

PS



2(157)/2020 ROK XXVIII

# PRZEGLĄD SEJMOWY

DWUMIESIĘCZNIK



WARSZAWA 2020

## **KOMITET REDAKCYJNY**

**REDAKTOR NACZELNY WALDEMAR PARUCH**

**SEKRETARZ NAUKOWY WOJCIECH ARNDT**

**REDAKTORZY TEMATYCZNI ARKADIUSZ ADAMCZYK, MAREK DOBROWOLSKI,  
PAWEŁ SOBCZYK, BOGDAN SZLACHTA, BARTOSZ WOJCIECHOWSKI**

**CZŁONEK WOJCIECH KULISIEWICZ**

## **RADA NAUKOWA**

Waldemar Paruch (Rzeczpospolita Polska — przewodniczący), Marek Bankowicz (Rzeczpospolita Polska), Igor Cependa (Ukraina), Tihomir Cipek (Chorwacja), Wojciech Dajczak (Rzeczpospolita Polska), Andrzej Dziadzio (Rzeczpospolita Polska), Maria Gintowt-Jankowicz (Rzeczpospolita Polska), Jan Holzer (Czechy), Ferenc Hörcher (Węgry), Bohdan Hud (Ukraina), Jolanta Jabłońska-Bonca (Rzeczpospolita Polska), Károly Kocsis (Węgry), Tomasz Kuczur (Rzeczpospolita Polska), Semjon Kundas (Białoruś), Pavol Mačala (Słowacja), Sergiu Miscoiu (Rumunia), Xavier Moreno Julia (Hiszpania), Vytautas Nekrošius (Litwa), Béla Pokol (Węgry), Herman H. Shugart (Stany Zjednoczone Ameryki), Tomasz Sikorski (Rzeczpospolita Polska), Vojtěch Šimiček (Czechy), Wojciech Sokół (Rzeczpospolita Polska), Rafał Sura (Rzeczpospolita Polska), Ewa Thompson (Stany Zjednoczone Ameryki), Antonio Varsori (Włochy), Michał Warciński (Rzeczpospolita Polska), Jan Wintr (Czechy).

**REDAKTORZY EWA ĆWIEKAŁA, URSZULA NAŁĘCZ-RAJCA**

**ASYSTENT REDAKTORA NACZELNEGO BARTOSZ JANIK**

**TŁUMACZENIA NA JĘZYK ANGIELSKI KATARZYNA BARTUZI**

Przegląd Sejmowy znajduje się w wykazie czasopism naukowych prowadzonym przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na potrzeby oceny jednostek naukowych z przyznaną liczbą 70 punktów.

Przegląd Sejmowy jest indeksowany w międzynarodowej bazie Index Copernicus Journals Master List ze wskaźnikiem ICV na poziomie 77.49.

Przegląd Sejmowy jest dostępny w bazach danych CEEOL, CEJSH, POL-index, Index Copernicus, BazHum, EBSCO Legal Source.



Przegląd Sejmowy został objęty wsparciem Clarivate Analytics.

W wypadku wykorzystania tekstów i informacji z Przeglądu Sejmowego w innych publikacjach prosimy o powołanie się na nasze czasopismo.

**UWAGA** Zastrzegamy sobie prawo do skrótów w tekstach nadesłanych do publikacji.

© Copyright by Kancelaria Sejmu, Warszawa 2020

Przegląd Sejmowy ukazuje się od 1993 r.

ISSN 1230-5502

**KANCELARIA SEJMU**

PRZYGOTOWANIE: Wydawnictwo Sejmowe

Wydanie pierwsze

Nakład 350 egzemplarzy

Warszawa, maj 2020

ADRES: Przegląd Sejmowy, ul. Zagórna 3, 00-441 Warszawa, tel. 22 694-13-00

e-mail: [przegsejm@sejm.gov.pl](mailto:przegsejm@sejm.gov.pl); <http://www.sejm.gov.pl/publikacje/przegladsejmowy>

# SPIS TREŚCI

## ARTYKUŁY

Anita Adamczyk, Fuad Jomma <i>Prezydent w systemie konstytucyjnym Syrii</i> . . . . .	9
Ireneusz Bochenek <i>Institucja obywatelstwa w polskim i belgijskim porządku prawnym</i> . . . . .	29
Janusz Dorobisz <i>Trifolium – nieformalne porozumienie senatorów koronnych z lat trzydziestych XVII w.</i> . . . . .	59
Adriana Kalicka-Mikołajczyk <i>Rola Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w procesie zawarcia umowy międzynarodowej przez Unię Europejską</i> . . . . .	81
Waldemar Paruch <i>„Wprowadzenie Sojuszu Północnoatlantyckiego do Polski”. Studium o polityce transatlantyckiej większości parlamentarnej Zjednoczonej Prawicy (2015–2019)</i> . . . . .	97
Piotr Marcin Wiórek <i>Ochrona konsumentka dla niektórych przedsiębiorców. Rozwiązanie godne pochwały czy chybiony pomysł legislacyjny?</i> . . . . .	125
Bartłomiej Wróblewski <i>Diagnostyka preimplantacyjna a „prawo do zdrowego dziecka” w kontekście Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności</i> . . . . .	143

## OPINIE, GLOSY, RECENZJE

### OPINIE

Robert Jastrzębski <i>W sprawie poselskiego projektu ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec byłych posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej skazanych w procesie brzeskim za działalność na rzecz demokratycznego Państwa Polskiego</i> . . . . .	165
Joanna M. Karolczak <i>W sprawie zagadnień związanych z tymczasowym aresztowaniem burmistrza</i> . . . . .	173

### GLOSY

Paweł Bucoń <i>Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 13 listopada 2019 r., sygn. akt I NSW 152/19</i> . . . . .	183
Marek Dobrowolski <i>Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 1917/18</i> . . . . .	190

### RECENZJE

Mariusz Krzysztofiński, Arcybiskup Ignacy Tokarczuk (1918–2012). <i>Metropolita przemyski obrządku łacińskiego</i> (Grzegorz Chajko) . . . . .	201
--	-----

---

Sylvia Galij-Skarbińska, <i>Model zmiany cywilnych służb specjalnych w Polsce w latach 1989–1990. Powstanie Urzędu Ochrony Państwa</i> (Mariusz Krzysztofiński) . . . . .	205
---	-----

## **ŹRÓDŁA**

Wielka Brytania: ustawa o komisjach prawa z 1965 r. (tłumaczenie i opracowanie: Marcin Gubała) . . . . .	211
--	-----

## **VARIA**

Sprawozdanie z ogólnopolskiej konferencji naukowej z cyklu „Samorząd mecenasem kultury” pt. „Stulecie samorządu”, Warszawa, 9 października 2019 r. (Mateusz Radomski) . . . . .	219
---	-----

# III TABLE OF CONTENTS

## ARTICLES

Anita Adamczyk, Fuad Jomma <i>President in the constitutional system of Syria</i> . . . . .	9
Ireneusz Bochenek <i>The institution of nationality under Polish and Belgian legal provisions</i> . . . . .	29
Janusz Dorobisz <i>The Trifolium — an informal political agreement of senators of the Polish Crown in 1630s</i> . . . . .	59
Adriana Kalicka-Mikołajczyk <i>The role of the European Parliament and national parliaments in the procedure of concluding international agreements by the European Union</i> . . . . .	81
Waldemar Paruch <i>“Introducing the North Atlantic Treaty to Poland”. The study of trans-Atlantic policy of the parliamentary majority of the United Right (Zjednoczona Prawica) (2015–2019)</i> . . . . .	97
Piotr Marcin Wiórek <i>Consumer protection for some entrepreneurs. A praiseworthy solution or unsuccessful legislative idea?</i> . . . . .	125
Bartłomiej Wróblewski <i>Preimplantation diagnosis and “the right to a healthy child” under the Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms</i> . . . . .	143

## OPINIONS, COMMENTARIES, REVIEWS

### OPINIONS

Robert Jastrzębski <i>On the Deputies’ bill on considering judgments concerning the former deputies to the Sejm of the Republic of Poland, convicted in the Brest trials for their activity for the benefit of the democratic Polish State, null and void.</i> . . . . .	165
Joanna M. Karolczak <i>On the problems related to the temporary detention of a city mayor</i> . . . . .	173

### COMMENTARIES

Paweł Bucoń <i>Commentary to the decision of the Supreme Court of 13 November 2019, ref. No. I NSW 152/19</i> . . . . .	183
Marek Dobrowolski <i>Commentary to the decision of the Supreme Administrative Court of 27 January 2020, ref. No. I OSK 1917/18</i> . . . . .	190

### REVIEWS

Mariusz Krzysztofiński, Archbishop Ignacy Tokarczuk (1918–2012). Metropolitan of Przemyśl of the Latin rite (Grzegorz Chajko) . . . . .	201
---	-----

---

Sylvia Galij-Skarbińska, <i>The model of change of the civil special services in Poland in the years 1989–1990. Establishment of the Office for State Protection</i> (Mariusz Krzysztofiński) . . . . .	205
---	-----

## SOURCES

British Law Commissions Act 1965 (translated and prepared by Marcin Gubała) . . . .	211
---	-----

## VARIA

Report on the all-Poland scientific conference in the series “Local government — Culture Patron” titled “The centennial of the local government”, Warsaw, 9 October 2019 (Mateusz Radomski) . . . . .	219
---	-----



ANITA ADAMCZYK\*

FUAD JOMMA\*\*

## Prezydent w systemie konstytucyjnym Syrii

Artykuł jest próbą ukazania pozycji ustrojowej prezydenta w Syrii oraz analizy uprawnień głowy państwa od konstytucji z 1930 r. po ujęcie tego zagadnienia w konstytucji z 2012 r. Badaniu poddano zagadnienia dotyczące sposobu wyboru głowy państwa, kompetencje w zakresie władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej, które wyznaczają pozycję ustrojową prezydenta. W artykule postawiono tezę, że silna pozycja ustrojowa prezydenta Syrii miała związek z łamaniem zasady podziału władzy, ogromnym wpływem armii na życie polityczne i brakiem demokratycznych doświadczeń. Silna pozycja prezydenta znalazła swoje odbicie w konstytucji z 1973 r., kiedy prezydentem był Hafiz al-Asad. Stan ten trwa do dzisiaj mimo przyjęcia nowej konstytucji w 2012 r.

**SŁOWA KLUCZOWE:** Syria, prezydent, konstytucja, państwa arabskie

## President in the constitutional system of Syria

The article presents the political position of the President in Syria and analyzes powers of the head of state from the 1930 Constitution to including this issue in the 2012 Constitution. The study covers issues regarding the method of choosing the head of state and the competences in the area of executive, legislative and judicial power which determine the position of the President within the state system. It is argued that the strong political position of the Syrian President is related to the violation of the principle of separation of powers, enormous influence of the army on political life and a lack of democratic experience. The strong position of the President was manifested in the 1973 Constitution, when Hafiz al-Assad was the President. This continues to this day despite the adoption of the new Constitution in 2012.

**KEY WORDS:** Syria, president, constitution, Arab states

\* **Prof. dr hab. Anita Adamczyk**, Uniwersytet im. A. Mickiewicza, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, [anita.adamczyk@amu.edu.pl](mailto:anita.adamczyk@amu.edu.pl), <https://orcid.org/0000-0002-2851-0200>

\*\* **Dr hab. Fuad Jomma**, Uniwersytet Szczeciński, Instytut Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie, [fuad@gazeta.pl](mailto:fuad@gazeta.pl), <https://orcid.org/0000-0002-7981-7114>

## I. Uwagi wstępne

Systemy polityczne w państwach arabskich charakteryzują się koncentracją władzy w rękach jednej osoby lub w ramach jednego organu. Do tych państw należy Syria, w której wpływ na ustrój polityczny mieli francuscy mandatarjusze, przynależność do szeroko pojętego narodu arabskiego, a przede wszystkim różnorodność religijna i etniczna społeczeństwa syryjskiego. Walka o władzę między sunnitami, alawitami i druzami, czego przejawem były częste zamachy stanu, była motorem zmian konstytucji, co z kolei rzutowało na pozycję prezydenta. Część syryjskich ustaw zasadniczych miała charakter przejściowy. Sytuacja ustabilizowała się dopiero po objęciu prezydentury przez Hafiza al-Asada w 1971 r. Należy także nadmienić, że od roku 1963 do roku 2011 w Syrii obowiązywał stan wyjątkowy, co wiązało się także z wprowadzaniem nadzwyczajnego ustawodawstwa. Stan wyjątkowy wpływał także na to, że władza wykonawcza uzyskała nieograniczone możliwości, jeśli chodzi o doprowadzenie do rządów autorytarnych, a nawet totalitarnych<sup>1</sup>.

Silna pozycja prezydenta w Syrii wynikała z braku tradycji demokracji. Miała też związek z religią, która wiązała władzę publiczną z władzą boską i potrzebą posiadania autorytetu. Do tego należy też dodać niską świadomość polityczną obywateli, która wynikała m.in. z analfabetyzmu, oraz plemienny podział społeczeństwa, który wymusza odgórne posłuszeństwo władzy (przy czym solidarność wewnętrzna jest gwarantem trwałości politycznej). Ponadto w interesie prezydentów i ich otoczenia, rodziny, klanu, reprezentujących sunnitów, a potem alawitów leżało wzmocnienie władzy wykonawczej, ponieważ jej utrata oznaczała nie tylko niebyt polityczny, ale także społeczny. Koncentracja władzy miała więc związek z zapewnieniem elitom korzyści oraz ze strategią przetrwania. Odejście od rządów silnej ręki na rzecz demokracji wiązałoby się z utratą kontroli nad tym, co może się wydarzyć w sferze polityki. Sytuacja zewnętrzna — stan wojny z Izraelem — także wymuszała silną władzę wykonawczą, a skupienie władzy zapewniało decyzyjność w trudnych sytuacjach. Trwałość i ugruntowana pozycja władzy miały związek z nieobecnością opozycji i systemem monopartyjnym, czyli brakiem pluralizmu politycznego, szczególnie po 1963 r. Wzmocnieniu pozycji prezydenta i tym samym rządów autorytarnych sprzyjał także kryzys ekonomiczny w państwie.

Od 2011 r. Syria jest państwem objętym wojną domową, w którym tuż po wystąpieniach społecznych w ramach tzw. arabskiej wiosny przyjęto konstytucję 2012 r. Na czele państwa stoi Baszszar al-Asad, będący prezydentem od 2000 r. Syria jest przykładem państwa, w którym choć istnieje konstytucja odwołująca się do demokratycznych zasad, to jednak nie jest ona gwarantem demokratycznych rządów prawa w państwie. Panuje tam korupcja w sferze politycznej i gospodarczej, wolności obywatelskie nie są przestrzegane, a sądy straciły niezależność.

Wybory na urząd prezydenta w Syrii<sup>2</sup> zawsze należały do ważnych wydarzeń politycznych z uwagi na jego silną pozycję w układzie ustrojowym. Kadencja prezydenta

<sup>1</sup> Więcej na ten temat, F. Jomma, *Wpływ podziałów religijnych, narodowych i etnicznych na procesy polityczne w Syrii*, Szczecin 2018.

<sup>2</sup> Zgodnie z konstytucją z 1973 r. prezydent był wybierany w referendum.



mandatowym Francji. Władzę wykonawczą ulokowano wówczas w rękach monarchy i rządu<sup>4</sup>. Francuzi, pełniąc władzę w tej części świata, zostali zobowiązani na mocy art. 1 dokumentu o mandacie dla Syrii i Libanu, zatwierdzonego przez Radę Ligę Narodów w 1922 r., do ustanowienia w ciągu trzech lat „prawa organicznego” dla Syrii<sup>5</sup>, które miało zostać opracowane w porozumieniu z lokalną władzą oraz uwzględnić prawa, interesy i życzenia mieszkańców tego obszaru.

Prace nad projektem konstytucji rozpoczęto dopiero w 1928 r. Osobą odpowiedzialną za jej przygotowanie był Fawzi al-Ghazzi<sup>6</sup>. Władze francuskie nie zgodziły się jednak na jej zatwierdzenie z uwagi na artykuły dotyczące suwerenności Syrii, ograniczające francuski mandat nad Syrią<sup>7</sup>. Ostatecznie projekt przyjęto w 1930 r. po dodaniu art. 116, dającego władzy mandatowej duże uprawnienia. Pod wieloma względami w projekcie nawiązywano do rozwiązań ustrojowych III Republiki Francuskiej ujętych w konstytucji z 1875 r.<sup>8</sup> Podobieństwa dotyczyły sposobu wyboru prezydenta (bezwzględna większość głosów przez parlament) oraz jego uprawnień. Wśród prerogatyw zaczerpniętych z konstytucji francuskiej należy wymienić: prawo łaski, prawo amnestii jedynie zgodnie z odrębną ustawą, prawo inicjatywy ustawodawczej, zwoływanie nadzwyczajnych posiedzeń parlamentu, ogłaszanie ustawy w ciągu miesiąca od daty przekazania jej rządowi, prawo wydawania dekretów oraz odraczanie na miesiąc posiedzeń parlamentu (w porozumieniu z Radą Ministrów odpowiednio do postanowień syryjskiej konstytucji). Na mocy syryjskiej ustawy zasadniczej z 1930 r. — podobnie jak we francuskiej — w razie wakatu urzędu prezydenta do czasu wyboru nowego kandydata funkcje prezydenta przejmowała Rada Ministrów. Ponadto zgodnie i z francuską, i z syryjską konstytucją prezydent był odpowiedzialny za zdradę stanu, a każdy wydany przez niego akt prawny wymagał kontrasygnaty odpowiedniego ministra. Różnice między tymi konstytucjami dotyczyły długości kadencji prezydenta i możliwości jego reelekcji (w Syrii kadencja trwała pięć lat bez możliwości ponownego wyboru, a we Francji dwa lata dłużej z prawem do reelekcji). Ponadto w konstytucji

<sup>4</sup> Przyjęcie konstytucji było następstwem ogłoszenia niepodległości i utworzenia Królestwa Wielkiej Syrii z królem Fajsalem na czele. Projekt ustawy zasadniczej przygotowała 20-osobowa grupa wyłoniona z członków Syryjskiego Kongresu Narodowego pod przewodnictwem H. al-Atasiego. Ustawa została przyjęta przez członków Kongresu 13 lipca 1920 r. Konstytucja Arabskiego Królestwa Syrii z 1920 r.

