłyby pogodzić realizację interesów tej grupy zawodowej z interesem publicznym.

Słowa kluczowe: zawód psychologa, samorząd zawodowy, kwalifikacje zawodowe, zmiany legislacyjne, administracyjnoprawna regulacja

ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS OF PRACTISING AS A PSYCHOLOGIST IN TIMES OF CHANGING EXPECTATIONS REGARDING SOCIAL SERVICES – SELECTED ISSUES

Summary

In the face of dynamic changes in social expectations towards psychological services, the legal regulation of the profession of psychologist in Poland is becoming particularly important. Planned for the first quarter of 2026, the new law on the profession of psychologist and the professional self-government of psychologists aims to comprehensively regulate this profession, adapting it to contemporary realities and the needs of society. The aim of the research is to analyze selected legal regulations provided for in the draft bill regarding the rules for obtaining professional qualifications in the profession of psychologist and the tasks of the professional self-government, which are most important for determining their impact on the protection of patients' rights. The research conducted has shown that the two-stage verification of psychologists' qualifications is undoubtedly a step in the right direction in terms of achieving the fundamental objective of regulating a profession of public trust, which is to protect the public interest as expressed in the protection of mental health. The administrative and legal regulation of the profession of psychologist through the creation of a professional self-governing body will also contribute to improving the quality of psychological services provided, on condition that it is structured and equipped with competences that would allow the interests of this professional group to be reconciled with the public interest.

Keywords: psychologist profession, self-governing body, professional qualifications, legislative changes, administrative and legal regulation

Marek Woźnicki

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
ORCID: 0000-0001-7010-134X

**CZĘSTOTLIWOŚĆ ZARZĄDZANIA REFERENDUM
OGÓLNOKRAJOWEGO W POLSCE I WE WŁOSZACH –
UWAGI PORÓWNAWCZE****Wprowadzenie**

Institucja referendum jest jednym z głównych mechanizmów demokracji bezpośredniej, umożliwiających obywatelom podejmowanie wiążących dla organów państwa decyzji¹. Jako taka wywodzi się z zasady suwerenności Narodu wyrażonej w obecnie obowiązującej polskiej ustawie zasadniczej² w art. 4, głoszącym, iż „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. Należy zauważyć, iż takie ujęcie przepisu konstytucyjnego przesądza o uczynieniu z referendum instytucji o charakterze wyjątkowym, subsydiarnym wobec demokracji przedstawicielskiej, umieszczonej przez ustrojodawcę w art. 4 ust. 2 Konstytucji RP na pierwszym miejscu³. Nadto autorzy Konstytucji RP rozróżniają referendum ogólnokrajowe (art. 125, art. 90 ust. 3 oraz art. 235 ust. 6 Konstytucji RP), w którym decyzje podejmują obywatele mający prawo do udziału w referendum⁴, oraz referendum lokalne, będące sposobem podejmowania decyzji przez członków wspólnoty samorządowej (art. 170 Konstytucji RP).

To przekonanie o wyjątkowości instytucji referendum niewątpliwie wpływa na niewielką częstotliwość korzystania z tego mechanizmu demokracji bezpośredniej, który po wejściu w życie obecnej Konstytucji RP był wykorzystywany w zakresie referendum ogólnokrajowego tylko kilka razy. Z drugiej strony należy wskazać, iż spośród państw członkowskich Unii Europejskiej liderami pod względem liczby przeprowadzanych referendów ogólnokrajowych są Irlandia

¹ A. Rytel-Warzocho, *Zasada demokracji bezpośredniej na tle poglądów nauki prawa konstytucyjnego i praktyki ustrojowej 25 lat obowiązywania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10, s. 55.

² Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

³ A. Rytel-Warzocho, *Zasada demokracji...*, s. 57–58.

⁴ Art. 62 Konstytucji RP.

i Włochy⁵. O ile jednak w Irlandii dominują obligatoryjne referenda dotyczące zatwierdzenia zmiany konstytucji, o tyle we Włoszech najczęściej zarządzane są referenda dotyczące ustawodawstwa zwykłego⁶. Włoska ustawa zasadnicza przewiduje możliwość zarządzania referendum, jeżeli zażąda tego 500 000 wyborców albo pięć rad regionalnych, a przedmiotem referendum jest rozstrzygnięcie o całkowitym lub częściowym uchyleniu ustawy albo aktu o mocy ustawy⁷. Ponadto we Włoszech odrębnie uregulowane jest referendum dotyczące zatwierdzenia ustawy o zmianie konstytucji⁸.

Stąd też niniejszy tekst poświęcony jest zagadnieniu porównania regulacji konstytucyjnych i ustawowych dotyczących instytucji referendum ogólnokrajowego w konstytucjach Rzeczypospolitej Polskiej oraz Republiki Włoskiej. Jako hipotezę badawczą należało przyjąć, iż na częstotliwość zarządzania referendum ogólnokrajowego wpływają przede wszystkim rozwiązania dotyczące przedmiotu referendum, trybu wnioskowania przez obywateli o przeprowadzenie takiego głosowania oraz ewentualnych skutków wiążącego referendum. Celem artykułu jest weryfikacja przyjętej hipotezy oraz próba uzyskania odpowiedzi na pytanie o sugerowane zmiany w zakresie regulacji tej instytucji w polskiej ustawie zasadniczej oraz w ustawie o referendum ogólnokrajowym⁹.

Przedmiot referendum ogólnokrajowego w Polsce i we Włoszech

Instytucja referendum ogólnokrajowego została wprowadzona do polskiej ustawy zasadniczej w 1987 r.¹⁰, obecna była również w Małej Konstytucji z 1992 r.¹¹ oraz w ustawie konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹². Obowiązująca aktualnie Konstytucja RP z dnia

⁵ M. Musiał-Karg, *Referendum w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*, Toruń 2008, s. 186.

⁶ *Ibidem*, s. 163–165, 169–172.

⁷ Art. 75 ust. 1 Konstytucji Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r., tekst za: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2012, s. 845–869.

⁸ Art. 138 ust. 2 Konstytucji Republiki Włoskiej.

⁹ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (t.j. Dz.U. 2025, poz. 300).

¹⁰ Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o zmianie Konstytucji PRL wprowadziła ust. 3 do art. 2 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym: „Sprawowanie władzy państwowej przez lud pracujący następuje także poprzez wyrażanie woli w drodze referendum. Zasady i tryb przeprowadzania referendum określa ustawa”.

¹¹ Art. 19 ust. 1 ustawy konstytucyjnej 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) wskazywał: „W sprawach o szczególnym znaczeniu dla Państwa może być przeprowadzone referendum”.

¹² Dz.U. nr 67, poz. 336. W art. 1 ust. 1 ustawy konstytucyjnej zawarto stwierdzenie: „Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, uchwaloną przez Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe, przyjmuje Naród w drodze referendum konstytucyjnego”.

2 kwietnia 1997 r., powtarzając regulacje przyjęte w Małej Konstytucji, przewiduje, że referendum ogólnokrajowe może być przeprowadzone w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, a o jego zarządzeniu może postanowić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów albo Prezydent RP za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów (art. 125 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Ponadto polska ustawa zasadnicza przewiduje możliwość przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego również w szczególnych sytuacjach, takich jak potrzeba wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na mocy której Rzeczpospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 3 Konstytucji RP)¹³, a także potrzeba zatwierdzenia ustawy o zmianie Konstytucji RP (art. 235 ust. 6 Konstytucji RP)¹⁴.

W pierwszej kolejności należy zatem zwrócić uwagę na fakt, iż polskie unormowania w zakresie przedmiotu referendum są mniej klarowne. O ile wykładnia art. 90 ust. 3 i art. 235 ust. 6 Konstytucji RP nie budzi wątpliwości, o tyle za problematyczne należy uznać zawarte w art. 125 ust. 1 stwierdzenie, iż referendum można zarządzić w sprawach „o szczególnym znaczeniu dla państwa”. W doktrynie wskazuje się, że konstytucyjne niedookreślenie przedmiotu referendum może wywoływać szereg następstw. Przede wszystkim powoduje, że o zakwalifikowaniu określonej sprawy (problemu) do kategorii „szczególnego znaczenia” decydować będą w pierwszej kolejności podmioty zgłaszające wniosek – zatem Prezydent RP w przypadku referendum zarządzanego przez głowę państwa za zgodą Senatu, a w przypadku referendum zarządzanego przez Sejm – posłowie, Prezydium Sejmu, komisja sejmowa, Senat, Rada Ministrów oraz grupa co najmniej 500 000 obywateli posiadających prawo udziału w referendum¹⁵ (przy czym pewne kategorie spraw nie mogą być przedmiotem referendum z inicjatywy obywateli¹⁶). Natomiast ostateczną decyzję podejmują organy stosujące art. 125 ust. 1

¹³ Przy czym w tym przypadku alternatywą jest droga ustawowa opisana w art. 90 ust. 2 Konstytucji RP, zaś decyzję w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację podejmuje Sejm uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 90 ust. 4 Konstytucji RP).

¹⁴ Przy czym to referendum również ma charakter fakultatywny i dotyczy tylko zmian przepisów rozdziału I, II lub XII ustawy zasadniczej, zaś organem zarządzającym referendum jest Marszałek Sejmu.

¹⁵ Art. 61 ust. 1 i art. 63 ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym oraz art. 65 ust. 3 uchwały Sejmu RP z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu RP (t.j. M.P. 1992, poz. 990).