<sup>5</sup> *French Mandate for Syria and the Lebanon*, „The American Journal of International Law” t. 17, nr 3, Supplement: Official Documents (Jul. 1923), s. 177–182, <<http://www.ndu.edu.lb>>, dostęp 22 VII 2019.

<sup>6</sup> Polityk syryjski, prawnik żyjący w latach 1891–1929. Przeciwnik mandatu francuskiego nad Syrią, uznawany za autora pierwszej republikańskiej konstytucji Syrii. Współzałożyciel partii o nazwie Blok Narodowy, członek parlamentu po wyborach w 1928 r. i Zgromadzenia Konstytucyjnego; *vide* S.M. Moubayed, *Stell & Silk. Men and Women Who Shaped Syria 1900–2000*, Seattle 2006, s. 229.

<sup>7</sup> Władze francuskie nie wyraziły zgody na art. 73, 74, 75, 110 i 112. *Al-dasatir al-mutaakiba fi suria: tahlil we mukarana* [Kolejne konstytucje Syrii: analiza porównawcza — A.A. oraz F.J.], czerwiec 2017 r., IDRAC Centre for Studies & Consultations, <<https://idraksy.net>>, dostęp 12 VII 2019. Więcej na ten temat: A.T. Fildis, *The Troubles in Syria: Spawned by French Divide and Rule*, „Middle East Policy Council” 2019, t. XVIII, nr 4, <<https://www.mepc.org>>, dostęp 12 VII 2019.

<sup>8</sup> *Historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, red. B. Lesiński, Poznań 1995, s. 224–227.

syryjskiej z 1930 r. określono wiek kandydata na urząd prezydenta (35 lat) i jego religię (islam).

Ostatecznie pierwsza syryjska konstytucja została ogłoszona — przez Henriego Ponsota, Wysokiego Komisarza Francji — 14 maja, a opublikowana 22 maja 1930 r. Po dwóch latach została ona zawieszona z powodu kryzysu parlamentarnego<sup>9</sup>. Pod koniec 1936 r. przywrócono jej postanowienia, a następnie w lipcu 1939 r. komisarz Gabriel Puaux zawiesił konstytucję, rozwiązał parlament i wprowadził rządy bezpośrednie. W 1943 r. ponownie przywrócono postanowienia konstytucji z 1930 r. — po zniesieniu art. 116 i wprowadzeniu kilku poprawek<sup>10</sup>. W tym roku Syria ogłosiła swoją niepodległość, jednak dopiero 17 kwietnia 1946 r. wojska francuskie opuściły obszar państwa syryjskiego i tym samym państwo syryjskie uzyskało pełną suwerenność.

W czerwcu 1949 r. z inicjatywy Husniego Az-Zaima, który przejął władzę w wyniku przewrotu wojskowego, opracowano projekt świeckiej i demokratycznej konstytucji, której podstawę stanowił system parlamentarny. Następnie z inicjatywy Samiego al-Hinnawiego, który w sierpniu 1949 r. dokonał zamachu stanu, kontynuowano prace nad projektem konstytucji. Nowa konstytucja została ostatecznie przyjęta 5 września 1950 r. Nazwano ją „konstytucją niepodległości”, ponieważ została przygotowana przez demokratycznie wybrane Zgromadzenie Konstytucyjne w Syrii. Syryjska ustawa zasadnicza z 1950 r. była bardzo postępową — na jej mocy przyznano prawa polityczne kobietom, co w tym regionie świata było rzadkością. Konstytucja obowiązywała tylko jeden rok, choć Syryjczycy dwukrotnie ją przywracali: w 1954 r. (konstytucję zawieszono w 1958 r.) oraz w 1962 r. (na rok). W 1953 r. ogłoszono, że znowelizowana konstytucja jest zgodna z postanowieniami ustawy zasadniczej z 1950 r. Konstytucja z 1953 r. była pierwszą konstytucją prezydencką z której usunięto przepisy dotyczące stanowiska premiera, a prezydentowi przekazano szerokie uprawnienia wykonawcze. Dokonano zmiany sposobu wyboru prezydenta. Zrezygnowano z wyboru głowy państwa przez parlament na rzecz wyborów bezpośrednich. Po zjednoczeniu Syrii z Egiptem w 1958 r. ogłoszono nową konstytucję tymczasową, której fragmenty zostały przeniesione z konstytucji egipskiej z 1954 r. Postanowienia konstytucji z 1958 r. obowiązywały do czasu secesji Syrii, czyli do 1961 r. Po wprowadzeniu stanu wyjątkowego w 1963 r. w Syrii obowiązywały konstytucje tymczasowe wydane w roku: 1964<sup>11</sup>, 1969 i 1971. Dopiero w 1973 r. przygotowano ustawę zasadniczą, która nie miała charakteru temporalnego. Została ona opracowana pod silnym wpływem Hafiza al-Asada i była pierwszą konstytucją arabską, w której przyjęto

<sup>9</sup> Po wyborach parlamentarnych w 1932 r. członkowie Izby Reprezentantów odmówili złożenia przysięgi lojalności wobec konstytucji z powodu art. 116; *vide* M. Kiwan, *Sawabit we mutaghejerat al-dasatir As-suriya min 1920 ila 1971*, <<http://www.alkhaleej.ae>>, dostęp 12 VII 2019.

<sup>10</sup> *Ibidem*. Więcej o dziejach syryjskiego konstytucjonalizmu *vide* *Tsasul tarihi li tawwir al-distor as-suri*, The Arab Orient Center for Strategic and Civilization Studies London, 11.02.2013, <<https://www.asharqalarabi.org.uk>>, dostęp 12 VII 2019.

<sup>11</sup> W konstytucji z 1964 r. nie przewidziano instytucji prezydenta. Władza wykonawcza należała wówczas do Rady Prezydenckiej (kolegialna głowa państwa) i Rady Ministrów; *vide* F. Jomma, *Wpływ podziałów religijnych...*, s. 295.

socjalistyczno-nacjonalistyczne zasady określające jedność świata arabskiego<sup>12</sup>. Konstytucja ta obowiązywała do 2012 r. W tym czasie była trzykrotnie nowelizowana, a ostatnia zmiana z 2000 r. dotyczyła poprawki art. 83, którą obniżono wiek prezydenta z 40 do 34 lat, co było niezbędne do objęcia urzędu prezydenta przez Baszszara al-Asada, syna wcześniej zmarłego prezydenta Hafiza al-Asada<sup>13</sup>.

### III. Ograniczenia biernego prawa wyborczego na urząd prezydenta Syrii

Wprowadzenie ograniczeń w zakresie biernego prawa wyborczego związane jest z wyborem odpowiednich osób na określone urzędy. Wśród najczęściej spotykanych ograniczeń należały: wiek, narodowość, kadencyjność, religia.

Zgodnie z konstytucjami syryjskimi wyróżniano aż trzy różne ograniczenia wiekowe obowiązujące kandydatów na ten urząd. I tak według pierwszej konstytucji z 1930 r. minimalna granica wieku wynosiła 35 lat (art. 68), a w ustawie zasadniczej z 1973 r., po nowelizacji w 2000 r., była niższa o rok (art. 83). Poza tymi wyjątkami najczęściej uprawionym wiekiem do kandydowania w wyborach na urząd głowy państwa było ukończenie 40. roku życia (art. 72 konstytucji z 1950 r., art. 82 konstytucji z 1953 r., art. 83 konstytucji z 1973 r. i art. 84 konstytucji z 2012 r.). Innym ograniczeniem był wymóg wyznawania islamu. Przewidziano to niemal we wszystkich konstytucjach syryjskich, poza tymczasowymi z roku 1958 i 1969.

W większości konstytucji nie zawarto wymogu określonej płci kandydata na prezydenta. Wyjątkami w tej kwestii były dwie konstytucje, w których sugerowano, że nie może to być kobieta. Pierwsza to konstytucja z 1953 r. (art. 82.2), w której *expressis verbis* ujęto, że niedopuszczalne jest nominowanie kobiet na urząd prezydenta. Druga to konstytucja z 2012 r. w której art. 84.4 stwierdzono, że kandydat na prezydenta nie może być mężem kobiety nieposiadającej obywatelstwa Syrii. Tym samym wskazano na płęć osoby ubiegającej się o fotel prezydencki.

Innym ograniczeniem zawartym w konstytucjach było posiadanie przez kandydata na urząd prezydenta obywatelstwa Syrii. Wprost do tego zagadnienia odniesiono się w konstytucji z 2012 r., w której za niezbędne uznano nie tylko posiadanie przez kandydata obywatelstwa syryjskiego, ale także zamieszkiwanie (pobyt stały) przed ubieganiem się o urząd głowy państwa na terenie Syrii przez co najmniej 10 lat bez przerwy (art. 84.5). Dotyczyło to także konstytucji z 1950 r. (art. 82.1). W ustawie zasadniczej z 1973 r. wskazano natomiast, że kandydat na prezydenta musi być syryjskim Arabem<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Świadczyła o tym treść niektórych artykułów zawartych w konstytucji z 1973 r., a mianowicie art. 1.3, 8, 13.1, 21, 23.1, 84.1.

<sup>13</sup> F. Jomma, *Wpływ podziałów religijnych...*, s. 361.

<sup>14</sup> Zgodnie z art. 3 dekretu z 1969 r. jest to m.in. każda osoba urodzona w kraju lub poza nim z ojca syryjskiego Araba; każda osoba urodzona z matki posiadającej obywatelstwo Syrii, której pochodzenie ojca nie jest potwierdzone; każda osoba, której rodzice są nieznanymi lub mają nieustalone obywatelstwo



(art. 83). Na mocy konstytucji z 1973 i 2012 r. kandydat na urząd prezydenta musiał także posiadać pełnię praw obywatelskich i politycznych, co stwierdzono *expressis verbis* w artykułach 83 i 84.3. Ponadto w ostatniej ustawie zasadniczej z 2012 r. znalazł się przepis mówiący o tym, że kandydat na prezydenta nie może być skazany za przestępstwo (nawet jeśli został uniewinniony; art. 84.3).

Kolejnym ograniczeniem w zakresie biernego prawa wyborczego na urząd prezydenta Syrii była reelekcja. W konstytucjach syryjskich w różny sposób regulowano tę kwestię. Na przykład w konstytucjach z 1930 i 1950 r. w ogóle nie przewidziano reelekcji. Ustawodawca uznał jedynie, że ustępujący prezydent może zostać ponownie wybrany po upływie pięciu lat (art. 68 i art. 73). Natomiast zgodnie z konstytucją z 2012 r. umożliwiono jedną reelekcję prezydenta (art. 88), ale liczoną dopiero od wyborów w 2014 r. (art. 155), co oznacza, że obecny prezydent będzie mógł sprawować urząd prezydenta do 2028 r. (po pomyślnych dla niego wyborach), chyba że nastąpi nowelizacja konstytucji w tym zakresie lub zostanie przyjęta nowa ustawa zasadnicza. W konstytucjach z lat: 1953, 1958, 1969, 1973 nie regulowano tej kwestii.

Innym ograniczeniem w zakresie sprawowania urzędu prezydenta była bariera związana z łączeniem tej funkcji z innymi (*incompatibilitas*). Celem wprowadzenia tej zasady było podkreślenie wysokiej pozycji głowy państwa oraz podniesienie jej prestiżu. *Incompatibilitas* pozwala zapobiegać angażowaniu prezydenta w różne dziedziny aktywności, które mogłyby podważyć powagę jego urzędu<sup>15</sup>. Odniesienie do tej zasady można znaleźć w syryjskich ustawach zasadniczych z roku: 1930, 1950 i 1953, zgodnie z którymi dotyczyła ona zakazu łączenia urzędu prezydenta z mandatem parlamentarzysty (art. 69, art. 74 i art. 84.1). Poza niepołączalnością formalną w konstytucji z 1953 r. wprowadzono również zasadę niepołączalności materialnej, co oznaczało zakaz wykonywania przez prezydenta innej pracy w przemyśle, handlu czy administracji dla zysku (art. 84.2). Dotyczyło to także art. 45 tymczasowej konstytucji Zjednoczonej Republiki Arabskiej z 1958 r., w którym uznano, że głowa państwa podczas swojej kadencji nie może „wykonywać wolnego zawodu, pracy komercyjnej, finansowej lub przemysłowej, kupować ani dzierżawić żadnej nieruchomości państwowej, wynajmować ani sprzedawać żadnej nieruchomości ze swojego majątku, ani też wystawiać jej pod zastaw”. Wskazanej zasady nie ujęto w konstytucjach z roku: 1930, 1969, 1973 i 2012.

Innym ograniczeniem w objęciu prezydentury było złożenie przysięgi. Wymóg ten został uregulowany w konstytucjach z: 1930 r. (art. 70), 1950 r. (art. 75), 1953 r. (art. 50), 1969 r. (art. 59), 1973 r. (art. 7) i 2012 r. (art. 90). Instytucja przysięgi to krótki tekst zawierający uroczyste i publiczne zobowiązanie prezydenta do wypełniania obowiązków wynikających z konstytucji, składane dla dobra ojczyzny i jego obywateli.

---

lub są bezpaństwowcami i zostali znaleźieni w Syrii; każdy, kto urodził się w Syrii i w chwili urodzenia nie miał prawa do innego obywatelstwa. Dekret ustawodawczy 276 z 1969 r. o obywatelstwie syryjskiego Araba wraz z pouczeniem wykonawczym, <<http://parliament.gov.sy/arabic/index>>, dostęp 12 VII 2019.

<sup>15</sup> T. Kowalczyk, *Ograniczenia biernego prawa wyborczego na urząd Prezydenta RP*, [w:] *Wybory i pozycja ustrojowa prezydenta w wybranych państwach świata*, red. R. Zych, Toruń 2011, s. 134; *Polskie prawo konstytucyjne. Stan prawny na dzień 1 września 1997 r.*, red. W. Skrzydło, Lublin 1997, s. 305.

Jest to przysięga polityczna, ponieważ dotyczy osoby pełniącej z mocy prawa funkcje państwowe. Konstytucje syryjskie nie zawierały odniesień *expressis verbis* do sytuacji, w której prezydent złamałby przysięgę. Złożenie jej — jak twierdzi P. Sarnecki — ma bowiem bardziej wymiar moralno-polityczny niż prawny<sup>16</sup>. Zgodnie z praktyką konstytucyjną w Syrii jej złożenie jest równoznaczne z objęciem przez daną osobę urzędu prezydenta. Dopiero wówczas prezydent może wykonywać swoje funkcje, w tym wydawać *de facto* akty prawne.

Analizując teksty przysięg składanych przez prezydentów Syrii, można zauważyć, że zawierały one odwołanie do religii, były zatem aktami ze sfery *sacrum*. Dotyczyło to konstytucji z roku: 1930, 1950, 1953, 1958, 1973 i 2012. Takiego odwołania nie było jedynie w konstytucji z 1969 r., w której prezydent przysięgał na „sвій honor i wierzenia”. Podmiotem przysięgi był Wszechmogący Bóg (Allah). Odwołanie do Allaha skłania więc do pytania o spójność konstytucji z przysięgą, ponieważ z jednej strony gwarantowano wolność sumienia i wyznania, a z drugiej wskazywano nadrzędność jednej religii nad innymi. Nie należy też zapominać o wymogu dotyczącym konkretnej religii wyznawanej przez prezydenta, czyli islamie. Ponadto przywołanie Allaha w przysiędze nie pozwalało na zachowanie przez prezydenta jako głowy państwa bezstronności wobec innych religii.

Jedynie w dwóch konstytucjach nawiązano w treści przysięgi do konieczności zachowania przez prezydenta integralności terytorialnej i niezależności państwa. Dotyczyło to ustaw zasadniczych z roku 1930 i 2012. Oznacza to, że były one wydawane w trudnym dla państwa okresie dziejowym, czyli w okresie mandatu francuskiego i początku konfliktu wewnętrznego. W konstytucji z 1930 r. uznano Syrię za niepodzielną jednostkę polityczną, której żadna część nie może zostać odłączona (art. 1 i 2). Natomiast w konstytucji z 2012 r. stwierdzono, że Syria jest niepodzielnym państwem i nie może zrzec się żadnej części swego terytorium (art. 1). W swoich przysięgach syryjscy prezydenci zobowiązywali się ponadto szanować konstytucję i prawa. Mieli stać w obronie „wolności ludu, ich interesów i majątku” (1950 r.), „godności” (1953 r.), jak i „interesów ludu i bezpieczeństwa ojczyzny” (1969 r., 1973 r.). Prezydent wygłaszając przysięgę, zobowiązywał się wypełniać swoje obowiązki z honorem i szczerością oraz działać na rzecz osiągnięcia jedności narodu arabskiego (konstytucje z roku: 1950, 1953, 1973, 2012). Zgodnie z konstytucją z 1953 r. miał bronić systemu republikańskiego, a zgodnie z konstytucją 1973 r. pracować na rzecz socjalizmu.

#### IV. Wybór prezydenta

W historii Syrii prezydent był wybierany zarówno przez parlament, jak i przez naród, co miało wpłynąć na wzmocnienie pozycji głowy państwa. Według pierwszej syryjskiej ustawy zasadniczej prezydenta wybierała Izba Reprezentantów w tajnym głosowaniu bezwzględną większością głosów. Jeśli się jednak okazało, że kandydat

<sup>16</sup> P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 46.



nie otrzymał wymaganego poparcia, to w trzeciej rundzie głosowania do jego wyboru wystarczyła większość względna (art. 68). Na mocy konstytucji z 1950 r. wyboru dokonywali również parlamentarzyści w głosowaniu tajnym. Kandydat na urząd prezydenta musiał jednak uzyskać poparcie 2/3 głosów wszystkich członków izby. Gdyby nie zebrał tylu głosów, to w drugim głosowaniu wymagana była bezwzględna większość głosów, a w kolejnym wystarczyła większość względna (art. 71). Zmianę sposobu wyboru prezydenta wprowadzono w ustawie zasadniczej z 1953 r. — odtąd zgodnie z art. 81.1 wybory miały być czteroprzymiotnikowe, czyli powszechne, równe, tajne i bezpośrednie. Urząd obejmował kandydat, który otrzymał największą liczbę głosów wyborców (art. 81.3). Później ponownie powrócono do wyboru głowy państwa przez Zgromadzenie Ludowe, czyli parlament (art. 48 konstytucji z 1969 r.). Po kilku latach zrezygnowano z tego sposobu wyborów na rzecz wyborów bezpośrednich — kandydat na prezydenta musiał jednak uzyskać rekomendację krajowego kierownictwa partii al-Baas, a następnie zostać zaakceptowany przez Zgromadzenie Ludowe (art. 84.1 konstytucji z 1973 r.). Kandydat musiał uzyskać w referendum (wyborach) bezwzględną większość głosów. Jeśli jej nie uzyskał, to Zgromadzenie zgłaszało nowego kandydata, którego kandydatura była poddawana referendum w ciągu miesiąca od ogłoszenia wyniku pierwszego referendum (art. 84.4).