¹⁶ Art. 63 ust. 2 ustawy o referendum ogólnokrajowym wskazuje, że obywatele nie mogą wnioskować o referendum w sprawie wydatków i dochodów, w szczególności podatków i innych danin publicznych, obronności państwa, a także amnestii. Warto zauważyć, iż w ocenie D. Dudka wyłączenia te, jako określone w ustawie zwykłej, a nie w Konstytucji RP, są niezgodne z ustawą

Konstytucji RP, czyli Sejm jako organ dysponujący kompetencją do zarządzania referendum oraz Senat jako organ wyrażający zgodę na zarządzanie referendum przez Prezydenta RP¹⁷.

Ponadto w doktrynie trafnie wskazuje się, że „przedmiotem referendum może być tylko «sprawa», rozumiana jako problem natury ogólniejszej czy kierunkowej (...). Referendum nie może mieć za przedmiot podjęcia konkretnego aktu czy decyzji, jeżeli kompetencja do podejmowania takich aktów lub decyzji należy – z mocy konstytucji lub ustaw – do innego organu państwowego”¹⁸. Równocześnie „sprawą” poddaną pod rozstrzygnięcie Narodu w referendum nie może być akt prawotwórczy, bez względu na jego formę czy etap procedury stanowienia. W szczególności przedmiotem referendum ogólnokrajowego nie może być ustawa ani żaden inny akt normatywny¹⁹, referendum nie może bowiem ograniczać kompetencji władzy ustawodawczej ani zastępować procedury ustawodawczej przewidzianej w art. 118–122 Konstytucji RP. W tym kontekście zrozumiałe jest, że prawo zarządzania referendum zostało powierzone Sejmowi oraz Prezydentowi RP, który musi uzyskać zgodę Senatu. Oddanie decyzji w sprawie referendum Sejmowi bądź uwarunkowanie go zgodą Senatu stwarza gwarancję, że instytucja ta nie będzie wykorzystywana przez władzę wykonawczą w celu osłabienia władzy ustawodawczej²⁰, a ponadto umożliwia tym organom faktyczne decydowanie o częstotliwości zarządzania referendum ogólnokrajowego w Polsce.

zasadniczą i zawartą w niej zasadą suwerenności Narodu. Zob. D. Dudek, *Referendum – instrument czy iluzja władzy polskiego suwerena?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1, s. 182. Por. też: P. Uziębło, *Zarządzanie referendum ogólnokrajowego na wniosek grupy wyborców* [w:] *Referendum ogólnokrajowe w Polsce. Wybrane zagadnienia*, A. Gajda, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, Gdańsk 2016, s. 40–42.

¹⁷ B. Naleziński, komentarz do art. 125 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II: *Art. 187–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, nb 18. Warto zauważyć, że nie istnieje żaden mechanizm weryfikacji, czy zagadnienia poddane pod głosowanie w referendum są rzeczywiście sprawami „o istotnym znaczeniu dla państwa”. Słuszny w mojej ocenie postulat w zakresie wstępnej kontroli wniosku referendalnego przez TK co do tej kwestii zgłasza m.in. M. Wrzałik, *Zarządzenie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (wybrane problemy)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 4, s. 38. Podobnie: A. Rytel-Warzocho, *Zasada demokracji...*, s. 64.

¹⁸ L. Garlicki, komentarz do art. 125 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.

¹⁹ B. Naleziński, komentarz do art. 125 Konstytucji RP, nb 19.

²⁰ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 160. Ten prymat władzy ustawodawczej nad wykonawczą jest wyrażony wprost w art. 125 ust. 1 *in fine*, wskazującym, że Senat ma prawo zarówno wyrażenia, jak i odmówienia swej zgody inicjatywie referendalnej Prezydenta RP. Zob. A. Szymt, *Zgoda Senatu na referendum zarządzane przez Prezydenta* [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, B. Banaszak, Wrocław 1997, s. 251. Ponadto w doktrynie wskazuje się, że uzależnienie realizacji prezydenckiego wniosku o referendum od zgody Senatu nawiązuje do genezy tej izby parlamentu wywodzącej się z rady królewskiej podpowiadającej monarsze, co i jak ma czynić. Zob. A. Ławniczak, komentarz do

Instytucja referendum ludowego we Włoszech została ukształtowana według odmiennego wzorca. Podstawową jego cechą charakterystyczną jest fakt, iż jest ono referendum abrogacyjnym, zmierzającym do uchylecia danej ustawy (lub aktu o mocy ustawy)²¹ w całości lub części. Zatem głosowanie obywateli jest w istocie wetem ludowym²². Tym samym przedmiot głosowania w referendum w Polsce i we Włoszech jest różny, co również wpływa na częstotliwość zarządzania referendum w tych państwach. O ile bowiem w Polsce referendum ogólnokrajowe w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa ma charakter głosowania wstępnego, w którym określa się kierunek działania organów państwowych w poddanej pod głosowanie sprawie, który dopiero w przyszłości zostanie zrealizowana w formie ustawy, o tyle we Włoszech ustawa już jest uchwalona, więc obywatele są recenzentami już zakończonych prac parlamentarnych. Można przyjąć, że rola obywateli we Włoszech przypomina rolę Prezydenta RP w procesie ustawodawczym w Polsce, choć włoskie weto ludowe jest silniejsze, gdyż ma ono charakter ostateczny – parlament nie może go obalić. Na marginesie warto zauważyć, że weto Prezydenta Republiki Włoskiej jest słabsze niż w Polsce, gdyż parlament może je odrzucić w ten sposób, że ponownie uchwali ustawę zwykłą większością głosów²³.

Istota referendum ludowego jako instytucji demokracji bezpośredniej została podkreślona we Włoszech przez fakt, że jego zarządzenie następuje na wniosek grupy co najmniej 500 000 wyborców albo na wniosek pięciu rad regionalnych. Liczba obywateli mogących wnioskować o przeprowadzenie referendum jest zatem formalnie taka sama jak w Polsce²⁴, jednak w odróżnieniu od rozwiązań polskich, wniosek obywateli nie podlega kontroli ze strony parlamentu. Niemniej

art. 125 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, LEX. Na marginesie należy zauważyć, że jest to rozwiązanie pozostające w wyraźnej opozycji np. do postanowień francuskiej ustawy zasadniczej, przewidującej możliwość uchwalenia ustawy w drodze referendum, z pominięciem parlamentu. Zob. art. 11 Konstytucji Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r. [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2012, s. 275; A. Rytel-Warzocho, *Zarządzanie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP* [w:] A. Gajda, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Referendum ogólnokrajowe w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 2016, s. 11.

²¹ Dotyczy to dekretów Rady Ministrów z mocą ustawy, wydawanych w trybie art. 76–77 Konstytucji Republiki Włoskiej. Zob. S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009, s. 231–232.

²² R.K. Adamczewski, *Weto ludowe – czy mogłoby zaistnieć w polskim porządku prawnym?*, „Przeгляд Legislacyjny” 2020, nr 1, s. 10.

²³ Art. 74 Konstytucji Republiki Włoskiej; S. Koff, *The Italian Presidency: Constitutional Role and Political Practice*, „Presidential Studies Quarterly” 1982, no. 3, s. 341; G. Rolla, *Il Sistema costituzionale Italiano*, vol. I: *L'organizzazione costituzionale dello Stato*, Milano 2014, s. 333–334.

²⁴ Jednak zauważyć należy, że faktycznie zarządzenie referendum na wniosek obywateli we Włoszech jest łatwiejsze niż w Polsce, bowiem w tym państwie zamieszkuje około 59 mln obywateli, w porównaniu do około 38 mln obywateli Polski.

inicjatywa obywatelska w zakresie referendum nie jest nieograniczona. Zgodnie z włoską ustawą zasadniczą nie jest dopuszczalne referendum w sprawach ustaw podatkowych i budżetu, amnestii i abolicji oraz w sprawie upoważnienia do ratyfikowania traktatów międzynarodowych²⁵. Katalog wyłączeń jest zatem podobny do tych przewidzianych w polskiej ustawie o referendum ogólnokrajowym, przy czym wykluczenie możliwości przeprowadzenia we Włoszech referendum w sprawie amnestii i abolicji należy tłumaczyć specjalną procedurą ustawodawczą stosowaną w przypadku takich ustaw przyjmowanych większością 2/3 głosów w każdej z izb parlamentu²⁶.

Tryb zarządzania oraz przeprowadzania referendum ogólnokrajowego w Polsce i we Włoszech

Jak już wspomniano, regulacje polskie w zakresie referendum ogólnokrajowego przewidują możliwość złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum do Sejmu przez posłów (w liczbie co najmniej 69²⁷), Prezydium Sejmu, komisję sejmową, Senat, Radę Ministrów oraz grupę co najmniej 500 000 obywateli posiadających prawo udziału w referendum²⁸. Analogiczne regulacje obowiązywały również na gruncie poprzedniej ustawy o referendum z 1995 r.²⁹, jednak co warto podkreślić, ustawa ani Regulamin Sejmu nie określają terminu, w którym wniosek powinien zostać rozpatrzony przez Sejm. Ponadto Sejm nie jest związany żądaniem wnioskodawcy i może odmówić jego uwzględnienia. Z kolei w przypadku inicjatywy prezydenckiej w przedmiocie referendum Senat jest zobowiązany do podjęcia uchwały w przedmiocie wniosku w terminie 14 dni od jego przekazania przez Prezydenta RP, niemniej także może odmówić uwzględnienia tego wniosku³⁰. W razie podjęcia uchwały pozytywnej referendum przeprowadza się najpóźniej w dziewięćdziesiątym dniu od dnia ogłoszenia uchwały Sejmu lub

²⁵ Art. 75 ust. 3 Konstytucji Republiki Włoskiej.