Przepisy dotyczące wyborów bezpośrednich utrzymano w konstytucji z 2012 r. Od zwycięzcy wymagano uzyskania bezwzględnej większości głosów. W sytuacji, gdy żaden z kandydatów nie przekroczyłby tego pułapu, przewidziano drugą turę wyborów między dwoma osobami, które osiągnęły największe poparcie (art. 86.2). Obecnie kandydata na prezydenta zgłasza Zgromadzenie Ludowe. Musi on uzyskać poparcie co najmniej 35 członków Zgromadzenia (przy czym jeden parlamentarzysta może oddać swój głos poparcia tylko raz). Jeśli warunki do kandydowania spełnia tylko jedna osoba, to przewodniczący parlamentu ma obowiązek wezwać inne osoby do zgłaszania kandydatury na urząd prezydenta (art. 85). Zgłoszenie kandydata bada Najwyższy Sąd Konstytucyjny, który rozpatruje też protesty wyborcze (art. 89). W konstytucji tymczasowej Zjednoczonej Republiki Arabskiej z 1958 r. w ogóle nie ujęto zagadnienia wyboru prezydenta.

W syryjskich konstytucjach nie poruszano kwestii apolityczności prezydenta. Jedynie w ustawie zasadniczej z 1973 r. jednoznacznie zasugerowano, że kandydat na ten urząd musi mieć poparcie partii al-Baas, co może wskazywać na jego przynależność do tego ugrupowania. Taka formuła naruszała zasadę neutralności głowy państwa.

## V. Odpowiedzialność prezydenta

Zasada odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta została zapisana już w pierwszej konstytucji syryjskiej. Odnosił się do niej art. 82 konstytucji z 1930 r., zgodnie z którym prezydent był odpowiedzialny za naruszenie konstytucji i zdradę stanu. W pierwszej ustawie zasadniczej ustanowiono także, że odpowiedzialność za przestępstwa ogólne

będzie regulowana w ustawodawstwie zwykłym (art. 82). W przypadku wymienionych w przepisie przestępstw o postawieniu prezydenta w stan oskarżenia mieli decydować parlamentarzyści większością 2/3 głosów (art. 82). Orzeczenie wydawał Sąd Najwyższy, a do czasu jego opublikowania prezydent pozostawał zawieszony w pełnieniu swoich obowiązków. Podobnie kwestię tę uregulowano w konstytucjach z 1950 r. i 1953 r. z tą jednak różnicą, że postawienie prezydenta w stan oskarżenia musiała poprzeć 1/4 członków Izby Reprezentantów (art. 86 konstytucji z 1950 r. i art. 87 i 88 konstytucji z 1953 r.). Natomiast zgodnie z konstytucją z roku 1973 i 2012 prezydent ponosił odpowiedzialność jedynie za zdradę stanu (art. 91 konstytucji z 1973 r. i art. 117 konstytucji z 2012 r.). Wniosek o wystąpienie z aktem oskarżenia wymagał poparcia co najmniej 1/3 liczby członków Zgromadzenia Ludowego, a decyzję przyjmowano większością 2/3 głosów podczas tajnej sesji parlamentu. Kompetentnym sądem w tej sprawie był Najwyższy Sąd Konstytucyjny, złożony z pięciu członków, z których jednego wyznaczał prezydent (art. 139), a od 2012 r. Najwyższy Sąd Konstytucyjny (art. 117). Odpowiedzialności prezydenta nie ujęto w konstytucjach z roku 1958 i 1969.

Należy jednocześnie nadmienić, że syryjscy prezydenci nie ponosili odpowiedzialności politycznej za swoje czynności urzędowe. Akty prawne prezydenta musiały uzyskać kontrasygnatę odpowiedniego ministra i premiera (konstytucja z 1950 r.) lub tylko ministra (konstytucje z roku 1930 i 1953). Instytucja kontrasygnaty wymuszała zatem współpracę prezydenta z rządem i zobowiązywała rząd do realizacji podpisanego aktu. Ponadto kontrasygnata umożliwiała odróżnienie sfery aktywności prezydenta, która wymagała współpracy z rządem, od tej, w której miał samodzielne kompetencje, jak np. powołanie danej osoby na stanowisko premiera lub jej odwołanie (art. 76 konstytucji z 1930 r. i art. 79 konstytucji z 1950 r.). Do zagadnienia kontrasygnaty nie odniesiono się natomiast w: konstytucji tymczasowej Zjednoczonej Republiki Arabskiej z 1958 r., konstytucji tymczasowej z 1969 r. oraz ustawach zasadniczych z roku 1973 i 2012.

## VI. Wygaśnięcie mandatu prezydenta i jego zastępstwo

W prawie konstytucyjnym Syrii przewidziano kilka powodów wygaśnięcia mandatu głowy państwa. Jednym z nich jest zakończenie kadencji prezydenta zgodnie z konstytucją. Do innych przyczyn zalicza się: śmierć głowy państwa, zrzeczenie się sprawowanego urzędu, skazanie prawomocnym orzeczeniem Sądu Najwyższego (np. Najwyższego Sądu Konstytucyjnego) za zdradę stanu czy naruszenie konstytucji. W przypadku zrzeczenia się urzędu, zgodnie z art. 86 konstytucji z 1953 r., prezydent informował lud w liście publikowanym przez przewodniczącego parlamentu. W podobny sposób ujęto to w konstytucjach z roku 1973 (art. 87) oraz 2012 (art. 94).

W przypadku trwałej niezdolności prezydenta do pracy — z powodu śmierci, zrzeczenia się urzędu, odwołania zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego — jego funkcje przejmował przewodniczący parlamentu (art. 89.2 konstytucji z 1953 r.). Podobnie

uregulowano tę kwestię w art. 60 konstytucji z 1969 r. Zadania prezydenta przechodziły na przewodniczącego parlamentu, po zrzeczeniu się przez przewodniczącego jego funkcji. Jeśli jednak parlament pozostawał w tym czasie rozwiązany lub pozostało mu mniej niż dwa miesiące do końca kadencji, uprawnienia głowy państwa przejmował premier aż do zwołania nowego Zgromadzenia Ludowego. Od 1973 r. prezydenta mógł zastąpić jeden z wiceprezydentów (art. 88). W sytuacji, gdy nie było wiceprezydentów, zadania przejmował premier do czasu przeprowadzenia referendum w sprawie wyboru prezydenta w ciągu 90 dni (art. 89). Podobnie tę kwestię rozwiązano w konstytucji z 2012 r. (art. 93.1 i 2).

Poza przeszkodami, które trwale i nieodwracalnie uniemożliwiają sprawowanie urzędu głowy państwa, wyróżnia się także okoliczności tymczasowe będące przeszkodą w sprawowaniu urzędu, kiedy prezydent mógł zostać zastąpiony w pełnieniu swoich zadań. I tak np. zgodnie z konstytucją z 1930 r. prezydenta mógł zastąpić premier (art. 84), a zgodnie z art. 88.1 konstytucji z 1950 r. i art. 89 konstytucji z 1953 r. przewodniczący parlamentu. Dotyczyło to takich sytuacji, jak: choroba, czasowa nieobecność w państwie, skierowanie sprawy przeciwko prezydentowi do Sądu Najwyższego lub z innych powodów. Zgodnie z konstytucją z 1973 r. funkcje prezydenta przejmował wiceprezydent (art. 86). Podobnie jest od czasu wejścia w życie postanowień konstytucji z 2012 r. (art. 92).

## VII. Kompetencje prezydenta Syrii do 2012 r.

Konstytucyjny zakres kompetencji głowy państwa jest funkcją czynników politycznych i ustrojowych, które kształtują jego pozycję w systemie ustrojowym państwa. Ich klasyfikacja pozwala na wyróżnienie kompetencji w zakresie stosunków międzynarodowych i wewnętrznych. W ramach pierwszej z nich prezydent, reprezentując lud, zawiera i podpisuje w jego imieniu traktaty międzynarodowe. Zgodnie z konstytucją z 1930 r. umowy dotyczące bezpieczeństwa państwa, finansów, umowy handlowe i inne traktaty, których nie można było wypowiedzieć, pod koniec każdego roku wymagały dodatkowo zgody parlamentu (art. 74). Natomiast według art. 77.2 ustawy zasadniczej z 1950 r. i art. 54.5 konstytucji z 1969 r. prezydent podpisywał traktaty po ich zatwierdzeniu przez parlament. Na mocy aktu z 1958 r. prezydent jedynie informował parlament o zawarciu traktatu (art. 56). Wyjątkiem od tej reguły były umowy dotyczące pokoju, sojuszy, handlu, żeglugi oraz traktaty zmieniające granice państwa, związane z suwerennością państwa — one wymagały zgody parlamentu. Do uprawnień prezydenta w zakresie spraw międzynarodowych należało także mianowanie szefów misji dyplomatycznych poza granicami państwa, jak i akredytowanie szefów misji dyplomatycznych w Syrii (art. 75 konstytucji z 1930 r., art. 77.3 konstytucji z 1950 r., art. 92.4 konstytucji z 1953 r. i art. 102 konstytucji z 1973 r.).

Do kompetencji prezydenta w zakresie spraw wewnętrznych należały uprawnienia związane ze zwierzchnictwem nad siłami zbrojnymi, z obronnością i bezpieczeństwem

w okresie wojny i pokoju. Prezydent zgodnie z konstytucjami był najwyższym dowódcą sił zbrojnych (art. 55 konstytucji z 1958 r., art. 103 konstytucji z 1973 r., art. 83 konstytucji z 1950 r., art. 91 konstytucji z 1953 r.) i stał na czele Rady Obrony Narodowej (art. 83 konstytucji z 1950 r., art. 91 konstytucji z 1953 r.). Ponadto wypowiedział wojnę. Na podstawie ustaw zasadniczych z lat pięćdziesiątych XX w. czynił to na podstawie decyzji Rady Ministrów po konsultacji z Radą Obrony Narodowej i zatwierdzeniu decyzji przez parlament (art. 82 konstytucji z 1950 r., art. 92.5 konstytucji z 1953 r. z pominięciem decyzji Rady Ministrów). Podjęcie działań obronnych na mocy art. 92.6 konstytucji z 1953 r. wymagało konsultacji z Radą Obrony Narodowej, a zgodnie z art. 100 konstytucji z 1973 r. ogłoszenie wojny wymagało zgody Zgromadzenia Ludowego. Prawo do wypowiedzania wojny dano prezydentowi także w konstytucji tymczasowej z 1969 r. (art. 54.4).

Prezydent Syrii w stanach zagrożenia państwa mógł ogłosić stan wyjątkowy. Zgodnie z konstytucją z 1930 r. mógł to uczynić na wniosek Rady Ministrów i pod warunkiem poinformowania o tym parlamentu (art. 112), a zgodnie z konstytucją z 1953 r. za zgodą parlamentu na czas oznaczony, czyli nie dłużej niż miesiąc (art. 92.8). Stan wyjątkowy był ogłaszany w przypadku zagrożenia wojną lub wojny, jak i w przypadku wewnętrznych zakłóceń i klęsk żywiołowych (art. 92). Prawo do ogłaszania stanu wyjątkowego przez prezydenta zawarto również w konstytucjach z roku 1958 (art. 57) i 1973 (art. 101).

Do uprawnień prezydenta, zgodnie z konstytucją z 1953 r., należało także ogłaszanie ogólnej lub częściowej mobilizacji (art. 92). Decyzja o mobilizacji, po wejściu w życie konstytucji z 1969 r., wymagała zatwierdzenia przez Radę Ministrów i Zgromadzenie Ludowe (art. 54.4 konstytucji z 1969 r.), a po 1973 r. tylko Zgromadzenia Ludowego (art. 100). Do uprawnień prezydenta w zakresie obronności nie nawiązywano w konstytucji z 1930 r.

Do innych kompetencji głowy państwa w stosunkach wewnętrznych należało także: prawo amnestii ogólnej (konstytucje z roku: 1930, 1950 i 1969), amnestii specjalnej (konstytucje z roku: 1950, 1969, 1973 i 2012), prawo nadawania orderów i odznaczeń (poza konstytucjami z roku: 1930, 1950 i 1953). Wskazane uprawnienia nie zostały ujęte jedynie w konstytucji z 1958 r.

Kompetencje prezydenta Syrii wobec parlamentu, rządu i władzy sądowniczej wskazywały na jego pozycję ustrojową oraz określały wzajemne relacje między nim a tymi organami. Ustawodawca syryjski wyposażył prezydenta w uprawnienia, dzięki którym mógł on wpływać na tryb pracy parlamentu.

Prezydent w ramach swoich kompetencji mógł:

1. Zwołać nadzwyczajną sesję parlamentu (art. 45 konstytucji z 1930 r., art. 108 konstytucji z 1973 r.).

2. Rozwiązać parlament (art. 45 konstytucji z 1930 r., art. 85 konstytucji z 1950 r., art. 38 konstytucji z 1958 r., art. 55 konstytucji z 1969 r. art. 107.1 konstytucji z 1973 r.) nie więcej niż jeden raz z tego samego powodu (art. 45 konstytucji z 1930 r., art. 107.2 konstytucji z 1973 r.).

3. Odroczyć posiedzenie parlamentu, w porozumieniu z Radą Ministrów, ale nie więcej niż dwa razy w ciągu tej samej sesji (art. 81 konstytucji z 1930 r.).

4. Utajnić posiedzenie parlament na swój wniosek (art. 59.2 konstytucji z 1953 r.).

Na mocy konstytucji z 1953 r. prezydent mógł ponadto wydłużyć kadencję parlamentu. Proponował to na podstawie ustawy, do przegłosowania której konieczna była większość bezwzględna (art. 42.1). Natomiast konstytucją z 1958 r. dano prezydentowi uprawnienie do zwołania i odraczania sesji Rady Narodu (parlamentu) (art. 17). Decyzja o wyborze i liczbie członków Rady należała do głowy państwa (art. 13).

Ponadto zgodnie z niektórymi syryjskimi konstytucjami pozwalano prezydentowi wpływać na aktywność prawotwórczą parlamentu. Prezydent realizował ją poprzez prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 32 konstytucji z 1930 r., art. 50 konstytucji z 1958 r., art. 110 konstytucji z 1973 r.), prawo do ogłaszania ustawy (art. 79 konstytucji z 1930 r., art. 61 konstytucji z 1950 r., art. 73 konstytucji z 1953 r., art. 50 konstytucji z 1958 r., art. 98 konstytucji z 1973 r.), prawo do ponownego rozpatrzenia ustawy (art. 80 konstytucji z 1930 r., art. 62 konstytucji z 1950 r., art. 74 konstytucji z 1953 r., art. 50 konstytucji z 1958 r.) i prawo weta wobec ustaw (art. 50 konstytucji z 1958 r., art. 98 konstytucji z 1973 r.).

Dzięki swoim kompetencjom prezydent mógł wpływać na rząd poprzez powoływanie jego członków i oddziaływanie na politykę. Analiza konstytucyjnych rozwiązań w Syrii pozwala wyróżnić kilka uprawnień związanych ze wskazanymi zagadnieniami. I tak zgodnie z konstytucją z 1930 i 1969 r. prezydent desygnował prezesa Rady Ministrów, ministrów zaproponowanych przez premiera i przyjmował ich dymisje (w kolejności art. 75, art. 54.1). Podobnie w ustawach zasadniczych z roku: 1953, 1958, 1973 ustalono, że prezydent w ramach swych uprawnień powołuje i odwołuje ministrów (w kolejności: art. 94.2, art. 47, art. 95).

Prezydent mógł wypełniać swoje zadania również w zakresie polityki rządu. Zgodnie z art. 78 konstytucji z 1950 r. mógł zwołać posiedzenie Rady Ministrów pod swoim przewodnictwem. Dotyczyło to także rozwiązań zaproponowanych w konstytucjach z roku: 1969 (art. 57) i 1973 (art. 97). Zgodnie z konstytucją z 1969 r. premier i ministrowie przed objęciem swoich obowiązków składali przysięgę przed prezydentem (art. 66). Dotyczyło to także ustawy zasadniczej z 1973 r. (art. 116). Zgodnie z konstytucjami z roku 1953 i 1973 ministrowie ponosili przed nim odpowiedzialność (art. 97.2) oraz premier na mocy ustawy zasadniczej z 1973 r. (art. 117). Zgodnie z wcześniejszymi konstytucjami odpowiadali oni politycznie przed parlamentem. Prezydent mógł postawić ministra przed sądem za popełnienie przestępstwa (art. 123 konstytucji z 1973 r.).

Prezydent Syrii miał także wpływ na władzę sądowniczą. Początkowo miał jedynie prawo mianowania sędziów (art. 75 konstytucji z 1930 r.), ale w kolejnych ustawach zasadniczych rozszerzono jego kompetencje w tym zakresie. Mógł np. przedkładać parlamentowi listę kandydatów (14 osób) do Sądu Najwyższego, spośród których parlament wybierał siedem osób (art. 116.1 konstytucji z 1950 r.) lub mianować za zgodą parlamentu przewodniczącego i członków Sądu Najwyższego (art. 114.1 konstytucji z 1953 r.).

Zgodnie z syryjskimi konstytucjami prezydenta wyposażono także w uprawnienia budżetowe i inne związane z finansami państwa. Zgodnie z konstytucją z 1930 r., jeśli projekt budżetu nie został przyjęty na październikowej sesji parlamentu, prezydent miał prawo zwołania sesji nadzwyczajnej w celu kontynuowania dyskusji nad budżetem (art. 102). Jeśli wtedy także nie udało się przyjąć budżetu, prezydent na mocy dekretu przyjętego za zgodą Rady Ministrów przyjmował projekt budżetu w formie przedstawionej pierwotnie parlamentowi (art. 102). W ramach innych uprawnień w zakresie finansów państwa prezydent mógł, za zgodą Rady Ministrów, podjąć decyzję (w formie dekretu) o zaciągnięciu kredytu nadzwyczajnego czy dokonać przesunięć w budżecie (konstytucja z 1930 r.). Kredyt nie mógł być wyższy niż 2 tys. funtów syryjskich (art. 101). Natomiast zgodnie z konstytucjami z roku: 1950, 1969, 1973 prezydent nie miał uprawnień budżetowych. Jedynie w ustawie zasadniczej z 1953 r. prezydent otrzymał kompetencje do wydawania ustaw finansowych mających na celu zniesienie, obniżenie podatków czy zwolnienie z nich, jak i przeznaczanie części budżetu państwa na konkretne projekty (art. 66.2). Prezydent przedkładał parlamentowi projekt budżetu ogólnego, a ten go zatwierdzał (art. 67). Do kompetencji prezydenta na podstawie tej konstytucji należało także przesyłanie do parlamentu oświadczenia o sytuacji finansowej państwa przynajmniej raz w roku (art. 69).