²⁶ Art. 79 ust. 1 Konstytucji Republiki Włoskiej.

²⁷ Art. 65 ust. 3 uchwały Sejmu RP z 22 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu RP (t.j. M.P. 2022, poz. 990).

²⁸ Art. 61 ust. 1 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym oraz art. 65 ust. 3 uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu RP (t.j. M.P. 1992, poz. 990).

²⁹ Art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz.U. nr 99, poz. 487). Warto zauważyć, że wcześniejsza regulacja, zawarta w art. 14 ust. 1 i 3 oraz art. 15 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum (Dz.U. nr 14, poz. 83), przewidywała możliwość zarządzania referendum przez Sejm z własnej inicjatywy albo na wniosek Rady Państwa, Rady Ministrów oraz Rady Krajowego Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego, uchwałą podjętą większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów.

³⁰ Art. 64 ustawy o referendum ogólnokrajowym.

postanowienia Prezydenta RP, przy czym głosowanie referendum może odbyć się w ciągu 2 dni³¹.

Z kolei regulacje włoskie są bardziej precyzyjne. Ustawodawca włoski wychodzi z założenia, że referendum jako instytucja demokracji obywatelskiej nie może podlegać kontroli parlamentu. Stąd też wniosek o przeprowadzenie referendum złożony przez grupę co najmniej 500 000 wyborców albo przez pięć rad regionalnych jest wiążący pod warunkiem jego legalności. Włoska ustawa o referendum³² przewiduje, że wnioski w sprawie przeprowadzenia referendum należy składać do 30 września danego roku do Sądu Kasacyjnego. Sąd Kasacyjny dokonuje oceny, czy wniosek jest zgodny z prawem. Jeżeli jednak istniałaby wątpliwość, czy wniosek jest zgodny z art. 75 ust. 2 Konstytucji Republiki Włoskiej, to wówczas sprawa jest przekazywana do Sądu Konstytucyjnego, który wydaje wyrok najpóźniej do 20 stycznia³³. Jeżeli wniosek zostanie uznany za zgodny z prawem, Prezydent Republiki na wniosek Rady Ministrów zarządza referendum, wyznaczając datę głosowania na niedzielę przypadającą między 15 kwietnia a 15 czerwca. W razie zgłoszenia kilku pytań referendalnych każde z nich jest drukowane na oddzielnej karcie do głosowania (oznaczonej innym kolorem)³⁴.

Zauważyć też należy, że regulacje dotyczące wiążącego charakteru referendum są takie same w obydwu porównywanych państwach. Zarówno w Polsce, jak i we Włoszech wynik referendum jest wiążący, jeżeli wzięła w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania³⁵. Nadto włoska ustawa zasadnicza precyzuje, że wniosek o uchylenie ustawy lub jej części musi uzyskać większość ważnie oddanych głosów³⁶. Jest to zatem warunek obowiązujący także w Polsce do tego, by referendum ogólnokrajowe w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa było rozstrzygnięte³⁷.

Jeżeli natomiast chodzi o skutki referendum, to tak jak już wspomniano, referendum ogólnokrajowe w Polsce ma charakter głosowania wstępnego, które określa kierunek działania organów państwowych w poddanej pod głosowanie sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa, pozostawiając organom państwowym wybór sposobu uregulowania tej sprawy zgodnie z wolą Narodu. Ustawa o referendum

³¹ Art. 65 ustawy o referendum ogólnokrajowym.

³² Ustawa z 25 maja 1970 roku, nr 352 (*Norme sui referendum previsti dalla costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo* – „Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana” z 15 czerwca 1970 r., n. 147), dalej: ustawa nr 352/1970.

³³ Art. 32 i art. 33 ustawy nr 352/1970; S. Grabowska, *Formy demokracji...*, s. 233–236.

³⁴ Art. 34–35 ustawy nr 352/1970. Zob. też: F. Pizzolato, V. Satta, komentarz do art. 75 [w:] *Commentario alla Costituzione*, vol. II: *Art. 55–100*, red. R. Bifulco, A. Celotio, M. Olivetti, Torino 2006, s. 1473–1476; S. Grabowska, *Formy demokracji...*, s. 237.

³⁵ Art. 125 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 75 ust. 5 Konstytucji Republiki Włoskiej.

³⁶ Art. 75 ust. 5 Konstytucji Republiki Włoskiej.

³⁷ Art. 66 ust. 2 pkt 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym. Przy czym warto dodać, że w ustawie z 1987 r. przewidywano, że referendum jest rozstrzygające wtedy, gdy odpowiedzi pozytywnej udzieli co najmniej połowa uprawnionych do głosowania. Zob. art. 19 ust. 1 ustawy o konsultacjach społecznych i referendum.

ogólnokrajowym stanowi jedynie, że właściwe organy państwowe podejmują niezwłocznie czynności w celu realizacji wiążącego wyniku referendum zgodnie z jego rozstrzygnięciem przez wydanie aktów normatywnych bądź podjęcie innych decyzji, nie później jednak niż w terminie 60 dni od dnia ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego o ważności referendum w Dzienniku Ustaw RP³⁸. Warto jednak zauważyć, że w cytowanym przepisie brakuje zarówno precyzji co do organów zobowiązanych do realizacji wyniku referendum (choćby tego, kto jest zobowiązany do złożenia projektu ustawy wykonującej wolę Narodu wyrażoną w referendum), jak i jakiegokolwiek sankcji w sytuacji, gdy wyżej wskazany termin zostanie przekroczony³⁹. Polskie prawo nie określa też okresu karencji, w którym nie można dokonać zmian podjętej w referendum decyzji czy podejmować innych działań pozostających w sprzeczności z wynikiem referendum albo przeprowadzić ponownego referendum w tej samej sprawie⁴⁰. Stąd słuszny jest pogląd, iż regulacje konstytucyjne i ustawowe tej materii pozostają „w znacznej mierze *leges imperfectae*”⁴¹.

Tymczasem włoska ustawa o referendum przewiduje, że jeżeli spełniony zostanie wymóg kworum i wniosek o uchylenie ustawy lub jej części zostanie poparty przez większość głosujących, to wówczas Prezydent Republiki w drodze dekretu stwierdza uchylenie ustawy w całości lub części. Uchylenie wchodzi w życie co do zasady następnego dnia po opublikowaniu dekretu w Dzienniku Urzędowym. Jeżeli jednak większość głosujących zgłasza przeciw uchyleniu ustawy lub jej części, to wówczas ponowny wniosek o referendum może być zgłoszony dopiero po upływie 5 lat od daty głosowania⁴². Wydaje się, że takie ukształtowanie przepisów włoskiej ustawy o referendum wpływa pozytywnie zarówno na frekwencję (dzięki przeprowadzaniu nie więcej niż jednego głosowania referendalnego w ciągu roku, niezależnie od liczby pytań referendalnych), jak i na częstotliwość korzystania z referendum (gdyż pytanie jest jasno określone, a efekt abrogacyjny referendum jest natychmiastowy).

Praktyka stosowania instytucji referendum ogólnokrajowego w Polsce i we Włoszech

Z powyższych rozważań można wysnuć wniosek, że niedoskonałość polskich unormowań konstytucyjnych i ustawowych w porównaniu do regulacji włoskich

³⁸ Art. 67 ustawy o referendum ogólnokrajowym.

³⁹ Choć warto odnotować obecny w doktrynie pogląd o możliwości wykorzystania konstrukcji odpowiedzialności cywilnej za zaniechanie prawodawcze. Zob. P. Uziębło, *Referendum i co dalej? O wyniku referendum ogólnokrajowego i jego skutkach*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2, s. 39–40.

⁴⁰ A. Rytel-Warzocho, *Zasada demokracji...*, s. 65. Zob. też: A. Szmyt, *O referendum w Polsce raz jeszcze – wybrane uwagi*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2, s. 22–23.

⁴¹ L. Garlicki, komentarz do art. 125 Konstytucji RP, uwaga 15; D. Dudek, *Referendum – instrument...*, s. 176.

⁴² Art. 37–38 ustawy nr 352/1970.

może być jedną z istotnych przyczyn rzadkiego wykorzystania tej instytucji w Polsce. Oczywiście na uwadze należy mieć fakt, że pierwsza polska ustawa o referendum jest późniejsza od włoskiej o 17 lat, niemniej od 1987 r. referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa w Polsce zostało zarządzane tylko pięciokrotnie – w 1987 r. przez Sejm PRL na wniosek Rady Krajowej Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego (dwa pytania⁴³), w 1996 r. przez Prezydenta RP za zgodą Senatu (jedno pytanie)⁴⁴ oraz przez Sejm RP na wniosek Rady Ministrów (cztery pytania)⁴⁵, a następnie w 2015 r. przez Prezydenta za zgodą Senatu (trzy pytania)⁴⁶ oraz w 2023 r. przez Sejm na wniosek Rady Ministrów (cztery pytania⁴⁷). Referenda te nie były wiążące z uwagi na zbyt niską frekwencję, która wyniosła 32,40% uprawnionych w referendum

⁴³ Były to pytania: 1. Czy jesteś za pełną realizacją przedstawionego Sejmowi programu radykalnego uzdrowienia gospodarki, zmierzającego do wyraźnej poprawy warunków życia, wiedząc, że wymaga to przejścia przez trudny dwu-trzyletni okres szybkich zmian? 2. Czy opowiadasz się za polskim modelem głębokiej demokratyzacji życia politycznego, której celem jest umocnienie samorządności, rozszerzenie praw obywateli i zwiększenie ich uczestnictwa w rządzeniu krajem? Zob. uchwała Sejmu PRL z dnia 10 października 1987 r. w sprawie referendum ogólnokrajowego (M.P. nr 30, poz. 232); uchwała Sejmu PRL z dnia 23 października 1987 r. w sprawie szczegółowego określenia przedmiotu referendum (M.P. nr 32, poz. 245).