Prezydent w ramach kompetencji ustrojowych miał prawo dokonywania zmian w konstytucji, które ulegało modyfikacji w kolejnych ustawach zasadniczych. I tak np. zgodnie z konstytucją z 1930 r. głowa państwa mogła jedynie wnioskować do parlamentu o nowelizację ustawy zasadniczej (art. 108). Na mocy art. 155 konstytucji z 1950 r. prezydent za zgodą Rady Ministrów i parlamentarzystów mógł domagać się nowelizacji konstytucji, ale dopiero po dwóch latach od jej wejścia w życie (art. 156). Natomiast zgodnie z konstytucją z 1953 r. prezydent mógł wnioskować o zmianę konstytucji również po upływie dwóch lat od dnia jej wejścia w życie (art. 121, 122) już tylko za zgodą członków parlamentu. Zagadnienia zmiany konstytucji nie ujęto w ustawie zasadniczej z 1958 r., a zgodnie z konstytucją z 1969 r. pozbawiono prezydenta możliwości wpływania na kształt konstytucji, przekazując to uprawnienie parlamentowi (art. 76). Po wejściu w życie konstytucji z 1973 r. prezydent mógł samodzielnie zaproponować nowelizację konstytucji (art. 149.1).

Prezydent rządził za pomocą dekretów. Wydawał je w celu powoływania urzędników (art. 80 konstytucji z 1950 r., art. 92.3 konstytucji z 1953 r.), sędziów czy w sprawach organizacyjnych (art. 80 konstytucji z 1950 r.). Dotyczyło to także dekretów wydawanych za zgodą Rady Ministrów w sprawie przepisów niezbędnych do wprowadzenia w życie ustaw (art. 95 konstytucji z 1950 r.). Prezydent w trakcie obowiązywania konstytucji z 1953 r. do czasu wyboru parlamentu mógł rządzić na podstawie dekretów ustawodawczych w sprawach niezbędnych do prowadzenia spraw w państwie, w tym prawa wyborczego w celu wyboru parlamentu (art. 124.1 i 124.2). Ustawą zasadniczą z 1958 r. dano prezydentowi uprawnienia do wydawania dowolnego ustawodawstwa lub decyzji należących do kompetencji Rady Narodu (parlamentu), w czasie gdy ta nie obradowała. Po jej zwołaniu akty te były przedstawiane Radzie



do akceptacji (art. 53). Prezydent mógł także samodzielnie wydawać decyzje w celu „uporządkowania interesów publicznych i nadzorowania administracji” (art. 54). Uprawnienia prezydenta do stanowienia prawa między sesjami parlamentu utrzymano w konstytucji z 1973 r. pod warunkiem przedstawienia ich do akceptacji na pierwszym posiedzeniu Zgromadzenia Ludowego (art. 111.1). Podobnie jak w konstytucji z 1958 r. prezydent mógł stanowić prawo podczas sesji parlamentu, jeśli wymagał tego interes narodowy i bezpieczeństwo narodowe. W obu jednak przypadkach prawo to mogło zostać zmienione lub uchylone większością głosów 2/3 członków uczestniczących w posiedzeniu pod warunkiem, że nie była ona mniejsza niż większość bezwzględna członków parlamentu (art. 111.3). Nie dotyczyło to jednak ustawodawstwa przyjętego przez prezydenta między kadencjami parlamentu (art. 111.4).

### **VIII. Pozycja ustrojowa prezydenta w konstytucji Syrii z 2012 r.**

W konstytucji Syrii z 2012 r. nie odwołano się *expressis verbis* do zasady podziału władzy, jak jest np. w art. 10 Konstytucji RP. W części III syryjskiej konstytucji, zatytułowanej „Władze państwowe”, uregulowano kwestie dotyczące władzy ustawodawczej (rozdział I), wykonawczej (rozdział II) i sędowniczej (rozdział III). Formalna systematyka konstytucji w tym fragmencie mogłaby sugerować ulokowanie prezydenta w konstytucyjnym systemie organów państwowych, ale byłaby to mylna sugestia. W długiej preambule stwierdzono m.in., że Syria wraz z jej mieszkańcami i instytucjami państwowymi od początku XXI w. znalazły się w trudnej sytuacji zagrażającej jej suwerenności, co skłoniło ustawodawcę do przyjęcia nowej konstytucji wzmacniającej rządy prawa. Opracowanie nowego projektu ustawy zasadniczej miało uspokoić nastroje społeczne. Obywatele Syrii domagali się bowiem od prezydenta przede wszystkim reform politycznych związanych z wprowadzeniem wolności i praw obywatelskich, pluralizmu politycznego, uwolnienia więźniów politycznych oraz reform ekonomicznych i społecznych.

Zgodnie z obowiązującą w Syrii konstytucją do prezydenta, obok premiera, należy władza wykonawcza, którą ma sprawować w imieniu narodu (art. 83). Ma on gwarantować przestrzeganie konstytucji, należyte funkcjonowanie władz państwowych, ochronę jedności narodowej i bytu państwowego (art. 96). Prezydent przedstawia założenia polityki publicznej państwa i wraz z Radą Ministrów nadzoruje wcielenie ich w życie (art. 98). Za swoją działalność nie ponosi odpowiedzialności, z wyjątkiem zarzutu o zdradę stanu (art. 117). Część swoich uprawnień może scedować na jednego lub więcej zastępców, którzy składają przed nim przysięgę konstytucyjną (art. 91).

Wśród kompetencji prezydenta należy wymienić:

1. Uprawnienia w zakresie spraw międzynarodowych — prezydent zawiera i wypowiada umowy międzynarodowe oraz zatwierdza szefów misji dyplomatycznych do innych państw i akredytuje szefów misji dyplomatycznych w Syrii (art. 104, 107).

2. Uprawnienia w zakresie obronności państwa — do prezydenta należy naczelne dowództwo armii i sił zbrojnych, wypowiedzenie wojny i zawarcie pokoju, ogłoszenie powszechnej mobilizacji po uzyskaniu zgody parlamentu, wprowadzenie i zakończenie stanu wyjątkowego, mianowanie urzędników wojskowych (art. 102, 103, 105, 106). Ponadto zgodnie z art. 114 prezydent ma szczególne uprawnienia do podjęcia „wymaganych przez okoliczności procedur”, kiedy zagrożona jest jedność narodowa, bezpieczeństwo i integralność terytorialna państwa.

3. Uprawnienia ustawodawcze — prawo nowelizacji konstytucji, wydawanie dekretów, decyzji i rozkazów w granicach określonych prawem, prawo inicjatywy ustawodawczej, uprawnienie do stanowienia prawa, kiedy parlament nie obraduje, uległ rozwiązaniu i kiedy zachodzi wyższa konieczność, pod warunkiem akceptacji przez Zgromadzenie Ludowe na jego pierwszym posiedzeniu (art. 101, 112, 113, 150).

4. Uprawnienia w stosunku do parlamentu — prezydent zwołuje na podstawie dekretu pierwsze posiedzenie parlamentu, zatwierdza prawa uchwalone przez Zgromadzenie Ludowe. Ma także w stosunku do nich prawo weta, ale jeśli parlament po raz drugi większością 2/3 głosów przyjmie dane prawo, prezydent musi je zatwierdzić. Ponadto prezydent ma prawo przemawiania przed parlamentem, może go rozwiązać, ale nie więcej niż jeden raz z tego samego powodu (art. 64.1, 100, 110, 111).

5. Uprawnienia wykonawcze — prezydent mianuje jednego lub więcej wiceprezydentów, premiera, jego zastępców, ministrów i wiceministrów, urzędników cywilnych. Przyjmuje także ich rezygnacje i może ich zdymisjonować. Ponadto zwołuje posiedzenia Rady Ministrów pod swoim przewodnictwem, może żądać raportów od premiera i ministrów. Prezydent ogłasza przeprowadzenie referendum w sprawach ważnych dla państwa, powołuje specjalne ciała, rady i komitety, określając ich uprawnienia i zadania (art. 91, 97, 99, 106, 115, 116).

6. Uprawnienia w stosunku do władzy sądowniczej — prezydent wraz z Najwyższą Radą Sądowniczą dba o niezależność sądownictwa w Syrii, przewodniczy tej Radzie, mianuje przewodniczącego Najwyższego Sądu Konstytucyjnego na mocy dekretu (art. 132, 133, 141).

W opinii syryjskiej opozycji i państw zaangażowanych w rozwiązanie konfliktu konstytucja z 2012 r. powinna zostać zastąpiona inną. Zgodnie z nową propozycją ustawy zasadniczej rola prezydenta miałaby zostać osłabiona kosztem wzmocnienia parlamentu. Wymóg opracowania nowej konstytucji dla Syrii przyjęła Rada Bezpieczeństwa ONZ w rezolucji nr 2254 z 18 grudnia 2015 r.<sup>17</sup> W następnym roku podczas negocjacji genewskich opozycja syryjska zaleciła zawieszenie konstytucji z 2012 r.<sup>18</sup> Grupa Działania ds. Syrii (Action Group on Syria)<sup>19</sup> zasugerowała kilka rozwiązań

<sup>17</sup> Pkt 4 decyzji nr 2254 (2015) podjętej przez Radę Bezpieczeństwa na posiedzeniu 7588 w dniu 18 grudnia 2015 r., <<https://undocs.org/ar>>, dostęp 12 VII 2019.

<sup>18</sup> R. Ziadeh, *The History of the Syrian Constitution*, „Syrian Studies Association Bulletin” 2017, t. 22, nr 1, <<https://ojs.siu.edu>>, dostęp 20 VII 2019.

<sup>19</sup> W skład grupy wchodził przedstawiciel ONZ, Ligi Państw Arabskich, UE, USA, Chin, Francji, Rosji, Wielkiej Brytanii, Turcji, Iraku, Kuwejtu i Kataru.



ustrojowych. Należy do nich unieważnienie konstytucji z 2012 r. czy przywrócenie postanowień ustawy zasadniczej z 1950 r. na okres przejściowy, ponieważ uchodzi ona za „pierwszą prawdziwą syryjską konstytucję od odzyskania niepodległości”<sup>20</sup>, przyjętą przez parlament mający „prawdziwą powszechną legitymację”. Konstytucja z 1950 r. miałaby być bazą do zmian<sup>21</sup>. W ocenie niektórych badaczy 80% jej treści można wykorzystać w niezmienionej formie, a pozostałą część zmienić i przyjąć na okres przejściowy do czasu opracowania właściwej konstytucji<sup>22</sup>. Inni z kolei sugerują porzucenie zamysłu aktualizacji ustawy zasadniczej z 1950 r. i przyjęcie deklaracji konstytucyjnej ograniczonej czasowo<sup>23</sup>.

Syryjska opozycja zaproponowała także możliwość nowelizacji obowiązującej ustawy zasadniczej i innych aktów prawnych, idąc w kierunku ograniczenia uprawnień prezydenta, ponieważ jego szerokie prerogatywy podważają zasadę trójpodziału władzy. Ponadto, jak zauważono, niektóre uprawnienia prezydenta są niejasne i zbyt szerokie, co sprawia, że są trudne do zdefiniowania<sup>24</sup>. Dotyczy to np. art. 83, 97, 105, 111, 113–116, 132 konstytucji.

## IX. Podsumowanie

Podsumowując, należy twierdzić, że wraz z przejściem władzy prezydenckiej w Syrii przez Hafiza al-Asada wprowadzono silne rządy prezydenckie. Inspiracją tych zmian był Gamal Abd al-Nasir — prezydent Egiptu, a później Zjednoczonej Republiki Arabskiej<sup>25</sup>. Na mocy konstytucji z 1973 r. H. al-Asad skupił w swoich rękach władzę absolutną. Nie ponosił odpowiedzialności za naruszenie konstytucji, a jego akty nie wymagały kontrasygnaty odpowiedniego ministra. Ponadto sam mógł zainicjować zmianę konstytucji. Poza uprawnieniami w zakresie władzy ustawodawczej miał także uprawnienia należące do władzy sądowniczej. Silnej władzy prezydenta sprzyjał stan wyjątkowy, który utrzymał się w Syrii do 2011 r. Dawał on głowie państwa możliwość korzystania z dodatkowych uprawnień przysługujących w takich sytuacjach. Uprawnienia te i silna pozycja egzekutywy, w tym prezydenta, zostały zachowane w konstytucji z 2012 r. W 2019 r. mija 48 lat, odkąd władza prezydencka należy do jednej rodziny al-Asadów. Można się zatem zastanowić, czy w Syrii jest system demokratyczny, jak założono w konstytucji, czy może *dżumlukijje*<sup>26</sup>, co oznacza republikę monarchiczną lub system rządów autorytarnych, o czym może świadczyć wiele elementów. Do nich

<sup>20</sup> *Report Syria Options for a Political Transition*, July 2015, s. 15, Action Group on Syria, <<https://www.cartercenter.org>>, dostęp 12 VII 2019.

<sup>21</sup> *Building a Political System for a Future Syria*, <<http://syrianexperthouse.org>>, dostęp 12 VII 2019.

<sup>22</sup> *Report Syria Options...*, s. 16.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 17.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 4, 10.

<sup>25</sup> F. Leverett, *Inheriting Syria: Bashar's Trial by Fire*, Washington D. C., 2005, s. 26.

<sup>26</sup> Jest to sformułowanie arabskie będące skrótem z dwóch słów: *dżumhurijsja* i *malakijja*, które oznaczają odpowiednio: republika i monarchia.

można zaliczyć silny autorytet prezydenta, organizacja władzy oparta na zasadzie wódzostwa, brak wolności i praw obywatelskich czy przemoc wobec obywateli<sup>27</sup>. Jednocześnie należy podkreślić, że w muzułmańskiej tradycji nie było miejsca na parlament. Istniała silna władza centralna, której poddani byli podporządkowani. Miało to związek z obowiązkiem religijnym, ponieważ rządzący cieszyli się boskim autorytetem i wymuszali posłuszeństwo wśród ludu.

Podstawą przyszłości ustrojowej Syrii powinien być system demokratyczny oraz zmiana konstytucji, nie tylko jej zapowiedzi, ale przede wszystkim wcielanie w życie i przestrzeganie ujętych w niej zasad przez elity polityczne. Rekonstrukcja ustroju powinna polegać na przejściu do modelu semiprezydencyjnego. Prezydent swoją władzą powinien podzielić się nie tylko z rządem, ale także z parlamentem. A ten ostatni powinien być silny, ale jednocześnie odzwierciedlać podziały społeczne, w tym religijne, narodowe i etniczne. Postuluje się także wprowadzenie w Syrii bikameralizmu i konfesjonalno-narodowego systemu rządów (opartego na kluczu wyznaniowym i narodowym). Wprowadzenie zmian będzie jednak trudne z uwagi na brak woli elit do transformacji. Alawici dzierżący władzę nie będą chcieli jej utracić i tym samym mogą blokować reformy. Ponadto syryjska opozycja nie jest silna (m.in. z powodu zaangażowania w konflikt np. Rosji, Iranu, Turcji, USA), a świadomość polityczna obywateli państwa niewielka. Problemem może być także sektarianizm i plemiennosc, jak również brak politycznej i społecznej stabilności po zakończeniu wojny. By powiodły się zmiany, potrzebna będzie reforma ekonomiczna oraz budowa społeczeństwa obywatelskiego i rozwój partycypacji politycznej społeczeństwa syryjskiego.

---

## Bibliografia

### ŹRÓDŁA

- Decyzja nr 2254 (2015) podjęta przez Radę Bezpieczeństwa na posiedzeniu 7588 w dniu 18 grudnia 2015 r., <<https://undocs.org/ar>>.
- Dekret ustawodawczy 276 z 1969 r. o obywatelstwie syryjskiego Araba wraz z pouczeniem wykonawczym, <<http://parliament.gov.sy/arabic>>.
- Konstytucja Arabskiego Królestwa Syrii z 1920 r. (Konstytucja Wielkiego Królestwa Syrii), <<http://emediatc.com>>.
- Konstytucja państwa syryjskiego z 1930 r., <<http://parliament.gov.sy>>.
- Konstytucja Syrii z 1950 r., <<http://dustour.org/media-library>>.
- Konstytucja Syryjskiej Republiki Arabskiej z 1953 r., <<http://parliament.gov.sy>>.
- Konstytucja Syryjskiej Republiki Arabskiej z 27 lutego 2012 r., <<http://www.parliament.gov.sy>>.
- Konstytucja tymczasowa z 1969 r., konstytucja al-Baas, <<http://parliament.gov.sy>>.
- Konstytucja Zjednoczonej Republiki Arabskiej z 1958 r., <<http://el-borai.com>>.

---

<sup>27</sup> F. Jomma, *Wpływ podziałów religijnych...*, s. 361–371.

Report *Syria Opitions for a Political Transition*, July 2015, s. 15, Action Group on Syria, <<https://www.cartercenter.org>>.

Stała konstytucja syryjska z 1973 r., <<http://emediatc.com>>.

Tymczasowa konstytucja z 1964 r., <<http://souri.net>>.

## PIŚMIENNICTWO

*Al-dasatir al-mutaakiba fi suria: tahlil we mukarana (Kolejne konstytucje Syrii: analiza porównawcza*, czerwiec 2017 r.), IDRAK Centre for Studies & Consultations, <<https://idraksy.net>>.

*Building a Political System for a Future Syria*, <<http://syrianexperthouse.org>>.

Fildis A.T., *The Troubles in Syria: Spawnd by French Divide and Rule*, „Middle East Policy Council” t. XVIII, nr 4, <https://www.mepc.org>, <https://doi.org/10.1111/j.1475-4967.2011.00515.x>.

*French Mandate for Syria and the Lebanon*, „The American Journal of International Law” t. 17, nr 3, Supplement: Official Documents (Jul., 1923), <<http://www.ndu.edu.lb>>.

*Historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, red. B. Lesiński, Wydawnictwo Ars Boni et Aequi, Poznań 1995.

Jomma F., *Wpływ podziałów religijnych, narodowych i etnicznych na procesy polityczne w Syrii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2018.

Kiwan M., *Sawabit we mutaghejerat al-dasatir As-surija min 1920 ila 1971*, <<http://www.alkhaleej.ae>>.

Kowalczyk T., *Ograniczenia biernego prawa wyborczego na urząd Prezydenta RP*, [w:] *Wybory i pozycja ustrojowa prezydenta w wybranych państwach świata*, red. R. Zych, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2011.

Leverett F., *Inheriting Syria: Bashar's Trial by Fire*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2005.

Moubayed S.M., *Stell & Silk. Men and Women Who Shaped Syria 1900–2000*, Cune Press, Seattle 2006.

*Polskie prawo konstytucyjne. Stan prawny na dzień 1 września 1997 r.*, red. W. Skrzydło, Wydawnictwo MORPOL, Lublin 1997.

Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2000.

*Tsasul tarihi li tatawir al-distor as-suri*, The Arab Orient Center for Strategic and Civilization Studies London, 11.02.2013, <<https://www.asharqalarabi.org.uk>>.

Ziadeh R., *The History of the Syrian Constitution*, „Syrian Studies Association Bulletin” 2017, t. 22, nr 1, <<https://ojcs.siu.edu>>.



IRENEUSZ BOCHENEK\*

„Każdy człowiek ma prawo do posiadania obywatelstwa”<sup>1</sup>

## Instytucja obywatelstwa w polskim i belgijskim porządku prawnym

Celem artykułu jest analiza instytucji obywatelstwa w kontekście doświadczeń związanych z wykonywaniem funkcji konsularnych w Ambasadzie RP w Brukseli. Opracowanie przybliży czytelnikowi zagadnienie będące tematem szerokim i złożonym, podlegającym nieustannej ewolucji, w szczególności w zakresie kryteriów nabywania obywatelstwa. W artykule autor stara się udzielić odpowiedzi m.in. na pytanie, jak instytucja obywatelstwa została uregulowana w systemach prawnych Polski i Belgii od momentu uzyskania niepodległości przez oba te państwa. Przedstawiono konkretne przykłady, za jakimi stykają się konsulowie w swojej pracy, znaczenie posiadania obywatelstwa, jego praktycznej roli w życiu codziennym oraz konieczności dokonania wielu czynności administracyjnych z tym związanych, pozwalających bez przeszkód w pełni korzystać z praw obywatelskich danego państwa.

**SŁOWA KLUCZOWE:** nabycie obywatelstwa, prawo belgijskie, prawo polskie, obywatelstwo, utrata obywatelstwa

## The institution of nationality under Polish and Belgian legal provisions

The article examines the problem of the status of ‘nationality’ in light of consular experience gained at the Embassy of the Republic of Poland in Brussels. It is indisputable that the aforementioned issue is still evolving, in particular in the field of criteria required for acquiring a nationality. Among others, the article answers the question as to how this matter has been regulated in the Polish and Belgian legal orders from the time of creation of both these modern states until today. Furthermore, the article presents specific issues that consular officers encounter in their day-to-day work, the importance of nationality, its practical role in everyday life and the need to perform related administrative tasks, enabling the enjoyment of one’s civil rights in a given country.

**KEY WORDS:** acquisition of nationality, Belgian law, Polish law, nationality, loss of nationality

\* **Mgr Ireneusz Bochenek**, prawnik, politolog, urzędnik służby cywilnej,  
[Ireneusz.Bochenek@kprm.gov.pl](mailto:Ireneusz.Bochenek@kprm.gov.pl), <https://orcid.org/0000-0003-0655-0698>

---

<sup>1</sup> Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r., art. 15, <<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=pql>>, dostęp 8 IV 2018.

## I. Zagadnienia wstępne — definicja

Problematyka nabycia lub utraty obywatelstwa i związane z tym następstwa to temat niezwykle złożony. Praktyka pokazuje, że brak znajomości zasad w tym zakresie może być powodem nieprzewidzianych sytuacji. Rejestracja nowo narodzonego dziecka, zawarcie związku małżeńskiego, zakup bądź sprzedaż nieruchomości, wyjazd za granicę — wszystkie te okoliczności determinuje fakt posiadania obywatelstwa<sup>2</sup>. W celu dokonania tych czynności każdy powinien legitymować się ważnym dokumentem tożsamości takim jak paszport czy dowód osobisty. Posiadanie obywatelstwa ma istotne znaczenie w funkcjonowaniu państwa<sup>3</sup>. Jednym z autorów uniwersalnego pojęcia obywatelstwa jest Orit Ichilov, która sklasyfikowała opisywaną instytucję prawa jako pojęcie złożone i wielowymiarowe. W jej opinii, obywatelstwo „składa się z elementów prawnych, kulturowych, społecznych oraz politycznych i nadaje obywatelom zdefiniowane prawa i obowiązki, poczucie tożsamości oraz więzy społeczne”<sup>4</sup>. Definicja ta dokonuje pewnej hierarchizacji instytucji obywatelstwa, stawiając na pierwszym miejscu jej prawny aspekt. W literaturze przedmiotu pojęcie obywatelstwa definiowane jest jako trwała więź jednostki z państwem<sup>5</sup>. Wyrazem tej więzi są zagwarantowane przez państwo prawa i obowiązki obywatela. Zdefiniowanie tego pojęcia zawiera Europejska konwencja o obywatelstwie<sup>6</sup>. Art. 2 tej konwencji stanowi, że obywatelstwo to prawna więź między osobą a państwem, która nie wskazuje na pochodzenie etniczne tej osoby<sup>7</sup>.

W polskim porządku prawnym opisywaną więź określają postanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>8</sup> W preambule do konstytucji ustanowiono, że „my Naród — wszyscy obywatele Rzeczypospolitej [...] równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego — Polski, [...] ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa”. Należy podkreślić, że Rzeczypospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1 konstytucji), a obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi (art. 34 konstytucji). Szczegółowe zasady, warunki oraz tryb nabywania i utraty obywatelstwa, potwierdzenia jego posiadania lub utraty, a także właściwość organów w tym zakresie reguluje ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim [dalej: u.o.p.]<sup>9</sup>. W Królestwie Belgii zagadnienie obywatelstwa znajduje swe źródło w rozdziale II konstytucji z 1994 r. zatytułowanym „Belgowie

<sup>2</sup> Confer W. Ramus, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980, s. 304 i n.

<sup>3</sup> J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie: zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1998, s. 13 i n.

<sup>4</sup> N. Rzenno, *Podstawy prawne decyzji w przedmiocie obywatelstwa polskiego. Analiza prawnopównawcza przepisów obowiązujących od II Rzeczypospolitej do współczesności*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2016, t. 19, s. 330.

<sup>5</sup> K. Trzcziński, *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Warszawa 2006, s. 12.

<sup>6</sup> Nieratyfikowana przez Polskę (stan prawny na dzień 8 lipca 2019 r.).

<sup>7</sup> Europejska konwencja o obywatelstwie z 6 listopada 1997 r. <<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/re/1997c.html>>, dostęp 24 IX 2018.

<sup>8</sup> Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2012 r. poz. 161.

i ich prawa”. W myśl art. 8 belgijskiej konstytucji „obywatelstwo belgijskie uzyskuje się, zachowuje i traci na podstawie zasad określonych w prawie cywilnym”. Inaczej niż w polskim porządku prawnym, belgijski ustawodawca uregulował kwestię przyznania obywatelstwa. Prerogatywę w tym względzie przyznano federalnej władzy ustawodawczej (art. 9 konstytucji belgijskiej)<sup>10</sup>. Aktem prawnym określającym sposób nabycia, utraty i przywrócenia obywatelstwa belgijskiego jest kodeks obywatelstwa belgijskiego z 28 czerwca 1984 r.<sup>11</sup>

Polskie prawo dopuszcza dwa podstawowe sposoby nabycia obywatelstwa, wynikające z węzła, który powstaje *ipso iure* między państwem i jego obywatelem<sup>12</sup>. Każde państwo posiada niczym nieskrępowane uprawnienie do decydowania, która z metod będzie właściwa do określenia, że dana osoba nabyła obywatelstwo tegoż państwa. Powyższa reguła znajduje odzwierciedlenie w treści m.in. konwencji w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie oraz protokole dotyczącym przypadku bezpaństwowości, sporządzonymi w Hadze 12 kwietnia 1930 r. W myśl art. 1 zdanie pierwsze tej konwencji, „każde państwo władne jest określić w swym ustawodawstwie, kto jest jego obywatelem”<sup>13</sup>. Niemal identycznie kwestię tę regulują przepisy Europejskiej konwencji o obywatelstwie, która stanowi, że „każde państwo określa w swym ustawodawstwie, kto jest jego obywatelem” (art. 3 ust. 1).

W latach dwudziestych i trzydziestych ubiegłego wieku Polacy byli w Belgii trzecią największą grupą narodowościową, po Francuzach i Holendrach. W tym czasie stanowili 20,4% wszystkich cudzoziemców mieszkających na terytorium tego kraju<sup>14</sup>. Obecnie Polacy nadal są jedną z najliczniejszych grup narodowościowych przyjmujących obywatelstwo belgijskie. Według danych belgijskiego urzędu statystycznego (*Statbel*), w latach 2009–2014, aż 3914 polskich obywateli przyjęło obywatelstwo belgijskie<sup>15</sup>. Jednak wiele osób od urodzenia mieszkających w Belgii i będących z pochodzenia Polakami nie posiada żadnego dokumentu tożsamości potwierdzającego ich obywatelstwo. Oznacza to, że osoby te nie mogą swobodnie poruszać się poza terytorium Belgii i w związku z tym występują o pomoc do Wydziału Konsularnego Ambasady RP w Brukseli [dalej: WK]. Warto zwrócić uwagę, że rok rocznie odnotowuje się również wzrost liczby obywateli belgijskich polskiego pochodzenia, starających się o nabycie obywatelstwa polskiego. Przytoczone okoliczności stanowiły bezpośredni asumpt do podjęcia rozważań poświęconych instytucji obywatelstwa w kontekście polsko-belgijskim.

Celem artykułu jest m.in. udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy przepisy prawa belgijskiego przewidują inne sposoby nabycia obywatelstwa niż te uregulowane przepisami prawa polskiego oraz czy obywatelstwo Unii Europejskiej zastępuje obywatelstwo polskie i belgijskie. Artykuł jest także analizą historycznych przepisów prawnych

<sup>10</sup> *Konstytucja Królestwa Belgii*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2010, s. 27.

<sup>11</sup> Code de la nationalité belge, 28 juin 1984., *Moniteur belge* du 12-07-1984, nr 1984900065, s.10100.

<sup>12</sup> M. Pilich, *Zasada obywatelstwa w prawie prywatnym międzynarodowym*, Warszawa 2015, s. 119.

<sup>13</sup> Dz.U. z 1937 r. nr 47, poz. 361.

<sup>14</sup> F. Caestecker, B. Renaud, N. Perrin, T. Eggerickx, *Devenir Belge*, Malines 2016, s. 93.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 208.



odnoszących się do instytucji obywatelstwa zarówno w polskim, jak i w belgijskim systemie prawnym. W artykule omówiono także status prawny osób mieszkających w Belgii, nieposiadających dokumentu tożsamości świadczącego o ich obywatelstwie, pozwalającego jednocześnie na swobodne poruszanie się poza granice Belgii. Przedstawiono konkretne przypadki związane z uzyskaniem obywatelstwa polskiego podczas wykonywania funkcji konsularnych<sup>16</sup> w Ambasadzie RP w Królestwie Belgii. Na podstawie metody historycznoprawnej oraz formalno-dogmatycznej dokonano analizy polskich i belgijskich przepisów prawnych odnoszących się do problematyki nabycia oraz utraty obywatelstwa.

## II. Rozwój regulacji prawnych dotyczących obywatelstwa w Polsce

Począwszy od 1918 r. polski ustawodawca uchwalił cztery ustawy, które szczegółowo określają procedury nabycia i utraty obywatelstwa polskiego<sup>17</sup>. Pierwszym aktem prawnym niepodległego państwa była ustawa z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego<sup>18</sup>, której głównym celem było ustalenie „kto jest obywatelem Państwa polskiego i jakie prawa i obowiązki ciążyą na obywatelu w przeciwstawieniu do cudzoziemca”<sup>19</sup>. Za punkt wyjścia przyjęto zasadę, że obywatel polski nie może być jednocześnie obywatelem innego państwa, o czym stanowił *implicite* art. 1 tej ustawy<sup>20</sup>. Z kolei w jej art. 4 enumeratywnie określono, kiedy można było nabyć obywatelstwo polskie, czyli przez urodzenie, uprawnienie, uznanie lub przysposobienie, zamążpójście, nadanie oraz przyjęcie urzędu publicznego lub przyjęcie do służby wojskowej w państwie polskim, jeśli nie uczyniono przeciwnego zastrzeżenia.

Po II wojnie światowej państwo polskie znalazło się w zupełnie innym położeniu geopolitycznym. Wpłynęło to na kształt nowej ustawy o obywatelstwie polskim, uchwalonej 8 stycznia 1951 r. [dalej: ustawa z 1951 r.].<sup>21</sup> Jednak prawodawca zdecydował się utrzymać zasadę zakazującą legitymowania się przez obywatela polskiego obywatelstwem innego państwa niż Polska (art. 1 ustawy z 1951 r.). Za obywateli polskich uważano osoby mające obywatelstwo polskie na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów prawa lub przybyłych do Polski Ludowej jako repatrianci albo tych, którzy uzyskali stwierdzenie narodowości polskiej na podstawie odrębnych przepisów (art. 2 pkt 3 ustawy z 1951 r.). Ponadto zgodnie z treścią art. 3 tej ustawy, ustawodawca

<sup>16</sup> M.A. Panek, *Dokonywanie czynności notarialnych przez konsulów Rzeczypospolitej Polskiej w aspekcie bezpieczeństwa prawnej obywateli*, „Zeszyty Prawnicze” 2019, nr 3, s. 30.

<sup>17</sup> J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie...*, s. 13 i n.

<sup>18</sup> Dz.U. z 1920 r. nr 7, poz. 44.

<sup>19</sup> D. Malec, *Obywatelstwo państwa polskiego w świetle orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego 1922–1939*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, t. XIV, z. 2, s. 76.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1921 r. nr 44, poz. 267.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, Dz.U. z 1951 r. nr 4, poz. 25.



przewidział możliwość uznania przez właściwą władzę za obywateli polskich osoby, które zamieszkiwały w Polsce co najmniej od 9 maja 1945 r. Ustawa zmodyfikowała natomiast zasady odnoszące się do nabycia obywatelstwa w wyniku urodzenia. Zniesiono bowiem rozróżnienie nabywania obywatelstwa po rodzicu określonej płci, tzn. ślubne po ojcu, a nieślubne po matce i zastąpiono ją zasadą terytorialności. Jak stanowił art. 8 ustawy z 1951 r., dziecko urodzone w Polsce, którego jedno z rodziców jest obywatelem polskim, a drugie obywatelem innego państwa, nabywało obywatelstwo polskie. Nie sposób nie zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym przez Dorotę Pudzianowską, że zmiana ta podyktowana była uznaniem równouprawnienia kobiet i mężczyzn i zarazem przejawem większej akceptacji dla instytucji wielokrotnego obywatelstwa<sup>22</sup>. Z kolei ustawa ta pozostawiała obojgu rodzicom, w przypadku gdy jedno z nich było obywatelem innego państwa, możliwość wyboru obywatelstwa poprzez złożenie stosownego oświadczenia przed właściwą władzą w ciągu miesiąca od urodzenia się dziecka (art. 8 ust. 1 ustawy z 1951 r.). Zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy z 1951 r. dziecko, które nabyło obywatelstwo obce w trybie ust. 1 i 2 art. 8, mogło dokonać wyboru obywatelstwa po ukończeniu 13. roku życia i złożeniu odpowiedniego oświadczenia w tym względzie przed właściwą władzą. Pewnym novum była możliwość odstąpienia od zasady uzależnienia obywatelstwa kobiet od obywatelstwa małżonka. Ustawa w art. 10 ust. 1 stanowiła, że na prośbę cudzoziemca można było nadać obywatelstwo polskie. Jedynym warunkiem było złożenie przez niego dowodu zwolnienia z obcego obywatelstwa. Cudzoziemiec nie miał obowiązku (tak jak pod rządami przedwojennej ustawy) wykazywać, że przynajmniej od 10 lat przebywa w Polsce. W rezultacie o nadanie obywatelstwa polskiego ubiegały się osoby niezwiązane żadnymi więzami rodzinnymi czy też bytowymi z Polską<sup>23</sup>. Godne uwagi jest, że ustawodawca wprowadził również katalog sześciu przesłanek (o charakterze *numerus clausus*), który warunkował odebranie obywatelstwa obywatelowi polskiemu, przebywającego za granicą (art. 12 ust. 1 ustawy z 1951 r.)<sup>24</sup>. Organem władzy uprawnionym do orzekania o nadaniu i utracie obywatelstwa polskiego zgodnie z art. 13 ust. 1 była Rada Państwa. Była to instytucja wzorowana na radzieckich regulacjach prawnoustrojowych, która zgodnie z przepisem art. 2 ustawy konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r.<sup>25</sup> została obok prezydenta i rządu Rzeczypospolitej zaliczona do organów władzy wykonawczej<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> D. Pudzianowska, *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013, s. 131.

<sup>23</sup> J. Rajski, *Nowa ustawa o obywatelstwie polskim*, „Palestra” 1962, nr 6, s. 55.

<sup>24</sup> Art. 12 „1. Obywatel polski, który przebywa za granicą, może być pozbawiony obywatelstwa polskiego, jeżeli: naruszył obowiązek wierności wobec Państwa Polskiego; działał na szkodę żywotnych interesów Polski Ludowej; nielegalnie opuścił obszar Państwa Polskiego po dniu 9 maja 1945 r.; odmówił powrotu do kraju na wezwanie właściwej władzy; uchyla się od wykonania obowiązku wojskowego; skazany został za granicą za zbrodnię pospolitą lub jest recydywistą. Pozbawienie obywatelstwa polskiego można rozciągnąć na zamieszkałe za granicą dzieci pozbawionego, które nie ukończyły lat trzynastu”.