⁴⁴ Pytanie brzmiało: Czy jesteś za przeprowadzeniem powszechnego uwłaszczenia obywateli? Zob. zarządzenie Prezydenta RP z dnia 29 listopada 1995 r. w sprawie przeprowadzenia referendum o powszechnym uwłaszczeniu obywateli (Dz.U. nr 138, poz. 685).

⁴⁵ Pytania brzmiały: 1. Czy jesteś za tym, aby zobowiązania wobec emerytów i rencistów oraz pracowników sfery budżetowej, wynikające z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, były zaspokojone z prywatyzowanego majątku państwowego? 2. Czy jesteś za tym, aby część prywatyzowanego majątku państwowego zasilila powszechne fundusze emerytalne? 3. Czy jesteś za tym, aby zwiększyć wartość świadectw udziałowych Narodowych Funduszy Inwestycyjnych przez objęcie tym programem dalszych przedsiębiorstw? 4. Czy jesteś za uwzględnieniem w programie uwłaszczeniowym bonów prywatyzacyjnych? Zob. uchwała Sejmu RP z dnia 21 grudnia 1995 r. w sprawie przeprowadzenia referendum o niektórych kierunkach wykorzystania majątku państwowego (Dz.U. nr 154, poz. 795).

⁴⁶ Pytania brzmiały: 1. Czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej? 2. Czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa? 3. Czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem zasady ogólnej rozstrzygnięcia wątpliwości co do wykładni przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika? Zob. § 2 postanowienia Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 2015 r. o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego (Dz.U. 2015, poz. 852).

⁴⁷ Pytania brzmiały: 1. Czy popierasz wyprzedaż majątku państwowego podmiotom zagranicznym, prowadzącą do utraty kontroli Polek i Polaków nad strategicznymi sektorami gospodarki? 2. Czy popierasz podniesienie wieku emerytalnego, w tym przywrócenie podwyższonego do 67 lat wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn? 3. Czy popierasz likwidację bariery na granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi? 4. Czy popierasz przyjęcie tysięcy nielegalnych imigrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki, zgodnie z przymusowym mechanizmem relokacji narzucanym przez biurokrację europejską? Zob. art. 2 uchwały Sejmu RP z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (Dz.U. 2023, poz. 1636).

„prezydenckim” w 1996 r., 32,44% uprawnionych w referendum „sejmowym” w 1996 r., 7,8% uprawnionych w 2015 r. oraz 40,91% uprawnionych w 2023 r.⁴⁸ Z kolei frekwencja w referendum przeprowadzonym w 1987 r. była dość wysoka (67,32% uprawnionych), jednak nie został spełniony obowiązujący wówczas ustawowy wymóg udzielenia odpowiedzi pozytywnej na dane pytanie przez ponad połowę uprawnionych do głosowania, zatem wynik referendum nie był rozstrzygający⁴⁹. Na marginesie warto zauważyć, że w omawianym okresie odbyły się w Polsce dwa referenda zakończone wiążącą decyzją obywateli, tj. referendum konstytucyjne z 1997 r.⁵⁰ oraz referendum ratyfikacyjne z 2003 r.⁵¹

Wydaje się, że jedną z przyczyn niskiej frekwencji w polskich referendach ogólnokrajowych było instrumentalne traktowanie tej instytucji przez organy zarządzające referendum oraz budzący wątpliwości sposób sformułowania pytań referendalnych⁵². Nadto warto zauważyć, że inne inicjatywy referendalne nie zyskały

⁴⁸ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 lutego 1996 r. o wynikach głosowania i wynikach referendów przeprowadzonych w dniu 18 lutego 1996 r. (Dz.U. nr 22, poz. 101); obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 września 2015 r. o wynikach głosowania i wyniku referendum przeprowadzonego w dniu 6 września 2015 r. (Dz.U. 2015, poz. 1375); obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 października 2023 r. o wynikach głosowania i wyniku referendum przeprowadzonego w dniu 15 października 2023 r. (Dz.U. 2023, poz. 2236).

⁴⁹ Art. 19 ust. 1 ustawy o konsultacjach społecznych i referendum; obwieszczenie Centralnej Komisji do Spraw Referendum z dnia 30 listopada 1987 r. o wyniku referendum ogólnokrajowego przeprowadzonego dnia 29 listopada 1987 r. (M.P. nr 34, poz. 294).

⁵⁰ W referendum wzięło udział 42,86% uprawnionych do głosowania, a odpowiedź pozytywną wybrało 53,45% głosujących, jednak zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 67, poz. 336) przyjęcie konstytucji w referendum następowało wówczas, gdy opowiedziała się za nią większość biorących udział w głosowaniu (zatem niezależnie od frekwencji). Zob. obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 maja 1997 r. o wynikach głosowania i wyniku referendum konstytucyjnego przeprowadzonego w dniu 25 maja 1997 r. (Dz.U. nr 54, poz. 353).

⁵¹ W referendum wzięło udział 58,85% uprawnionych do głosowania, a odpowiedź pozytywną wybrało 77,45% głosujących. Zob. obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 czerwca 2003 r. o wyniku ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (Dz.U. nr 103, poz. 953).

⁵² Na przykład w przypadku referendum z 2015 r. wskazywano na niefortunne sformułowanie jednego z pytań referendalnych, które dotyczyło wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu, co musiałoby skutkować zmianą Konstytucji RP (co budziło wątpliwości w doktrynie). Zob. szerzej: P. Radziejewicz, komentarz do art. 125 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 2023. Nadto wskazywano na traktowanie referendum przez urzędującego Prezydenta RP jako jeden z elementów kampanii wyborczej. Zob. D. Dudek, *Referendum – instrument...*, s. 179–180; M. Suska, *Referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa jako symboliczna instytucja prawna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2022, z. 4, s. 25–26, 34; M. Jabłoński, *Efektywność referendum ogólnokrajowego w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa – analiza konstytucyjnoprawnego modelu instytucji* [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paskiewicz, B. Banaszak, Warszawa 2016, s. 44–46. Analogicznie można mówić o „kampanijnym” charakterze referendum z 2023 r., które zostało zarządzone na dzień wyborów parlamentarnych, a pytania referendalne zostały sformułowane

przychylności izb parlamentu, w szczególności Sejm nie wyraził jak dotąd nigdy zgody na przeprowadzenie referendum z wniosku obywateli⁵³. Trudno zatem nie zgodzić się z poglądami wskazującymi na iluzoryczność instytucji referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa w Polsce⁵⁴.

Tymczasem praktyka zarządzania referendum ogólnokrajowego we Włoszech jest dużo bogatsza. Począwszy od 1974 r., kiedy odbyło się pierwsze referendum, skorzystano z tej instytucji 19 razy, zadając aż 77 pytań referendalnych. Niemalże od początku tematyka głosowań była bardzo szeroka, od spraw społecznych⁵⁵ po różne zagadnienia polityczne⁵⁶. Jednak dopiero w 1987 r. referendum przyniosło sukces w postaci uchylecia wszystkich ustaw poddanych pod głosowanie⁵⁷. Z kolei w 1990 r. po raz pierwszy referendum okazało się niewiążące z uwagi na zbyt niską frekwencję⁵⁸. Niemniej lata 90. XX w. to „złota era” referendum

w instrumentalny sposób, mający wywołać wśród głosujących określone emocje wpływające na sposób głosowania. Zob. A. Ryteł-Warzocho, A. Jackiewicz, *Demokracja bezpośrednia [w:] Stan przestrzegania Konstytucji RP w okresie IX kadencji Sejmu RP (2019–2023). Raport*, Kraków 2023, s. 25–26.

⁵³ D. Dudek, *Referendum – instrument...*, s. 180; M. Suska, *Referendum w sprawach...*, s. 26; G. Kryszewski, *Ogólnokrajowe referendum inicjowane przez obywateli a polskie prawo referendalne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4, s. 431–432.

⁵⁴ M. Suska, *Referendum w sprawach...*, s. 25–26; T. Adam, *Fasadowość instytucji referendum ogólnokrajowego – wybrane zagadnienia [w:] Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiwicz, B. Banaszak, Warszawa 2016, s. 13–16.

⁵⁵ Referendum z 1974 r. dotyczyło uchylecia ustawy zezwalającej na rozwody, a z 1981 r. – dwóch ustaw dotyczących aborcji: jednej rozszerzającej dopuszczalność aborcji i jednej likwidującej legalną aborcję, zaś referendum z 1985 r. dotyczyło uchylecia ograniczeń w indeksacji wynagrodzeń za pracę. Zob. M. Musiał-Karg, *Referendum w państwach...*, s. 165; I. Bokszczanin, *Referendum we Włoszech [w:] E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 359.

⁵⁶ Referendum z 1978 r. dotyczyło ustawy o finansowaniu partii politycznych z budżetu państwa oraz ustawy dotyczącej uprawnień Policji, która była też przedmiotem referendum z 1981 r. wraz z kwestią zniesienia kary dożywotniego pozbawienia wolności, a także ustawy dotyczącej przywileju posiadania broni przez niektóre osoby. Zob. M. Lorencka, *Instytucja referendum we Włoszech*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 178–179; L. Bardi, *Italy says ‘No’: The referendums of May 1981*, „Western European Politics” 1981, vol. 4(3), s. 282–285; P.V. Uleri, *The deliberative initiative of June 1985 in Italy*, „Electoral Studies” 1985, vol. 4(3), s. 271–277; M. Musiał-Karg, *Referendum w państwach...*, s. 165.

⁵⁷ Referendum dotyczyło uchylecia 5 ustaw dotyczących: możliwości budowania elektrowni jądrowych za granicą, dotacji rządowych dla gmin i prowincji, w których znajdują się elektrownie jądrowe, możliwości budowania przez rząd elektrowni jądrowych w gminie, która się temu sprzeciwiała, ustawy ograniczającej odpowiedzialność cywilną sędziów oraz ustawy o specjalnym traktowaniu ministrów w postępowaniu sądowym. D. Hine, *The Italian referendums of 8/9 November 1987*, „Electoral Studies” 1988, vol. 7, issue 2, s. 163–167; M. Musiał-Karg, *Referendum w państwach...*, s. 165; I. Bokszczanin, *Referendum we Włoszech*, s. 360–361.

⁵⁸ Referendum dotyczyło uchylecia 3 ustaw: o ograniczeniu polowań, o zezwoleniu na polowanie na gruntach prywatnych i ustawy dotyczącej wprowadzenia ograniczenia stosowania pestycydów. M. Musiał-Karg, *Referendum w państwach...*, s. 166; I. Bokszczanin, *Referendum we Włoszech*, s. 361.

abrogacyjnego, gdyż głosowania ludowe były zarządzane w tej dekadzie aż 6 razy i dotyczyły w sumie 28 pytań⁵⁹. Również pierwsza dekada XXI w. obfitowała w referenda (4 głosowania, 16 pytań)⁶⁰. Jednak od 1997 r. każde kolejne referendum okazywało się niewiążące z uwagi na brak kworum. Ta passa została przezwana dopiero w 2011 r.⁶¹, jednak kolejne referenda z roku 2016, 2022 i 2025 ponownie nie cieszyły się odpowiednim zainteresowaniem obywateli⁶².

⁵⁹ Referendum z 1991 r. dotyczyło uchylecia dotychczasowej ordynacji wyborczej w części dotyczącej zasad głosowania preferencyjnego (obywatele zaakceptowali tę zmianę); referendum z 1993 r. dotyczyło uchylecia 8 ustaw: zakazującej posiadania miękkich narkotyków, dotyczącej zasad nominacji szefów banków państwowych, ograniczającej prawo do kontroli zanieczyszczeń środowiska naturalnego przez lokalne jednostki służby zdrowia, dotyczącej publicznego finansowania partii politycznych oraz dotyczących utworzenia trzech ministerstw, a także uchylecia części ordynacji wyborczej do Senatu w celu wprowadzenia systemu większościowego (obywatele zagłosowali za uchyleciem tych przepisów); referendum z 1995 r. dotyczyło aż 12 pytań: 4 o liberalizację związków zawodowych, 4 o usługi telewizyjne, 2 o deregulację handlu, 1 o wymiar sprawiedliwości i 1 o ordynację wyborczą do gmin (w 5 przypadkach przepisy zostały uchylone, w 7 – utrzymane w mocy); referendum z 1997 r. dotyczyło 7 kwestii: uchylecia ustawy o zawodzie dziennikarzy i ustawy o utworzeniu Ministerstwa Polityki Rolnej, a także zniesienia przepisów dotyczących klauzuli sumienia, uprawnień do polowań na cudzej ziemi, uprawnień rządu w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach, przepisów dotyczących awansów sędziów oraz pozwolenia sędziom na dodatkowe zatrudnienie (brak kworum); referendum z 1999 r. dotyczyło całkowitego zniesienia zasady wyborów proporcjonalnych w wyborach do obu izb parlamentu (nie osiągnięto kworum). M. Lorencka, *Instytucja referendum...*, s. 181–185; M. Musiał-Karg, *Referendum w państwach...*, s. 166–167; I. Bokszczanin, *Referendum we Włoszech*, s. 361–369.

⁶⁰ Referendum z 2000 roku dotyczyło 7 pytań (publicznego finansowania partii politycznych, zniesienia zasady wyborów proporcjonalnych, zwolnień grupowej, obowiązków związków zawodowych i 3 pytania dotyczące statusu sędziów); referendum z 2003 r. – 2 pytań (zwolnień grupowych oraz przepisów dotyczących prowadzenia przewodów elektrycznych przez własność prywatną); referendum z 2005 r. – 4 pytań dotyczących płodności (uchylecia przepisów uniemożliwiających prowadzenie niektórych badań nad komórkami macierzystymi, sztucznym zapłodnieniem i zapłodnieniem in vitro); referendum z 2009 r. – 3 pytań dotyczących systemu wyborczego. We wszystkich przypadkach nie osiągnięto kworum. M. Lorencka, *Instytucja referendum...*, s. 189; M. Musiał-Karg, *Referendum w państwach...*, s. 167–168; I. Bokszczanin, *Referendum we Włoszech*, s. 369–370; wyniki referendum z 2009 r. na stronie włoskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych: <https://web.archive.org/web/20090625180256/http://referendum2009.interno.it/referendum/RF000.htm> (29.05.2025).

⁶¹ Referendum dotyczyło uchylecia przepisów w 4 kwestiach: dotyczących prywatnego zarządzania usługami wodnymi, zwrotu kapitału zainwestowanego w usługi wodne, budowy elektrowni jądrowych we Włoszech i przyznających premierowi i ministrom prawo do odmowy stawienia się na przesłuchaniach karnych w uzasadnionych przypadkach. Wszystkie przepisy poddane pod głosowanie zostały uchylone. Wyniki referendum z 2011 r. na stronie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych: <https://web.archive.org/web/20110928052803/http://referendum.interno.it/RF000.htm> (29.05.2025). E. Castorina, *The Law-Repealing Referendum in Italy in Light of the Constitutional „Renzi-Boschi” Reform* [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak, Warszawa 2016, s. 148–149.

⁶² Referendum z 2016 r. dotyczyło uchylecia prawa zezwalającego na przedłużenie koncesji na wydobycie gazu i ropy naftowej w promieniu 12 mil morskich od włoskiego wybrzeża, zaś referendum z 2022 r. dotyczyło uchylecia przepisów uniemożliwiających osobom skazanym ubie-

Podsumowując, należy stwierdzić, że w ciągu minionych 50 lat referendum ludowe we Włoszech odbyło się 19 razy i obejmowało 77 pytań dotyczących całkowitego lub częściowego uchylecia ustawy. W 23 przypadkach większość obywateli biorących udział w referendum zagłosowało za wnioskiem o uchylenie ustawy w całości lub w części, zaś w 16 przypadkach – przeciw takiemu wnioskowi, z kolei w 38 głosowaniach wymóg kworum nie został spełniony. Nawet licząc jedynie referenda od 1987 r. (tj. od daty uchwalenia pierwszej polskiej ustawy o referendum), należy stwierdzić, że w tym okresie Włosi mogli aż 15 razy uczestniczyć w referendum ludowym i zdecydować o całkowitym lub częściowym uchyleciu aż 68 ustaw. Są to zatem liczby zdecydowanie wyższe niż w przypadku Polski (5 referendów, 14 pytań, we wszystkich przypadkach brak kworum). Warto jednak wskazać, że również we włoskiej doktrynie i publicystyce akcentuje się wątpliwości co do regulacji konstytucyjnych i ustawowych dotyczących instytucji referendum. Autorzy podnoszą, że instrument ten został stworzony jako środek doraźny i wyjątkowy, lecz w drodze praktyki został zniekształcony przez nadmierne stosowanie. Nadto wskazuje się (podobnie jak w Polsce) na problem z formułowaniem pytań referendalnych, które są często niezrozumiałe dla wyborców, co jest jednym z czynników wpływających negatywnie na frekwencję⁶³. Stąd też postuluje się podwyższenie progu wnioskodawców referendów z obecnego poziomu 500 000 obywateli np. do poziomu 800 000 obywateli⁶⁴, a także wprowadzenie obok referendum abrogacyjnego referendum konsultacyjnego⁶⁵. Z drugiej strony podkreśla się dużą wagę referendum we Włoszech jako instrumentu demokracji bezpośredniej stosowanego bez zgody rządu⁶⁶. Ponadto można stwierdzić, że problemy

ganie się o urząd polityczny lub jego utrzymanie, ograniczenia możliwości stosowania tymczasowego aresztowania w postępowaniu karnym, uchylecia możliwości obejmowania funkcji sędziowskich przez prokuratorów, zwiększenia kompetencji osób niebędących sędziami w radach sądowniczych, a także zmiany w sposobie wyboru członków Najwyższej Rady Sądownictwa. Z kolei referendum z 2025 r. dotyczyło czterech kwestii związanych z prawem pracy oraz uchylecia wymogu 10-letniego zamieszkania we Włoszech jako warunku do uzyskania obywatelstwa. *Cabinet sets drilling referendum* Apr 17, https://www.ansa.it/english/news/world/2016/02/11/cabinet-sets-drilling-referendum-apr-17_43bb66e5-beba-41e6-b865-36cba72ee985.html (29.05.2025); <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=F&dtel=17/04/2016&es0=S&tpa=I&lev0=0&levsut0=0&ms=S&tp=A> (29.05.2025); C. Bozza, *Affluenza referendum, la più bassa della storia: 20,9%*, 13.06.2022, https://www.corriere.it/politica/22_giugno_13/affluenza-referendum-piu-bassa-storia-209percento-b600b316-eae7-11ec-b89b-6b199698064a.shtml (29.05.2025); L. Gonzi, *Italian citizenship referendum void after low turnout*, <https://www.bbc.com/news/articles/crr7vg1zdklo> (30.10.2025).