<sup>25</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1947 r. nr 18, poz. 71).

<sup>26</sup> S. Bożyk, *Pozycja ustrojowa Rady Państwa w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.*, „Miscellanea Historico-Juridica” 2009, t. VIII, s. 163.

Kolejną ustawą normującą prawo o obywatelstwie polskim, była ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim<sup>27</sup>. Nowa ustawa była aktem spójnym, pozbawionym luk prawnych, jak w przypadku poprzedniej. Jerzy Rajski wskazał, że nowa regulacja była doskonalsza, znacznie precyzyjniejsza i bardziej szczegółowa<sup>28</sup>. Ponadto regulowała ona nie tylko kwestie, które były przez poprzednie ustawodawstwo w ogóle pominięte, lecz także i te, które dotychczas unormowane były w odrębnych aktach niższego rzędu, np. w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 1951 r. o właściwości władz do orzekania w sprawach obywatelstwa<sup>29</sup>. Ustawa powieliła zasadę, że obywatel polski nie może legitymować się obywatelstwem innego państwa. W praktyce oznaczało to, że fakt nabycia przez obywatela polskiego innego obywatelstwa nie wywoływał żadnych skutków prawnych<sup>30</sup>. W art. 4 ustawy z 1962 r. ustanowiono, że dziecko nabywa obywatelstwo polskie w sposób pierwotny w myśl zasady *ius sanguinis* (przez urodzenie), jeżeli oboje rodzice są obywatelami polskimi, albo jedno z rodziców jest obywatelem polskim, a obywatelstwo drugiego jest nieznanne, nieokreślone bądź nie posiada on żadnego obywatelstwa. Z kolei w art. 5 ustawy z 1962 r. określono jedną z podstawowych zasad nabycia obywatelstwa — zasadę *ius soli*, w myśl której dziecko urodzone lub znalezione w Polsce nabywało obywatelstwo polskie, gdy oboje rodzice byli nieznanymi bądź nie mieli określonego obywatelstwa lub nie posiadali żadnego obywatelstwa. W przypadku gdy jedno z rodziców było obywatelem polskim, a drugie posiadało obywatelstwo innego państwa, ustawa pozostawiła rodzicom możliwość dokonania wyboru obywatelstwa ich dziecka. Należy podkreślić, że rodzice w oświadczeniu zgodnie złożonym przed właściwym organem w ciągu trzech miesięcy od dnia urodzenia dziecka mogli wybrać dla niego obywatelstwo drugiego z rodziców, jeżeli według prawa tego państwa dziecko nabywało jego obywatelstwo w chwili urodzenia (art. 6 ust. 1). Ustawodawca postanowił przedłużyć termin złożenia takiego oświadczenia do trzech miesięcy.

Ustawa z 1962 r. regulowała również przyznanie cudzoziemcowi uprawnienia do nabycia obywatelstwa polskiego. Mogło to nastąpić na wniosek zainteresowanego (art. 8 ust. 1). Możliwe było jedynie w przypadku spełnienia odpowiednich przesłanek. Jedną z nich była zasada domicylu — cudzoziemiec musiał mieszkać terytorium Polski przez co najmniej pięć lat. Niemniej ustawodawca wprowadził wyjątek od tego wymogu — w szczególnie uzasadnionych przypadkach można było nadać obywatelstwo polskie cudzoziemcowi, chociażby nie spełniał on tego warunku. Oznaczało to, że obywatelstwo polskie można było nadać cudzoziemcowi mieszkającemu za granicą<sup>31</sup>.

Za obywatela polskiego można było uznać osobę o nieokreślonym obywatelstwie lub nieposiadającą żadnego obywatelstwa, jeżeli co najmniej pięć lat zamieszkiwała w Polsce (art. 9 ust. 1 ustawy z 1962 r.). W takim przypadku uznanie rozciągało się na małoletnie dzieci, jeżeli również zamieszkiwały w Polsce (art. 9 ust. 3). Przepis ten

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, Dz.U. nr 10, poz. 49.

<sup>28</sup> J. Rajski, *op. cit.*, s. 53.

<sup>29</sup> Dz.U. z 1951 r. nr 4, poz. 30.

<sup>30</sup> J. Rajski, *op. cit.*, s. 53.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 55.

zniósł dotychczasowy warunek *sine qua non* stanowiący o zamieszkiwaniu w Polsce po 9 maja 1945 r.<sup>32</sup> Kolejnym warunkiem obligatoryjnym była konieczność złożenia wniosku przez osobę zainteresowaną. W art. 10 ust. 1 ustawy z 1962 r. uregulowano kwestię zawarcia związku małżeńskiego cudzoziemki z obywatelem polskim, co pozwalało jej na nabycie obywatelstwa polskiego, jeżeli w ciągu trzech miesięcy od zawarcia związku przed odpowiednim organem złożyła odpowiednie oświadczenie i organ ten wydał decyzję o przyjęciu tego oświadczenia. Zgodnie z art. 10 ust. 2 tej ustawy, wymogiem przyjęcia takiego oświadczenia było udokumentowanie utraty obywatelstwa obcego<sup>33</sup>. Ostatnią instytucją pozwalającą na nabycie obywatelstwa polskiego była repatriacja, którą regulował ówczesny art. 12 ustawy<sup>34</sup>. Repatrianci przybywający do Polski nabywali polskie obywatelstwo z mocy prawa, jednak osoba, która utraciła obywatelstwo polskie nabyte przez repatriację, nie mogła w tym trybie nabyć go ponownie (art. 12 ust. 6 ustawy z 1962 r.).

W rozdziale trzecim ustawy zamieszczono przepisy określające sytuacje, w których następowała utrata obywatelstwa polskiego. Pierwszą z nich było nabycie obywatelstwa obcego, na co zainteresowany wcześniej musiał uzyskać zezwolenie właściwego organu polskiego i tracił w ten sposób obywatelstwo polskie (art. 13 ust. 1 ustawy z 1962 r.). Utrata rozciągała się na małoletnie dzieci zainteresowanego, jednak w przypadku dzieci, które ukończyły 16 lat, następowało ono jedynie za ich zgodą (art. 13 ust. 5). Drugą możliwością utraty obywatelstwa polskiego było jego pozbawienie. Był to środek represyjny stosowany przez władze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej [dalej: PRL], wobec osób przebywających za granicą. Ustawa z 1962 r. powieliła poprzednie rozwiązania prawne zmierzające do pozbawienia obywatelstwa polskiego. W tym względzie nie przewidywała ona żadnych odstępstw od tej zasady. Organem decydującym o nadaniu obywatelstwa polskiego była Rada Państwa<sup>35</sup>.

Zmiany ustrojowe po 1989 r. spowodowały konieczność uchwalenia nowej ustawy regulującej szeroko pojętą problematykę obywatelstwa polskiego. Nastąpiło to w 2009 r., kiedy to polski ustawodawca uchwalił ustawę z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim. Wspomniany akt prawa oparty został na czterech fundamentalnych zasadach, z których trzy pierwsze zostały bezpośrednio określone w samej ustawie, natomiast

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 56.

<sup>33</sup> W ustawie przewidziano możliwość przywrócenia obywatelstwa polskiego, w szczególności kobietom, które je utraciły na skutek zamążpójścia za cudzoziemcą, a po ustaniu tego związku małżeńskiego mogły złożyć odpowiednie oświadczenie poparte dowodem utraty lub zwolnieniem z obywatelstwa obcego (art. 11 ust. 1).

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 56.

<sup>35</sup> Prezes Rady Ministrów nie musiał występować do Rady Państwa w sprawach obywatelskich. Obowiązek ten ciążył odpowiednio na ministrze spraw wewnętrznych, który występował z wnioskiem o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego oraz na ministrze spraw zagranicznych, który składał do Rady Państwa wniosek o pozbawienie obywatelstwa polskiego. Rada Państwa mogła także upoważnić ministra spraw zagranicznych do udzielania zezwoleń na zmianę obywatelstwa polskiego osobom zamieszkałym za granicą, jak również wyrazić zgodę na przekazanie przez ministra spraw zagranicznych decyzji w tych sprawach kierownikom niektórych urzędów konsularnych (art. 16 ust. 3 ustawy z 1962 r.).

ostatnia znalazła swój wyraz w art. 34 ust. 2 Konstytucji RP<sup>36</sup>. Zasada pierwsza to zasada ciągłości obywatelstwa polskiego, wyrażona w art. 2 ustawy z 2009 r. stanowiącym, że w dniu wejścia w życie ustawy obywatelami polskimi są osoby, które posiadają obywatelstwo polskie na podstawie dotychczasowych przepisów. Zasada druga — wyłączności obywatelstwa polskiego — znalazła swój wyraz w art. 3 ust. 1 ustawy z 2009 r. i w obecnym ujęciu łączy się z zagadnieniem podwójnego obywatelstwa uznanego w nowej ustawie za dopuszczalne, z zastrzeżeniem, że obywatel polski posiadający równocześnie obywatelstwo innego państwa ma wobec RP takie same prawa i obowiązki jak osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 maja 2007 r.<sup>37</sup> stwierdził, że „zasada wyłączności obywatelstwa wyklucza uznanie na gruncie prawa polskiego za obywatela innego państwa”<sup>38</sup>. W związku z tym na mocy postanowień tej ustawy obywatel polski nie może wobec władz RP powoływać się ze skutkiem prawnym na posiadanie równocześnie obywatelstwa innego państwa i na wynikające z niego prawa i obowiązki (art. 3 ust. 2 ustawy z 2009 r.). Zasada trzecia dotyczy równego traktowania kobiet i mężczyzn, w szczególności równouprawnienia małżonków pod względem obywatelstwa. W konsekwencji wszystkie kwestie dotyczące obywatelstwa są niezależne od zawarcia małżeństwa<sup>39</sup>. Zgodnie z art. 5 ustawy z 2009 r. zawarcie związku małżeńskiego przez obywatela polskiego z osobą niebędącą obywatelem polskim nie powoduje zmian w obywatelstwie małżonków. Czwarta konstytucyjna zasada określa możliwość utraty obywatelstwa polskiego, która może nastąpić wyłącznie w drodze zrzeczenia się obywatelstwa. Tym samym obywatel polski nie może zostać pozbawiony obywatelstwa polskiego przez działanie organów państwowych lub z mocy prawa<sup>40</sup>, jak przewidywały to poprzednie ustawy.

Obowiązująca ustawa z 2009 r. wyróżnia cztery sposoby, na podstawie których następuje nabycie obywatelstwa polskiego. Pierwszy z nich, to nabycie obywatelstwa z mocy prawa. W art. 14 pkt 1 ustawy wprowadzono prostą formułę wyrażającą przytaczaną już wcześniej zasadę *ius sanguinis*<sup>41</sup>. Małoletni nabywa obywatelstwo polskie

<sup>36</sup> J. Jagielski, *Z problematyki obywatelstwa oraz prawa o obywatelstwie polskim (kila refleksji na kanwie nowej ustawy o obywatelstwie polskim)*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 227; <<http://www.wuwr.com.pl/online-texts/show/j-jagielski-z-problematyki-obywatelstwa-oraz-prawa-o-obywatelstwie-polskim-57.html>>, dostęp 17 X 2018.

<sup>37</sup> NSA wyrok z 22 maja 2007 r., sygn. akt I OSK 947/06, LEX nr 506956.

<sup>38</sup> I. Leraczyk, B. Wójcik, A. Zaprzaluk, *Nabywanie obywatelstwa polskiego*, red. T. Sieniow, Lublin 2013, s. 17.

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 17.

<sup>40</sup> J. Jagielski, *Z problematyki...*, s. 227–228.

<sup>41</sup> Doprecyzowana przepisem art. 14, zgodnie z którym „małoletni nabywa obywatelstwo polskie przez urodzenie, w przypadku gdy co najmniej jedno z rodziców jest obywatelem polskim”. W drodze wyjątku polski ustawodawca dopuścił możliwość zastosowania zasady *ius soli* (prawa ziemi) w przypadku, gdy małoletni urodził się na terytorium RP, a jego rodzice są nieznanymi, nie posiadają żadnego obywatelstwa lub ich obywatelstwo jest nieokreślone. Nie jest jednak sprzeczne z uregulowaniami konstytucyjnymi, a pozwala przy tym uniknąć sytuacji, w której dziecko rodzące się na terytorium Polski nie nabędzie żadnego obywatelstwa. *Wid. I. Leraczyk, B. Wójcik, A. Zaprzaluk, op. cit.*, s. 16.

przez urodzenie w przypadku, gdy co najmniej jedno z rodziców jest obywatelem polskim. W ten sposób, niezależnie od obywatelstwa drugiego z rodziców, jak również niezależnie od terytorium, na którym dziecko się urodziło, zawsze będzie ono posiadało obywatelstwo polskie. W tym względzie ustawodawca zrezygnował z tzw. prawa opcji<sup>42</sup> i możliwości wyboru obywatelstwa dla dziecka przez złożenie odpowiedniego oświadczenia w przypadku, gdy jedno z rodziców było obcokrajowcem, na co pozwalała ustawa z 1962 r. Ustawa przewiduje także możliwość nabycia obywatelstwa w sposób pierwotny (zasada *ius soli*), gdy małoletni urodził się na terytorium RP, a jego rodzice są nieznanymi, nie posiadają żadnego obywatelstwa lub ich obywatelstwo jest nieokreślone. Ponadto w art. 15 tej ustawy przewidziano, że obywatelstwo polskie z mocy prawa nabywa również małoletni, gdy został znaleziony na terytorium RP, a jego rodzice są nieznanymi. Należy zgodzić się z Markiem Dąbrowskim, który stwierdził, że zupełnie nowym rozwiązaniem jest wprowadzenie regulacji pozwalającej na nabycie obywatelstwa polskiego z mocy prawa przez małoletniego cudzoziemca wskutek przysposobienia pełnego (art. 16 ustawy z 2009 r.). Ta regulacja znajduje swe odzwierciedlenie w art. 6 ust. 4 pkt d Europejskiej konwencji o obywatelstwie z 1997 r.<sup>43</sup>, który stanowi, że każde państwo strona ułatwi w swoim prawie wewnętrznym nabycie jego obywatelstwa dzieciom przysposobionym przez jego obywatela. Ostatnim sposobem nabycia obywatelstwa polskiego z mocy prawa jest repatriacja. Omawiany przepis jest przykładem klauzuli generalnej, odwołującej się *expressis verbis* do postanowień ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji<sup>44</sup>.

Ustawa zasadnicza w art. 137 stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej nadaje obywatelstwo polskie i wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego, co zostało powtórzone w art. 18 ustawy z 2009 r. Prezydent, wydając postanowienie o nadaniu obywatelstwa, nie stosuje przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, jego rozstrzygnięcie ma charakter ostateczny i nie podlega żadnej kontroli instancyjnej i sądowej<sup>45</sup>.

Następnym sposobem nabycia obywatelstwa polskiego jest określone w art. 4 pkt 3 ustawy z 2009 r. uznanie za obywatela polskiego. W art. 30 tej ustawy zawarto szczegółowy katalog przesłanek, po spełnieniu których cudzoziemiec może ubiegać się o uznanie za obywatela polskiego, składając w tym względzie odpowiedni wniosek do wojewody właściwego ze względu na miejsce zamieszkania cudzoziemca. Na wniosek Prezydenta RP z 27 kwietnia 2009 r., art. 30 został poddany kontroli prewencyjnej przez Trybunał Konstytucyjny co do jego zgodności z art. 137 konstytucji, stanowiącego że: „Prezydent Rzeczypospolitej nadaje obywatelstwo polskie i wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego”. Prezydent wskazywał, że nadanie obywatelstwa należy do jego konstytucyjnych prerogatyw. Trybunał orzekł 18 stycznia 2012 r.,

<sup>42</sup> M. Dąbrowski, *Ustawa o obywatelstwie polskim z dnia 2 kwietnia 2009 r. — wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4, s. 81.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 81.

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji, Dz.U. z 2000 r. nr 106, poz. 1118.

<sup>45</sup> M. Dąbrowski, *op. cit.*, s. 81.

że art. 30 ustawy z 2009 r. jest zgodny z konstytucją. W uzasadnieniu wyroku wskazano, że „instytucja nadania obywatelstwa przez Prezydenta oraz instytucja uznania za obywatela w drodze decyzji administracyjnej wojewody są dopuszczalnymi konstytucyjnie sposobami uzyskania obywatelstwa polskiego. Kompetencja w zakresie nadania obywatelstwa zastrzeżona jest wyłącznie dla Prezydenta, jako że zgodnie z ustawą zasadniczą stanowi jego prerogatywę. Uznanie jest natomiast jednym z dopuszczonych przez Konstytucję — pod warunkiem wprowadzenia w drodze ustawy — sposobów nabycia obywatelstwa”<sup>46</sup>.

Wojewoda przed wydaniem decyzji o uznaniu za obywatela polskiego zobowiązany jest do konsultacji z instytucjami odpowiedzialnymi za obronność i bezpieczeństwo państwa (art. 36 ustawy z 2009 r.). Poprzednia ustawa w stosunku do cudzoziemców, którzy przez określony czas przebywali legalnie na terytorium RP, stanowiła o nadaniu obywatelstwa i przypisywała tę kompetencję prezydentowi. Istotnym novum w ustawie o obywatelstwie jest fakt, że nabycie obywatelstwa polskiego nie jest zależne od złożenia dowodu utraty lub zwolnienia z obywatelstwa obcego<sup>47</sup>. Kolejną nieznaną wcześniej przesłanką konieczną do nabycia obywatelstwa w drodze uznania jest obowiązkowa znajomość języka polskiego potwierdzona urzędowym poświadczeniem, świadectwem ukończenia szkoły w RP lub świadectwem ukończenia szkoły za granicą z wykładowym językiem polskim (art. 30 ust. 2 ustawy z 2009 r.).