⁶³ N. Pagnocelli, *Referendum, perché è stato un fallimento: quesiti poco comprensibili, «usura» dello strumento e scarsa mobilitazione*, 13.06.2022, https://www.corriere.it/politica/22_giugno_13/referendum-perche-fallimento-pagnocelli-0ea3d3b6-eaa4-11ec-afb1-eda73379fb39.shtml?refresh_cc (29.05.2025); F. Pizzolato, V. Satta, komentarz do art. 75, s. 1482–1483.

⁶⁴ G. Mangione, *Referendum in Italy. Recent issues and development* [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiwicz, B. Banaszak, Warszawa 2016, s. 277.

⁶⁵ F. Pizzolato, V. Satta, komentarz do art. 75, s. 1483.

⁶⁶ G. Mangione, *Referendum in Italy...*, s. 279.

z frekwencją nie są jedynie specyfiką włoską i można je obserwować także w innych państwach, gdzie przeprowadza się dużą liczbę głosowań ludowych⁶⁷.

Podsumowanie

Poczyniona wyżej analiza regulacji polskich oraz włoskich potwierdza prawdziwość hipotezy badawczej, iż na częstotliwość zarządzania referendum ogólnokrajowego wpływają przede wszystkim odmienny charakter referendum (referendum „wstępne” w Polsce, a „weto ludowe” we Włoszech) oraz rozwiązania dotyczące trybu wnioskowania przez obywateli o przeprowadzenie takiego głosowania (w Polsce uwzględnienie wniosku obywateli zależy od zgody Sejmu, we Włoszech – nie), a także wiążącego skutku referendum (w Polsce referendum wiążące jedynie obliguje organy państwowe do realizacji skutku referendum, a we Włoszech skutek w postaci uchylecia ustawy w całości lub części jest natychmiastowy). Skoro bowiem wniosek obywateli wymaga zgody parlamentu, to należy się spodziewać, że taka zgoda nie zostanie udzielona, gdyż zwykle wniosek obywateli stanowi formę protestu wobec działalności legislacyjnej tegoż parlamentu. Ponadto charakter referendum zarządzanego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa jako głosowania wstępnego, wyznaczającego kierunek działania parlamentu w danej sprawie, znacznie osłabia znaczenie prawne tej formy demokracji bezpośredniej, co wpływa na powszechność społecznego przekonania o fasadowości tej instytucji. W związku z tym polskie rozwiązania konstytucyjne i ustawowe w zakresie sposobu zarządzania referendum ogólnokrajowego są obciążone na tyle poważną „wadą konstrukcyjną”, że stosowanie tej instytucji ma charakter zupełnie wyjątkowy. W efekcie referendum ogólnokrajowe mające w założeniach być mechanizmem realizacji zasady suwerenności Narodu bezpośrednio przez obywateli staje się w praktyce jedną z form plebiscytu na temat popularności rządzących, powiązaną z odbywającymi się wyborami prezydenckimi czy parlamentarnymi i mającą na celu nie uzyskanie decyzji obywateli, a zwiększenie frekwencji wyborczej⁶⁸.

Przedstawione wyżej uwagi skłaniają do zastanowienia się nad zasadnością pomysłu wprowadzenia referendum abrogacyjnego (weta ludowego) zarządzanego na wniosek mieszkańców również w polskim porządku prawnym. Należy

⁶⁷ W literaturze używa się w tym zakresie pojęcia *paradoks szwajcarski* – im więcej głosowań, tym niższa frekwencja. Zob. P. Krzywoszyński, *Referendum ogólnokrajowe w Europie: teorie, praktyki, analogie*, Poznań 2017, s. 224.

⁶⁸ Co było szczególnie widoczne w przypadku referendum z 2023 r. zarządzanego na dzień wyborów parlamentarnych, jak i odrzuconego przez Senat wniosku Prezydenta z 2015 r., który również zmierzał do przeprowadzenia głosowania referendalnego w dniu wyborów parlamentarnych zarządzonych na 25 października 2015 r. Zob. D. Dudek, *Referendum – instrument...*, s. 180; P. Krzywoszyński, *Referendum ogólnokrajowe...*, s. 223.

zauważyć, iż problem ten był już rozważany w doktrynie i można w tym zakresie znaleźć głosy aprobujące takie rozwiązanie, wskazujące na zalety związane z przełamaniem arbitralizmu działania prawodawcy, który wobec nieistnienia mechanizmu zewnętrznego nacisku obywatelskiego powoduje, że społeczeństwo obojętnie na sprawy publiczne i odwraca się od polityki⁶⁹. Zwolennicy instytucji referendum zarządzanego na wniosek mieszkańców widzą w nim instrument przyczyniający się do poprawy jakości demokracji, formułowania woli społecznej i kontroli rządzących, chroniący przed ich autorytaryzmem⁷⁰. Z kolei głosy negujące potrzebę wprowadzenia tej instytucji wskazują na brak tradycji demokracji bezpośredniej w Polsce⁷¹ czy też na obawy o wykorzystanie tej instytucji przez ruchy populistyczne⁷², a także na koszty organizacji referendum i niedostatek kompetencji wyborców do oceny wniosków referendalnych, szczególnie legislacyjnych⁷³. Wydaje się jednak, że powyższe obawy nie powinny wpływać na aprioryczne odrzucenie takiego pomysłu. Wskazane byłoby jednak uregulowanie warunków przeprowadzania referendum abrogacyjnego w ustawie zasadniczej. Wśród tych regulacji należałoby przede wszystkim określić zakres wyłączeń spod referendum (podobny do włoskiego) oraz liczbę obywateli uprawnionych do złożenia takiego wniosku (na poziomie co najmniej 1 000 000), jak również obligatoryjnej kontroli konstytucyjności wniosku referendalnego przez Trybunał Konstytucyjny⁷⁴. Dobrym rozwiązaniem istniejącym we Włoszech, które należałoby wprowadzić w Polsce, jest też zasada kumulacji pytań referendalnych w jednym referendum zarządzanym na wiosnę. Wskazane byłoby także określenie (najlepiej w ustawie zasadniczej) terminu, w jakim decyzja Narodu wyrażona w referendum nie może być zmieniona przez parlament, oraz terminu, w którym można powtórzyć referendum w tej samej sprawie⁷⁵.

Wydaje się, że wprowadzenie referendum abrogacyjnego w Polsce powinno mieć korzystny wpływ na kulturę polityczną i edukację polityczną obywateli, a także na postawy polityków, którzy mieliby świadomość możliwości częstszego recenzowania ich pracy niż tylko przy okazji kolejnych wyborów. Mogłoby to wpłynąć na realizację przez nich polityki bliższej oczekiwaniom społecznym⁷⁶.

⁶⁹ Opinia Z. Witkowskiego, za: R.K. Adamczewski, *Weto ludowe...*, s. 11.

⁷⁰ G. Kryszewski, *Ogólnokrajowe referendum...*, s. 435.

⁷¹ Opinia B. Banaszaka, za: *ibidem*.

⁷² Co od 2005 r. jest widoczne w przypadku referendum w innych państwach europejskich. Zob. P. Krzywoszyński, *Referendum ogólnokrajowe...*, s. 215–223; M.M. Wiszowaty, *Referendum zagrożeniem dla porządku demokratycznego? Refleksje dotyczące polskiej regulacji prawnej i praktyki referendalnej na tle najnowszych opinii zagranicznej doktryny prawa konstytucyjnego i nauk politycznych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2, s. 91–94, 102–104.

⁷³ G. Kryszewski, *Ogólnokrajowe referendum...*, s. 433.

⁷⁴ Podobnie: *ibidem*, s. 436–437; M.M. Wiszowaty, *Referendum zagrożeniem...*, s. 105.

⁷⁵ Por. art. 99 Konstytucji Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r. [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2012, s. 710.

⁷⁶ G. Kryszewski, *Ogólnokrajowe referendum...*, s. 435.

Nadto wprowadzenie tego typu referendum należy rozpatrywać w szerszym kontekście postulowanych zmian w zakresie pozycji ustrojowej Prezydenta RP. Zmiany te wprawdzie dotyczą przede wszystkim trybu wyboru głowy państwa⁷⁷, lecz ewentualne ich uwzględnienie i wprowadzenie zasady wyboru Prezydenta RP przez Zgromadzenie Narodowe powinno odbyć się wraz z ponownym przemyśleniem kwestii weta prezydenckiego. Nie wydaje się bowiem zasadne, by Prezydent RP wybierany przez parlament dysponował tak silnym wetem jak Prezydent RP wybierany w wyborach powszechnych. W tym kontekście referendum abrogacyjne mogłoby być pożądanym zamiennikiem dla silnego weta ustawodawczego głowy państwa, które jest przewidziane w obecnie obowiązujących przepisach Konstytucji RP z 1997 r.

Bibliografia

- Adam T., *Fasadowość instytucji referendum ogólnokrajowego – wybrane zagadnienia* [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.
- Adamczewski R.K., *Weto ludowe – czy mogłoby zaistnieć w polskim porządku prawnym?*, „Przegląd legislacyjny” 2020, nr 1.
- Bardi L., *Italy says ‘No’: The referendums of May 1981*, „Western European Politics” 1981, vol. 4(3).
- Bokszczanin I., *Referendum we Włoszech* [w:] E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003.
- Castorina E., *The Law-Repealing Referendum in Italy in Light of the Constitutional „Renzi-Boschi” Reform* [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.
- Dudek D., *Referendum – instrument czy iluzja władzy polskiego suwerena?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1.
- Garlicki L., komentarz do art. 125 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.
- Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009.
- Hine D., *The Italian referendums of 8/9 November 1987*, „Electoral Studies” 1988, vol. 7, issue 2.
- Jabłoński M., *Efektywność referendum ogólnokrajowego w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa – analiza konstytucyjnoprawnego modelu instytucji* [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiewicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.
- Koff S., *The Italian Presidency: Constitutional Role and Political Practice*, „Presidential Studies Quarterly” 1982, no. 3.
- Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2012.
- Kryszeń G., *Ogólnokrajowe referendum inicjowane przez obywateli a polskie prawo referendalne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4.
- Krzywoszyński P., *Referendum ogólnokrajowe w Europie: teorie, praktyki, analogie*, Poznań 2017.
- Lorencka M., *Instytucja referendum we Włoszech*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1.

⁷⁷ R. Świącki, *Wybory powszechne czy prezydent wybierany przez parlament? Powinniśmy zmienić zasady?*, <https://www.biznesinfo.pl/prezydent-100720-pm-sejm> (29.05.2025); *Obywatele powinni wybierać prezydenta? „Nie”, Miller ma inny pomysł*, <https://wiadomosci.wp.pl/obywatele-powinni-wybierac-prezydenta-nie-miller-ma-inny-pomysl-7143104308251584a> (29.05.2025).

- Ławniczak A., komentarz do art. 125 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.
- Mangione G., *Referendum in Italy. Recent issues and development* [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiwicz, B. Banaszak, Warszawa 2016.
- Musiał-Karg M., *Referendum w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*, Toruń 2008.
- Naleziński B., komentarz do art. 125 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II: *Art. 187–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Pizzolato F., Satta V., komentarz do art. 75 [w:] *Commentario allla Costituzione*, vol. II: *Art. 55–100*, red. R. Bifulco, A. Celotio, M. Olivetti, Torino 2006.
- Radzewicz P., komentarz do art. 125 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 2023.
- Rolla G., *Il Sistema costituzionale Italiano*, vol. I: *L'organizzazione costituzionale dello Stato*, Milano 2014.
- Rytel-Warzocho A., *Zarządzanie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP* [w:] A. Gajda, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Referendum ogólnokrajowe w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 2016.
- Rytel-Warzocho A., *Zasada demokracji bezpośredniej na tle poglądów nauki prawa konstytucyjnego i praktyki ustrojowej 25 lat obowiązywania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10.
- Rytel-Warzocho A., Jackiewicz A., *Demokracja bezpośrednia* [w:] *Stan przestrzegania Konstytucji RP w okresie IX kadencji Sejmu RP (2019–2023). Raport*, Kraków 2023.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Suska M., *Referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa jako symboliczna instytucja prawna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2022, z. 4.
- Szmyt A., *O referendum w Polsce raz jeszcze – wybrane uwagi*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2.
- Szmyt A., *Zgoda Senatu na referendum zarządzane przez Prezydenta* [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. J. Trzciniński, B. Banaszak, Wrocław 1997.
- Uleri P.V., *The deliberative initiative of June 1985 in Italy*, „Electoral Studies” 1985, vol. 4(3).
- Uziębło P., *Referendum i co dalej? O wyniku referendum ogólnokrajowego i jego skutkach*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2.
- Uziębło P., *Zarządzanie referendum ogólnokrajowego na wniosek grupy wyborców* [w:] A. Gajda, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Referendum ogólnokrajowe w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 2016.
- Wiszwowaty M.M., *Referendum zagrożeniem dla porządku demokratycznego? Refleksje dotyczące polskiej regulacji prawnej i praktyki referendalnej na tle najnowszych opinii zagranicznej doktryny prawa konstytucyjnego i nauk politycznych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2.
- Wrzałik M., *Zarządzenie referendum ogólnokrajowego przez Prezydenta RP w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (wybrane problemy)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 4.

Streszczenie

Celem artykułu jest porównanie regulacji konstytucyjnych i ustawowych dotyczących instytucji referendum ogólnokrajowego w konstytucjach Rzeczypospolitej Polskiej oraz Republiki Włoskiej. W ramach przeprowadzonej analizy podkreślono istotne różnice pomiędzy tymi unormowaniami. Włoski model przeprowadzania referendum zakłada, że wniosek obywateli o przeprowadzenie

referendum jest wiążący, a referendum dotyczy uchylecia ustawy w całości lub w części. Tymczasem w polskim modelu zarządzania referendum wniosek obywateli nie jest wiążący dla Sejmu, zaś samo referendum ma charakter wstępnego głosowania w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, które dopiero mogą przyjąć kształt ustawy. Wydaje się, że wspomniane różnice mają decydujący wpływ na częstotliwość zarządzania referendum ogólnokrajowego i postrzeganie tej instytucji w tych państwach.

Słowa kluczowe: referendum, weto ludowe, parlament, Polska, Włochy

FREQUENCY OF NATIONAL REFERENDUMS MANAGEMENT IN POLAND AND ITALY – COMPARATIVE REMARKS

Summary

The aim of this article is to compare constitutional and statutory regulations concerning the institution of a national referendum in the constitutions of the Republic of Poland and the Italian Republic. The analysis highlights significant differences between these regulations. The Italian model of conducting a referendum assumes that a citizens' request to hold a referendum is binding and that the referendum concerns the repeal of a law in whole or in part. Meanwhile, in the Polish model of referendum management, a citizens' request is not binding on the Sejm, and the referendum itself is a preliminary vote on matters of particular importance to the state, which may only take the form of a law. It seems that these differences have a decisive impact on the frequency of national referendums and the perception of this institution in these countries.

Keywords: referendum, popular veto, parliament, Poland, Italy

SPRAWOZDANIA

Władysław Krzak

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0009-0004-1319-3603

**SPRAWOZDANIE Z SEMINARIUM NAUKOWEGO GRUPY
BADAWCZEJ DS. SZKODY NIEMAJĄTKOWEJ PT.
„SZKODA NIEMAJĄTKOWA A PRAWA PACJENTA”.
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI UNIWERSYTETU
IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU,
24 PAŹDZIERNIKA 2025 R.**

1. Grupa badawcza ds. szkody niemajątkowej, działająca na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (UAM), organizuje cykliczne seminaria naukowe poświęcone problematyce szkody niemajątkowej. Spotkania z udziałem uznanych naukowców oraz praktyków koncentrują się wokół wybranego zagadnienia powiązanego z badaną instytucją. Celem seminariów jest pogłębienie refleksji teoretycznej i praktycznej nad jednym z najistotniejszych zagadnień współczesnego prawa cywilnego – problematyką możliwości przypisania odpowiedzialności cywilnej za ingerencję w wartości o charakterze niemajątkowym.

Patronem grupy badawczej jest Generali Towarzystwo Ubezpieczeń Spółka Akcyjna (od czerwca 2025 r. do czerwca 2026 r.). Informację o działalności grupy badawczej można znaleźć na stronie: <https://szkodaniemajatkowa.amu.edu.pl/>.

2. 24 października 2025 r. grupa badawcza zorganizowała szóste seminarium naukowe pt. „Szkoła niemajątkowa a prawa pacjenta”. Zaproszenie do udziału w seminarium przyjęli: dr hab. Beata Janiszewska z Uniwersytetu Warszawskiego, sędzia Sądu Najwyższego, oraz prof. dr hab. Jakub Pawlikowski – profesor nauk medycznych i nauk o zdrowiu Uniwersytetu Medycznego w Lublinie, doktor nauk prawnych.

Doktor Agnieszka Wojcieszak-John z UAM, wprowadzając do tematyki seminarium, wskazała na interdyscyplinarny charakter problematyki szkody niemajątkowej w relacji pacjent–podmiot uczestniczący w udzielaniu świadczeń zdrowotnych. Podkreśliła, że w tym wypadku zastosowanie znajduje nie tylko regulacja prawna, ale ponadto wiedza z obszaru nauk medycznych, biologii oraz filozofii.

Uwzględnienia jednocześnie wymaga, że współczesny system ochrony zdrowia opiera się o na ochronie zarówno stanu zdrowia, jak i praw pacjenta. Tym samym w kontekście ochrony sytuacji prawnej chorego-pacjenta system prawa cywilnego nie może koncentrować się wyłącznie na ochronie dóbr osobistych, w szczególności zdrowia. Utrudnia to prowadzenie badań w obszarze szkody niemajątkowej związanej z sytuacją pacjenta.

3. Pierwszy z referatów na temat sytuacji pacjenta w kontekście szkody niemajątkowej wygłosiła dr hab. Beata Janiszewska. Podczas swojego wystąpienia Referentka podjęła rozważania teoretyczno- oraz dogmatycznoprawne, ilustrując je – w szerokim zakresie – przykładami z orzecznictwa sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. Omawiając specyfikę krzywdy doznawanej przez pacjenta, wskazała, że ból fizyczny odgrywa tu szczególnie istotną rolę, występując obok cierpienia psychicznego. Szkody na osobie prowadzą w tym przypadku do zasądzania najwyższych sum tytułem zadośćuczynienia (nierzadko milionowych) w porównaniu z innymi sytuacjami, w których powód żąda naprawienia szkody niemajątkowej. Podkreśliła, że choć ustawodawca nie stratyfikuje dóbr osobistych, to w praktyce dochodzi do ich gradacji. Po życiu to zdrowie jest dobrem najistotniejszym, bowiem to ono warunkuje możliwość korzystania przez człowieka z innych dóbr osobistych. Prelegentka wyróżniła także czynniki potęgujące krzywdę, w tym: ciągłe jej generowanie przez brak perspektyw na poprawę stanu zdrowia (prowadzące do depresji i obniżenia pozycji zawodowej), wejście w „subkulturę szpitalną” (ból własny potęgowany widokiem cierpienia innych) oraz odczuwanie własnych ograniczeń wraz z zawiedzionym zaufaniem do osób uczestniczących w udzielaniu świadczeń zdrowotnych.