Ustawa z 2009 r. wprowadziła ponadto nową formę nabycia obywatelstwa, którą jest instytucja przywrócenia obywatelstwa. Cudzoziemcowi, który utracił obywatelstwo polskie przed 1 stycznia 1999 r. na podstawie przepisów trzech poprzednich ustaw, przywraca się obywatelstwo polskie na jego wniosek (art. 38 ust. 1). To nowe rozwiązanie było odpowiedzią na zapotrzebowanie byłych obywateli RP, którzy niejednokrotnie z przyczyn politycznych utracili obywatelstwo polskie<sup>48</sup>. Ustawodawca w art. 38 ust. 2 i 3 ustawy z 2009 r. wprowadził cztery przesłanki negatywne, których spełnienie skutkuje odmową przywrócenia obywatelstwa polskiego cudzoziemcowi. Następuje to wówczas, gdy cudzoziemiec: dobrowolnie wstąpił w okresie od 1 września 1939 r. do 8 maja 1945 r. do służby w wojskach Państw Osi lub ich sojuszników; przyjął w okresie od 1 września 1939 r. do 8 maja 1945 r. urząd publiczny w służbie Państw Osi lub ich sojuszników; działał na szkodę Polski, a zwłaszcza jej niepodległości i suwerenności, lub uczestniczył w łamaniu praw człowieka; stanowi to zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Należy zaznaczyć, że obywatel polski, który zrzeka się obywatelstwa polskiego, traci je na swój wniosek po uzyskaniu zgody Prezydenta RP. Zgodnie z art. 49 ustawy z 2009 r. wniosek o wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego składa się osobiście lub korespondencyjnie z podpisem urzędowo poświadczonym, za pośrednictwem wojewody lub konsula. Utrata obywatelstwa polskiego następuje po upływie 30 dni od dnia wydania postanowienia Prezydenta RP.

<sup>46</sup> Wyrok TK z 18 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 5/09, Legalis nr 447173.

<sup>47</sup> M. Dąbrowski, *op. cit.*, s. 87.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 89.



### III. Ewolucja regulacji prawnych dotyczących obywatelstwa w Królestwie Belgii

W obecnym porządku prawnym podstawowe zasady dotyczące nabycia oraz utraty obywatelstwa belgijskiego określają przepisy konstytucji Królestwa Belgii z 14 lutego 1994 r.<sup>49</sup>, która stanowi, że „obywatelstwo belgijskie uzyskuje się, zachowuje i traci na podstawie zasad określonych w prawie cywilnym”. Prawodawca belgijski atrybut przyznawania obywatelstwa powierzył kompetencji federalnej władzy ustawodawczej<sup>50</sup>.

W Królestwie Belgii początki ustawodawstwa ustanawiającego instytucję obywatelstwa sięgają XIX w. Kongres Narodowy ogłosił niepodległość Belgii 18 listopada 1830 r. po zwycięskiej rewolucji sierpniowej. W opinii Krzysztofa Trzczińskiego Belgia należy do grona państw europejskich o najistotniejszym dorobku konstytucyjnym w zakresie regulacji statusu jednostki w państwie w XIX w.<sup>51</sup> Belgijskie rozwiązania przyjęte w ustawie zasadniczej Królestwa Belgii z 7 lutego 1831 r.<sup>52</sup> uznawane są wręcz za wzorcowe w dziedzinie kreowania indywidualistycznego statusu jednostki w państwie. Znosiła ona bowiem zróżnicowanie stanowe w kraju. Za podstawowy warunek korzystania przez mężczyzn z praw politycznych uznawano posiadanie przynależności państwowej. Konstytucja stanowiła, że „wszelka władza w Belgii pochodzi od narodu, oraz że Belgowie są równi wobec prawa”<sup>53</sup>. W konstytucji nie określono reguł nabycia i utraty obywatelstwa belgijskiego, jednak zarówno w historycznym, jak i obecnym brzmieniu uznaje się, że „obywatelstwo belgijskie uzyskuje się, zachowuje i traci na podstawie zasad określonych w prawie cywilnym”<sup>54</sup>. Kwestię tę regulowały przepisy kodeksu cywilnego, w myśl których obywatelstwo belgijskie posiadały wszystkie osoby, które zamieszkiwały na terytorium nowej Belgii od 1815 r. Reguły dotyczące obywatelstwa wzorowane były w początkowej fazie się na francuskich rozwiązaniach. Niemniej ustawa zasadnicza wyznaczyła uniwersalne zasady polityki naturalizacji<sup>55</sup>. Atrybut naturalizacji obcokrajowców z narodem belgijskim przyznano władzy ustawodawczej, nie chcąc czynić władzy wykonawczej zbyt silną. W art. 5 belgijskiej konstytucji stanowi się *expressis verbis*, że „naturalizacji dokonuje władza ustawodawcza. Tylko wielka naturalizacja pozwala na asymilację, aby cudzoziemiec jak Belg mógł korzystać z praw politycznych”. Przepis ten przewidywał rozróżnienie między „zwykłą naturalizacją” a „wielką naturalizacją”. Aby móc legitymować się biernym prawem wyborczym<sup>56</sup>,

<sup>49</sup> Moniteur belge du 17-02-1994, nr 1994021048, s. 4054.

<sup>50</sup> *Konstytucja Królestwa Belgii*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2010, s. 27.

<sup>51</sup> K. Trzcziński, *op. cit.*, s. 207.

<sup>52</sup> Texte initial de la Constitution Belge du 7 fevrier 1831, telle que promulguee par le Congres National, <<https://unionisme.be/Constitution.htm>>, dostęp 5 III 2019.

<sup>53</sup> K. Trzcziński, *op. cit.*, s. 207.

<sup>54</sup> D. de Jonghe, M. Doutrepoint, *Obtention de la nationalité et volonté d'intégration*, Courrier hebdomadaire du CRISP n°2152-2153, Bruxelles 2012, s. 9, <<https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2012-27-page-1.htm>>, dostęp 7 III 2019.

<sup>55</sup> F. Caestecker, B. Renauld, N. Perrin, T. Eggerickx, *Devenir Belge...*, s. 10.

<sup>56</sup> To znaczy, aby móc zostać wybranym do Izby Reprezentantów lub Senatu, zostać ministrem lub wziąć udział w wyborach parlamentarnych.

należało uzyskać „wielką naturalizację”. Przyjęcie takiego rozwiązania miało podwójne znaczenie. Z jednej strony w interesie Belgii było przyciągnięcie obcokrajowców posiadających duży kapitał, który mógłby przyczynić się do rozwoju przemysłu kraju. Z drugiej zaś strony ograniczono ich wpływ na władzę wykonawczą, ponieważ obawiano się ryzyka powierzenia cudzoziemcowi sprawowania ważnych funkcji w państwie. Obcokrajowiec pochodzący z Francji lub Królestwa Niderlandów mógłby zagrozić niepodległości młodego państwa. Zasady naturalizacji określiła ustawa z dnia 27 września 1835 r.<sup>57</sup>, zgodnie z którą kandydat musiał być pełnoletni, aby móc aplikować o naturalizację<sup>58</sup>.

Belgijski kodeks cywilny przewidywał, możliwość nabycia obywatelstwa z mocy prawa zgodnie z zasadą *ius sanguinis*, co oznaczało, że Belgami byli zarówno ci urodzeni na terytorium Belgii, jak i ci urodzeni poza jej granicami, jeżeli ich ojciec posiadał obywatelstwo belgijskie. Po matce nabywano obywatelstwo belgijskie w przypadku, kiedy była ona niezamężna lub rozwiedziona pod warunkiem, że sama posiadała obywatelstwo belgijskie<sup>59</sup>. Dzieci obcokrajowców urodzone na terytorium Belgii w chwili osiągnięcia pełnoletniości mogły w zwykłej deklaracji, zgodnie z zasadą opcji, wyrazić wolę nabycia obywatelstwa belgijskiego<sup>60</sup>. Ustawa z dnia 15 sierpnia 1881 r.<sup>61</sup> przyznawała obywatelstwo belgijskie dzieciom urodzonym na terytorium Belgii, których rodzice byli zgodnie z prawem nieznanymi, czyniąc tym samym zadość zasadzie *ius soli*<sup>62</sup>.

Utrata obywatelstwa belgijskiego następowała w czterech przypadkach, podobnie jak przewidywał to w owym czasie francuski kodeks cywilny: z chwilą nabycia innego obywatelstwa, w związku z definitywnym opuszczeniem terytorium Belgii i osiedleniem się na stałe zagranicą, w związku ze sprawowaniem mandatu publicznego w służbie innego państwa, oraz w przypadku kobiet: na skutek małżeństwa z obcokrajowcem lub w momencie kiedy mąż nabywał obce obywatelstwo<sup>63</sup>.

Na początku XX w. nastąpiła znacząca reforma prawa regulującego problematykę obywatelstwa belgijskiego. Dnia 8 czerwca 1909 r. uchwalono ustawę o nabyciu i utracie obywatelstwa<sup>64</sup>. Ustawa ta utrzymała w mocy fundamentalną zasadę *ius sanguinis*, co oznaczało, że każde dziecko, nawet to urodzone za granicą, którego ojcem był obywatel belgijski, nabywało obywatelstwo belgijskie. Podobnie było w przypadku dziecka, uznanego przez mężczyznę będącego obywatelem belgijskim. W ustawie uregulowano także kwestię nabycia obywatelstwa belgijskiego przez cudzoziemców. Jules Renkin, ówczesny belgijski minister sprawiedliwości, współautor ustawy, stwierdził, że „duch

<sup>57</sup> P.-Y. Lambert, *La participation politique des allochtones en Belgique — Historique et situation bruxelloise*, Louvain-la-Neuve 1999, s. 122.

<sup>58</sup> Musiał ukończyć 21 lat oraz co najmniej od pięciu lat mieszkać na terytorium Belgii. Ponadto odnośnie takiej prośby musiały wypowiedzieć się obie izby belgijskiego parlamentu. *Ibidem*.

<sup>59</sup> F. Caestecker, B. Renauld, N. Perrin, T. Eggerickx, *op. cit.*, s. 16.

<sup>60</sup> *Ibidem*, s. 16.

<sup>61</sup> *Moniteur belge* du 18 août 1881, nr 220.

<sup>62</sup> D. de Jonghe, M. Doutrepoint, *op. cit.*, s. 10.

<sup>63</sup> F. Caestecker, B. Renauld, N. Perrin, T. Eggerickx, *op. cit.*, s. 17.

<sup>64</sup> *Moniteur belge* du 17 juin 1909, nr 168.



ustawy ma na celu rozszerzyć się na jak największą liczbę obywateli belgijskich”. Była ona wyrazem wiary w możliwości asymilacyjne i spójność narodu belgijskiego<sup>65</sup>.

Po I wojnie światowej dokonano kolejnej reformy przepisów, 15 maja 1922 r.<sup>66</sup> uchwalono ustawę o nabyciu i utracie obywatelstwa, która uchyliła poprzednią ustawę. Przyświecały jej panujące wówczas idee nacjonalistyczne, szowinistyczne i patriotyczne, a wraz z nimi odrodzenie i ścisłe przestrzeganie zasady *ius sanguinis*. Zgodnie z tą ustawą obywatelstwo belgijskie z mocy prawa przysługiwało dziecku, którego ojciec był Belgiem w chwili jego urodzenia. Reforma ustawodawstwa podyktowana była chęcią ukarania tych, którzy byli winni współpracy z wrogiem, a tym samym dopuścili się zdrady ojczyzny. Pierwsze zmiany dotyczyły utraty obywatelstwa belgijskiego i zakazu korzystania z niektórych praw obywatelskich i politycznych. Przepisy te były przede wszystkim skierowane przeciwko przedstawicielom niemieckojęzycznej społeczności. W szczególnej sytuacji znalazły się belgijskie kobiety, które poślubiły Niemców. W następstwie wojny uważano je za zdrajczynie i nie tylko traciły obywatelstwo belgijskie, ale również zmuszane były do opuszczenia Belgii<sup>67</sup>.

Jeśli chodzi o cudzoziemców, ustawa w znacznym stopniu utrudniła możliwość nabycia przez nich obywatelstwa belgijskiego. Emile Vandervelde twórca tej reformy, wskazał, że „[...] teraz kiedy nasza świadomość narodowa utwierdzona została przez chrzest ognia i krwi, musimy zadać sobie pytanie, czy nie powinniśmy być ostrożniejsi i bardziej stanowczy zanim jakiegoś cudzoziemca nazwiemy Belgiem”<sup>68</sup>.

Narodowość stała się wyznacznikiem nowych podziałów w społeczeństwie belgijskim. Wprowadzenie ochrony socjalnej do belgijskiego prawa spowodowało rozróżnienie między Belgami a obcokrajowcami w dziedzinie pracy, co było dotychczas rozwiązaniem nieznanym<sup>69</sup>. Aby obcokrajowiec mógł nabyć obywatelstwo belgijskie, musiał udowodnić swoją asymilację i przywiązanie do narodu belgijskiego. Przesłanka urodzenia i dorastania na terytorium Belgii była niewystarczająca. Zniesiono bezwarunkowe nabywanie obywatelstwa belgijskiego dla dzieci cudzoziemców urodzonych na terytorium Belgii, nie nabywały automatycznie obywatelstwa belgijskiego (nawet dzieci w trzeciej generacji apatrydów, urodzonych i zamieszkałych na terytorium Belgii). Ukończenie 16. roku życia stanowiło granicę, po przekroczeniu której cudzoziemcy mogli aplikować o obywatelstwo belgijskie pod warunkiem, że od dziewięciu lat mieszkali na terytorium Belgii. Jednak w przypadku kandydatów do obywatelstwa, rezydujących w Belgii między 14. a 18. rokiem życia, okres zamieszkania na terytorium Belgii ustawodawca ograniczył do sześciu lat<sup>70</sup>. W zamyśle ustawodawcy zamieszkiwanie na

<sup>65</sup> F. Caestecker, B. Renauld, N. Perrin, T. Eggerickx, *op. cit.*, s. 33.

<sup>66</sup> *Moniteur belge* du 25 mai 1922.

<sup>67</sup> F. Caestecker, B. Renauld, N. Perrin, T. Eggerickx, *op. cit.*, s. 44.

<sup>68</sup> Ch.L. Closset, B. Renauld, *Traite de la nationalite en droit belge*, Bruxelles 2015, akapit 71.

<sup>69</sup> A. Rea, M. Bietlot, *Les changements du Code de la nationalité en Belgique. De la peur de l'étranger à son inclusion sous condition*, 2006, s. 148, <[https://www.academia.edu/33315176/Les\\_changements\\_du\\_Code\\_de\\_la\\_nationalité\\_en\\_Belgique\\_De\\_la\\_peur\\_de\\_l'étranger\\_à\\_son\\_inclusion\\_sous\\_condition](https://www.academia.edu/33315176/Les_changements_du_Code_de_la_nationalité_en_Belgique_De_la_peur_de_l'étranger_à_son_inclusion_sous_condition)>, dostęp 8 III 2019.

<sup>70</sup> F. Caestecker, B. Renauld, N. Perrin, T. Eggerickx, *op. cit.*, s. 47.

terytorium Belgii w dzieciństwie, a w szczególności w okresie rozwoju intelektualnego i moralnego, kształtowało u młodych ludzi ścisły związek emocjonalny z Belgią, co L. Piérard określił neologizmem *ius education* jako podstawę nowej ustawy<sup>71</sup>. Wszyscy, którzy chcieli stać się Belgami na podstawie *ius soli*, musieli udowodnić swój związek z Belgią poprzez publikację w lokalnym dzienniku urzędowym i upublicznienie we właściwym dla siebie urzędzie gminy<sup>72</sup>. Każdy przypadek rozpatrywany był indywidualnie przez sędziego sądu pierwszej instancji, pod względem *idoneité* — „odpowiedniości” przynależności do narodu belgijskiego. Ówczesne przepisy nie precyzowały pojęcia *idoneité*<sup>73</sup>. „Odpowiedniość” kandydata do obywatelstwa belgijskiego określano jako możliwość spełnienia zasad moralności, lojalności i przywiązania do Belgii. Od każdego kandydata ubiegającego się o przyznanie obywatelstwa belgijskiego wymagano zrzeczenia się obywatelstwa swojego kraju pochodzenia, ponieważ nie można było służyć dwóm państwom jednocześnie<sup>74</sup>.

Kolejne lata obowiązywania ustawy z 1922 r. i polityka protekcjonizmu władz Belgii były wyrazem obaw państwa belgijskiego przed nowo przybyłymi na terytorium Belgii<sup>75</sup>. Według panujących w tamtym czasie opinii, cudzoziemcy uważani byli za osoby niebezpieczne i wrogie narodowi i państwu belgijskiemu, a naturalizowani cudzoziemcy niesłusznie korzystali z przysługujących im praw<sup>76</sup>. Zmieniające się czynniki polityczne i społeczne stanowiły podstawę do podjęcia prac nowelizacyjnych. Rezultatem tego było przyjęcie 15 grudnia 1980 r. ustawy o dostępie do terytorium, rezydencji, osiedlaniu i wydalaniu cudzoziemców<sup>77</sup>.

Integracja stała się podstawowym elementem polityki imigracyjnej państwa, co znacząco wpłynęło na uchwalenie 28 czerwca 1984 r. ustawy, która odnosiła się do statusu obcokrajowców w Belgii i ustanowiła *Code de la nationalité*. Zmieniał on reguły nabycia, nadania, utraty i przywrócenia obywatelstwa belgijskiego. Kodeks wszedł w życie 1 stycznia 1985 r. i był 13 razy nowelizowany. W art. 1 kodeksu wprowadzono rozróżnienie między przyznaniem a nabyciem obywatelstwa: „W niniejszym kodeksie uzyskanie obywatelstwa nazywa się nabyciem lub przyznaniem, w zależności od tego, czy podlega ono dobrowolnemu działaniu osoby zainteresowanej w celu uzyskania obywatelstwa”<sup>78</sup>.

Z jednej strony obywatelstwo jest przyznawane osobie poniżej 18. roku życia, która nie podjęła żadnych kroków w celu uzyskania obywatelstwa belgijskiego. Z drugiej strony osoby powyżej 18. roku życia mogą je nabyć pod warunkiem, że dobrowolnie podjęły

<sup>71</sup> *Ibidem*, s. 47–48.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

<sup>73</sup> D. de Jonghe, M. Doutrepoint, *op. cit.*, s. 12. Bulletin Communal, annee 1913, Deuxieme partie, Documents officieles, Bruxelles.

<sup>74</sup> F. Caestecker, B. Renauld, N. Perrin, T. Eggerickx, *op. cit.*, s. 49.

<sup>75</sup> *Ibidem*, s. 58.

<sup>76</sup> A. Rea, M. Bietlot, *op. cit.*, s. 149.

<sup>77</sup> F. Caestecker, B. Renauld, N. Perrin, T. Eggerickx, *op. cit.*, s. 106.