Podjmując zagadnienie naprawienia doznanej przez pacjenta szkody niemajątkowej, Prelegentka wskazała na problem współistnienia krzywdy wynikłej z naruszenia dóbr osobistych oraz wynikłej z naruszenia praw pacjenta. Zaakcentowała odrębność środków prawnych służących uzyskaniu zadośćuczynienia za każdą z nich. Kluczowa jest zasada pełnej kompensacji, której treścią z jednej strony jest dążenie do zniwelowania całej krzywdy, a z drugiej – uniknięcie podwójnego naprawienia tego samego uszczerbku niemajątkowego. Profesor Janiszewska wskazała na różnice między reżimami ochrony. Przepis art. 4 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta jest instrumentem bardziej elastycznym i opartym na zamkniętym katalogu praw pacjenta, w przeciwieństwie do otwartego katalogu dóbr osobistych. W praktyce, gdy jedno zachowanie uruchamia obie podstawy, pełnomocnicy zgłaszają w pozwach oba roszczenia. Bazując na własnym doświadczeniu orzeczniczym, Prelegentka wskazała, że kwoty zasądzone na podstawie art. 4 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta są obecnie znacznie wyższe niż dawniej. Niekiedy też służą sądom do „ukrytej” kompensacji krzywdy, która nie podlegała naprawieniu w reżimie ochrony dóbr osobistych ze względu na niespełnienie przesłanek ich ochrony.

W kontekście autonomii pacjenta Prelegentka odniosła się do odmowy podania się leczeniu, nawet jeśli prowadzi to do „samogenerującej się” krzywdy. Zagadnienie to zdaniem prof. Janiszewskiej wymaga uwzględnienia różnych perspektyw, w tym ryzyka, jakie dla pacjenta wiąże się z poddaniem leczeniu. Dla tematu seminarium szczególnie interesująca była uwaga Referentki dotycząca psychoterapii – jeśli pacjent odmawia terapii niestwarażącej ryzyka (jak operacja) i „hoduje” cierpienie, to powinno to znaleźć odzwierciedlenie w zmniejszonej wysokości świadczenia.

Na zakończenie Referentka stwierdziła, że ustalenie wysokości zadośćuczynienia wbrew pozorom nie jest dla sędziów trudne, gdyż mają oni duży ogład spraw, wypracowane standardy i szeroki luz decyzyjny.

4. Drugi z Referentów, prof. dr hab. Jakub Pawlikowski, podjął tematykę „(nie)wymierności cierpienia”. Już na wstępie wskazał na fundamentalne różnice w postrzeganiu cierpienia. System prawny ujmuje je wąsko, głównie w powiązaniu z kategorią krzywdy. W medycynie i filozofii cierpienie jest natomiast „stanem pierwotnym”, częścią ludzkiej natury, centralnym doświadczeniem egzystencjalnym.

Prelegent zaakcentował także różnice między pojęciami *pacjent* i *chory*. Pierwsze z tych nich ma wymiar jurydyczny, chociaż weszło także do Kodeksu etyki lekarskiej, gdzie dawniej posługiwano się pojęciem *chory*. Pojęcia te nie są tożsame, nie każdy „pacjent” w rozumieniu ustawy o prawach pacjenta będzie „chorym”, ale też nie każdy „chory” będzie „pacjentem”.

Omawiając wielowymiarowość cierpienia, prof. Pawlikowski wyróżnił cztery jego płaszczyzny. W medycynie wymiar fizyczny to ból (ostry lub przewlekły). Prelegent wskazał na jego powszechność, gdyż ból przewlekły dotyczy aż 27% dorosłych Polaków, a w populacji osób powyżej 65. roku życia przewlekłego bólu doświadcza 42% osób. Ból ten może wynikać z cierpienia fizycznego (somatyzacja). Wymiar społeczno-kulturowy cierpienia obejmuje utratę więzi, marginalizację czy stygmatyzację (np. z powodu podjęcia leczenia psychiatrycznego – wizyta u psychiatry ma zupełnie inny odbiór społeczny niż wizyta u kardiologa). Wymiar psychiczny to rozpacz, depresja czy trauma, przy czym prof. Pawlikowski podjął również rzadko omawianą kategorię cierpienia krzywdzicieli w koncepcji *moral injury* (rany moralnej). Prelegent wskazał, że ci, którzy zadają krzywdę innym, nie przechodzą wobec tej krzywdy obojętnie, podając przykład sprawcy nieumyślnego wypadku komunikacyjnego. Czwarty wymiar to wymiar egzystencjalno-duchowy, czyli pytanie o sens cierpienia. Profesor Pawlikowski podkreślił, że cierpienie wymaga podejścia holistycznego.

Przechodząc do wymierności cierpienia, Prelegent zaznaczył, że choć nie da się go w pełni zmierzyć, w kontekście podjęcia decyzji o terapii lub o wysokości zadośćuczynienia jesteśmy skazani na próby jego pomiaru. Służą do tego m.in. skale samooceny (np. wizualna skala analogowa 1–10, skale werbalne), kwestionariusze

(np. McGill), skale behawioralne (obserwacja mimiki u osób z ograniczonym kontaktem), stymulatory bólu czy dzienniki emocji. Najlepsze efekty uzyskuje się przy stosowaniu metod mieszanych, poszukujących równowagi między subiektywnym odczuciem a obiektywizacją.

W podsumowaniu Prelegent wskazał, że system prawny ingeruje w egzystencjalny wymiar cierpienia. Kwestii tej, rozważając naprawienie szkody niemajątkowej związanej z cierpieniem, nie można pomijać. W jego ocenie konieczne jest również sformułowanie pytania: czy redukcja zadośćuczynienia do jednorazowej kwoty pieniężnej to wszystko, co można zrobić dla pokrzywdzonych. Zdaniem prof. Pawlikowskiego należy sugerować potrzebę poszukiwania innych, niepieniężnych form wsparcia.

5. Seminarium zakończyło się dyskusją z udziałem referentów. W jej toku zadano m.in. pytanie o możliwość oceny skali cierpienia oraz o stanowisko w sprawie standaryzacji zadośćuczynień. Zdaniem prof. Janiszewskiej sąd I instancji ma bezpośredni kontakt z poszkodowanym. Opiera się na czynniku obiektywnym (zakres obrażeń) oraz na swojej „wewnętrznej standaryzacji” wynikającej z tysięcy rozpoznanych spraw, włączając na końcu czynnik subiektywny (szczególna wrażliwość poszkodowanego). Wskazała, że w typowych przypadkach kwoty są przewidywalne, przynajmniej dla doświadczonych sędziów. Natomiast w ocenie prof. Pawlikowskiego standaryzacja jest potrzebnym rozwiązaniem pragmatycznym. Zawsze jednak musi istnieć „wentyl bezpieczeństwa” dla sytuacji niestandardowych i wyjątkowych, wymagających szczególnej kompensacji.

6. Żadne z dotychczas przeprowadzonych seminariów naukowych nie pozwoliło na udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na pytania podstawowe: W jaki sposób zdefiniować szkodę niemajątkową oraz świadczenie służące jej naprawieniu? W jaki sposób wyznaczyć granice między modelem indywidualizacji a modelem standaryzacji zarówno przy formułowaniu definicji szkody niemajątkowej, jak i wyznaczaniu rozmiaru świadczenia służącego jej naprawieniu? Ustalenia z kolejnych seminariów potwierdzają jednak, że problematyka ta wymaga pogłębionej refleksji teoretycznej i praktycznej.

AFILIACJE

Paulina Garbaczewska – Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie, ORCID: 0009-0007-6540-6051

Ilona Grądzka – Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie, ORCID: 0000-0003-0127-4970

Małgorzata Grzesik-Kulesza – Państwowa Akademia Nauk Stosowanych im. ks. B. Markiewicza w Jarosławiu, ORCID: 0000-0002-9855-9181

Helena Kisilowska – Uniwersytet Radomski, ORCID: 0000-0003-3671-5457

Tomasz Koziello – Uniwersytet Rzeszowski, ORCID: 0000-0003-3657-2601

Władysław Krzak – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, ORCID: 0009-0004-1319-3603

Małgorzata Kuczera – Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie, ORCID: 0000-0001-5384-0984

Borys Laskowski – Akademia Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie, ORCID: 0000-0003-0987-1884

Magdalena Maksymiuk – Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ORCID: 0000-0001-5711-4920

Weronika Pielak-Sitek – Akademia Nauk Stosowanych WSGE, ORCID: 0000-0003-2823-9083

Paweł Romaniuk – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ORCID: 0000-0002-7217-956X

Vladimir Vrana – Uniwersytet P. J. Šafárika w Koszycach (Słowacja), ORCID: 0000-0001-5466-0491

Dorota Wilkowska-Kołodowska – Politechnika Warszawska, ORCID: 0000-0002-5159-8255

Marek Woźnicki – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, ORCID: 0000-0001-7010-134X