<sup>78</sup> Code de la nationalité belge, 28 juin 1984, Moniteur belge du 12-07-1984, nr 1984900065, s. 10100.

działania w celu uzyskania obywatelstwa belgijskiego. Kodeks zachowuje dwie ścieżki nabywania obywatelstwa: prawo opcji (art. 13–15) i naturalizację (art. 18–21). Przejął on również z poprzednich regulacji podwójny warunek osiągnięcia odpowiedniego wieku i miejsca zamieszkania. Ponadto zachował procedurę sprawdzenia przez prokuratora królewskiego istnienia formy związania z Królestwem Belgii. To przywiązanie nie jest już badane pod kątem „*idoneité*”, ale pod kątem „woli integracji” zainteresowanego (art. 15§ 2, 16 § 2 i 21 §1 ust. 2 kodeksu). Zatem w przypadku nabycia obywatelstwa przez cudzoziemca muszą być spełnione zarówno przesłanki pozytywne dopuszczalności wniosku zainteresowanego (wiek i miejsce zamieszkania), jak i przesłanki negatywne, m.in.: brak przeszkód w poważnych faktach osobistych i „brak niewystarczającej woli integracji”<sup>79</sup>. Przy czym w kodeksie nie zdefiniowano pojęcia „woli integracji”. Pojęcie to na podstawie przepisów ustawy z 1984 r. należy uznać jako abstrakcyjne i nieprecyzyjne, niewnoszące niczego więcej niż poprzednie, czyli „odpowiedniość”<sup>80</sup>.

Pierwszej zmiany przepisów kodeksu dokonano ustawą z 13 czerwca 1991 r.<sup>81</sup>, która ugruntowała zasadę *ius soli* w stosunku do dzieci imigrantów w trzecim pokoleniu. Nabywają one obywatelstwo w sposób automatyczny i ostateczny<sup>82</sup>. Art. 4 ustawy wprowadził nową zasadę, zgodnie z którą cudzoziemiec urodzony w Belgii i mający tu główne miejsce zamieszkania, jeśli skończy 18 lat i ma mniej niż 30 lat, może nabyć obywatelstwo belgijskie, składając oświadczenie przed urzędnikiem stanu cywilnego miejsca, w którym zgłaszający ma główne miejsce zamieszkania<sup>83</sup>. Z kolei ustawa z 6 sierpnia 1993 r.<sup>84</sup> poszerzyła katalog wymagań w stosunku do osób, które nabywają obywatelstwo na skutek deklaracji złożonej w związku z małżeństwem z obywatelem

<sup>79</sup> D. de Jonghe, M. Doutrepoint, *op. cit.*, s. 16.

<sup>80</sup> Kodeks określił cztery sytuacje, których spełnienie pozwala na uzyskanie obywatelstwa belgijskiego przed ukończeniem 18. roku życia: po ojcu lub matce, w wyniku adopcji dziecka przez Belgę lub Belgijkę, na skutek urodzenia na terytorium Belgii, tzw. uzyskanie kolektywne na skutek nabycia obywatelstwa przez rodziców. W przypadku osób, które ukończyły 18. rok życia, w kodeksie przewidziano możliwość uzyskania obywatelstwa w dwojaki sposób. Pierwszym z nich jest nabycie obywatelstwa w drodze tzw. opcji, a drugim jest naturalizacja. Oznacza to, że obywatelstwo belgijskie nigdy nie zostaje nadane nikomu, kto ukończył 18. rok życia automatycznie. W obu tych przypadkach obywatelstwo belgijskie, chcąc nabyć obywatelstwo belgijskie, musi wyrazić taką wolę. W porównaniu z wcześniejszymi regulacjami w tym zakresie pewnym novum jest zniesienie obowiązku zrzeczenia się dotychczasowego obywatelstwa przez kandydata do obywatelstwa belgijskiego. Dzięki wprowadzeniu takiego rozwiązania cudzoziemiec nabywając obywatelstwo belgijskie nie traci pierwotnego obywatelstwa. *Vide* F. Caestecker, B. Renauld, N. Perrin, T. Eggerickx, *op. cit.*, s. 113.

<sup>81</sup> Loi modifiant le Code de la nationalité belge et les articles 569 et 628 du Code judiciaire de 13 juin 1991, *Moniteur belge* du 03-09-1991, nr 991010036, s. 19071.

<sup>82</sup> W przypadku dziecka cudzoziemców w drugim pokoleniu obywatelstwo belgijskie może zostać przyznane, jeżeli urodziło się na terytorium Belgii i jeżeli oboje rodzice wystąpią z takim wnioskiem zanim dziecko ukończy 12. rok życia. Cudzoziemcy w drugim pokoleniu, którzy osiągnęli pełnoletniość, mogą również nabyć obywatelstwo belgijskie poprzez zwykłą deklarację.

<sup>83</sup> Osoba taka uważana będzie w przyszłości za obywatela belgijskiego od chwili urodzenia. Drugą ważną zmianę wprowadziła rewizja konstytucji, która usunęła dwa znane dotychczas stopnie naturalizacji wielkiej i zwykłej.

<sup>84</sup> Loi modifiant le Code de la nationalité belge et les lois relatives à la naturalisation de 6 aout 1993, *Moniteur belge* du 23-09-1993, nr 1993009816, s. 21057.

belgijskim, wprowadzając wymóg trzech lat wspólnego pożycia co uzasadniono jako sposób zwalczania tzw. białych małżeństw<sup>85</sup>. Dwa lata później prawodawca uchwalił ustawę z 13 kwietnia 1995 r.<sup>86</sup> nakierowaną na reformę procedury nabycia obywatelstwa, przyspieszając tym samym proces weryfikacji wniosków o naturalizację. Następne zmiany w procedurze naturalizacji wprowadzono ustawą z 22 grudnia 1998 r., czyniąc tę procedurę bardziej przejrzystą i jednolitą. Art. 4 tej ustawy zmodyfikował treść art. 21 kodeksu. Odtąd wnioskodawca aplikujący o nabycie obywatelstwa belgijskiego jest zobligowany wpisać do formularza odręcznie i opatrzyć podpisem następującą formułę: „Oświadczam, że chcę nabyć obywatelstwo belgijskie i poddać się Konstytucji i prawom ludu belgijskiego”<sup>87</sup>. Wniosek o naturalizację można złożyć w urzędzie gminy miejsca zamieszkania wnioskodawcy. Sama procedura naturalizacyjna jest nieodpłatna zgodnie z przepisami ustawy z 24 grudnia 1999 r. regulującej przepisy podatkowe i inne<sup>88</sup>. Izba Reprezentantów nadal bada wniosek i wbrew różnym propozycjom nowe prawo nie usunęło zasady weryfikacji „woli integracji” wnioskodawcy<sup>89</sup>. W dniu 1 marca 2000 r. belgijski parlament przyjął kolejną ustawę upraszczającą procedurę nabycia obywatelstwa belgijskiego, zwaną również potocznie „ustawą przyspieszającą obywatelstwo”<sup>90</sup>. Celem nowej ustawy była szybka integracja cudzoziemców pochodzenia imigranckiego osiedlonych na stałe na terytorium Belgii. Przesłanka „woli integracji”<sup>91</sup> jako podstawowego warunku nabycia obywatelstwa straciła moc prawną. W konsekwencji tych zmian art. 10 ustawy wprowadzono do art. 21 kodeksu nową treść odrębnej wzmianki, jaka powinna zostać wpisana przez wnioskodawcę w formularzu aplikacyjnym do naturalizacji. Brzmi ona następująco „Oświadczam, że chcę nabyć obywatelstwo belgijskie i podporządkować się Konstytucji, ustawom ludu belgijskiego i Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności”.

Jedną z ostatnich nowelizacji kodeksu była ustawa z 4 grudnia 2012 r. dotycząca naturalizacji nabycia obywatelstwa belgijskiego z punktu widzenia imigracji<sup>92</sup>. Najważniejszy cel nowej ustawy został wyrażony w jej tytule. Chodziło o zagwarantowanie, że

<sup>85</sup> A. Rea, M. Bietlot, *op. cit.*, s. 149.

<sup>86</sup> Arrêté royal déterminant le contenu du formulaire de demande de naturalisation ainsi que les actes et justificatifs à joindre à la demande [de naturalisation et à la déclaration de nationalité belge], et fixant la date de l'entrée en vigueur de la loi du 13 avril 1995 modifiant la procédure de naturalisation et le Code de la nationalité belge z 13 grudnia 1995 r. Moniteur belge, dossier numéro: 1995-12-13/30.

<sup>87</sup> Loi modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne la procédure de naturalisation z 22 grudnia 1998 r., Moniteur belge du 06-03-1999, nr 1999009060, s. 7265.

<sup>88</sup> Loi portant des dispositions fiscales et diverses du 24 décembre 1999, Moniteur belge du 31-12-1999, nr 1999003672, s. 50372.

<sup>89</sup> A. Rea, M. Bietlot, *op. cit.*, s. 162.

<sup>90</sup> Loi modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge, 1<sup>er</sup> mars 2000, Moniteur belge du 06-04-2000, nr 2000009343, s. 10829.

<sup>91</sup> B. Louis, *La loi du 1<sup>er</sup> mars 2000 révolutionne «par défaut» l'acquisition de la nationalité belge*, „L'Année sociale” 2000, <<http://www.ulb.ac.be/socio/germe/documentsenligne/2lou00.pdf>>, s. 94, dostęp 8 VII 2019.

<sup>92</sup> Loi modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration; publication: 14-12-2012, nr 2012009519, s. 79998.

nabycie obywatelstwa belgijskiego nie może w żadnym wypadku stać się środkiem zapewniającym legalny pobyt na terytorium Belgii. Z jednej strony zamiarem ustawodawcy było, aby legalny pobyt czasowy na terytorium Belgii nie przekształcił się w pobyt na czas nieokreślony na skutek nabycia obywatelstwa. Z drugiej strony celem była likwidacja możliwości nabycia obywatelstwa belgijskiego przez osoby niemieszkające w Belgii, a stale przebywające za granicą. W praktyce pod rządami ustawy z 2000 r. zbyt łatwo nadawano obywatelstwo obcokrajowcom, np. stosując zasadę łączenia rodzin. Ustawodawca w art. 4 ustawy z 2012 r. dokonał zmiany treści art. 7 bis kodeksu, zastępując go nowym przepisem, z którego wynika, że aby zastosować przepisy kodeksu w sprawie nabycia lub odzyskania obywatelstwa belgijskiego, cudzoziemiec musi wykazać swoje główne miejsce zamieszkania w Belgii na podstawie legalnego pobytu zarówno w momencie składania wniosku lub deklaracji, jak i w okresie bezpośrednio go poprzedzającym. Legalny pobyt i główne miejsce zamieszkania muszą być nieprzerwane<sup>93</sup>. Jest to przesłanka obligatoryjna, od której prawodawca belgijski nie przewidział wyjątków<sup>94</sup>.

Ponadto ustawa z 2012 r. modyfikuje także dostęp do obywatelstwa belgijskiego w drodze naturalizacji. Do 31 grudnia 2012 r. procedura naturalizacji była otwarta dla wszystkich cudzoziemców mających prawo legalnego pobytu na terytorium Belgii od trzech lat, co było łatwą drogą do nabycia obywatelstwa, czego wyrazem była znacząca liczba wniosków składanych corocznie przez cudzoziemców<sup>95</sup>. Art. 16 tej ustawy wprowadził zmianę art. 19 kodeksu sięgając do rozwiązań, jakie belgijskie ustawodawstwo przewidywało u zarania państwowości<sup>96</sup>. Kolejnym novum, jakie wprowadziła ta ustawa, jest doprecyzowanie przez ustawodawcę pojęcia *faits personnels graves* (poważnych powodów osobistych) uprawniającego prokuratora królewskiego do negatywnego ustosunkowania się do wniosku o nabycie obywatelstwa belgijskiego, na podstawie art. 1 § 2 pkt 4 kodeksu. Katalog ten ma charakter otwarty i pozostawia prokuratorowi swobodę w jego uzupełnieniu.

<sup>93</sup> W myśl tej ustawy za legalny pobyt należy uznać sytuację, w której: w odniesieniu do czasu składania wniosku lub oświadczenia aplikujący musi być dopuszczonym lub upoważnionym do pozostania na czas nieokreślony w Królestwie lub do osiedlenia się na jego terytorium na podstawie ustawy o cudzoziemcach; w odniesieniu do okresu poprzedzającego złożenie wniosku lub deklaracji, dopuszczenie lub zezwolenie na pobyt powyżej trzech miesięcy w Królestwie lub zezwolenie na osiedlenie się na jego terytorium zgodnie z ustawą o cudzoziemcach lub ustawą regulującą. Król określa w rozporządzeniu Rady Ministrów niezbędne dokumenty poświadczające pobyt, o którym mowa w punkcie pierwszym.

<sup>94</sup> Loi modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration de 4 décembre 2012, Art. 4, Moniteur belge du 14-12-2012, nr 2012009519, s. 79998.

<sup>95</sup> F. Caestecker, B. Renauld, N. Perrin, T. Eggerickx, *op. cit.*, s. 173.

<sup>96</sup> Oznacza to, że aby zainteresowany mógł wnioskować o naturalizację, oprócz ukończenia 18. roku życia i długiego zamieszkiwania na terytorium Belgii, musi udowodnić lub móc udowodnić „wyjątkowe zasługi”. Zgodnie z art. 19 § 1 pkt 3 chodzi o wyjątkowe zasługi w dziedzinie naukowej, sportowej, społeczno-kulturalnej, które będą miały wyjątkowy wpływ na promocję Belgii na scenie międzynarodowej. Może to być np. doktorat lub osiągnięcia sportowe zdobyte w finałach mistrzostw Europy, świata czy olimpiadzie. W przypadku zasług społeczno-kulturalnych przepis stanowi, że obejmuje to konkursy kulturalne o zasięgu międzynarodowym bądź międzynarodowe uznanie dla kandydata w tym zakresie.

Podsumowując reformę kodeksu, należy podkreślić, że ustawodawcy belgijskiemu przyświecała wola uchwalenia prawa najbardziej obiektywnego z możliwych. W literaturze przedmiotu tłumaczy się to chęcią wypracowania kompromisu przez frakcje polityczne, które nie chciały niczego pozostawić przypadkowi<sup>97</sup>. Ostatnia nowelizacja kodeksu nastąpiła 18 czerwca 2018 r.<sup>98</sup>, która m.in. uregulowała kwestię przywrócenia obywatelstwa byłym Belgom, osobom pozostającym w dobrej wierze, które nie były świadome, że utraciły obywatelstwo belgijskie bądź nabyły obywatelstwo w sposób wadliwy w myśl art. 17 kodeksu, a ponadto uznawane za Belgów przez co najmniej 10 lat.

#### IV. Praktyczne zastosowanie przepisów regulujących kwestię obywatelstwa

Odrębną problematyką jest zagadnienie statusu prawnego osób mieszkających w Belgii, nieposiadających dokumentu tożsamości potwierdzającego jednoznacznie ich obywatelstwo. Niejednokrotnie osoby te posiadają jedynie plastikową kartę elektroniczną ID (*carte d'identité E+*)<sup>99</sup>. Jest to dokument, który zawiera imiona, nazwiska, datę i miejsce urodzenia, zdjęcie, indywidualny numer, pod jakim dana osoba została zarejestrowana w państwowym rejestrze (odpowiednik polskiego numeru PESEL) oraz informację na temat obywatelstwa i o organie wystawiającym ten dokument. Co do zasady dokument ten pozwala obcokrajowcom na swobodne funkcjonowanie na terytorium Belgii. Jednak jego posiadanie wiąże się z pewnymi ograniczeniami, które najlepiej zobrazować poprzez przypadki, z którymi zetknięto się podczas wykonywania praktyki konsularnej. Zgodnie art. 34 pkt 4 ustawy prawo konsularne, konsul na podstawie odrębnych przepisów: „przyjmuje i przekazuje do właściwego organu w kraju wnioski w sprawie o nadanie, przywrócenie, potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego lub o wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego, a także przyjmuje oświadczenia w zakresie obywatelstwa polskiego”<sup>100</sup>. Na uwagę zasługuje przypadek urodzonej na terytorium Królestwa Belgii kobiety, której matka była obywatelką belgijską, a ojciec Francuzem. Kobieta przez całe życie legitymowała się jedynie *carte d'identité E+* i odmówiono jej możliwości opuszczenia kraju. Kobieta zwróciła się do konsulatu Republiki Francuskiej w celu uzyskania dokumentu tożsamości tego państwa. Niestety nie przyjęto jej wniosku o paszport i nie wystawiono jej żadnego francuskiego dokumentu tożsamości, gdyż okazało się, że ojciec kobiety prawdopodobnie był obywatelem polskim. W latach dwudziestych ubiegłego wieku wyemigrował wraz z rodzicami do Francji. Jako pełnoletni przybył do Belgii, gdzie osiedlił się i ożenił

<sup>97</sup> F. Caestecker, B. Renauld, N. Perrin, T. Eggerickx, *op. cit.*, s. 173.

<sup>98</sup> Loi portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges du 18 juin 2018. Moniteur belge du 02-07-2018, nr 2018012858, s. 53455.

<sup>99</sup> O. Mouton, *Belgique, un état d'esprit*, Bruxelles 2001, s. 47 i n.

<sup>100</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. — Prawo konsularne (Dz.U. 2015 poz. 1274 z późn. zm.).



z matką zainteresowanej i do końca swojego życia pozostał obywatelem francuskim. W związku z tym kobieta zgłosiła się do WK Ambasady RP w Brukseli z prośbą o pomoc w uzyskaniu dokumentu potwierdzającego jej obywatelstwo. Kobieta w żaden sposób nie była związana z Polską, nie miała wiedzy na ten temat ani dokumentów świadczących o polskim pochodzeniu ojca. Zgodnie z przepisami ustawy o obywatelstwie z 2009 r. należało w tym przypadku przeprowadzić procedurę potwierdzenia obywatelstwa. Po przeanalizowaniu możliwych opcji konsul doradził, że w zaistniałej sytuacji najlepszym rozwiązaniem będzie zwrócenie się do władz belgijskich o nabycie obywatelstwa Królestwa Belgii w drodze deklaracji. Powyższy przypadek nie jest odosobniony w praktyce konsularnej. Obrazuje to przypadek mężczyzny urodzonego w Brukseli, syna Polaka i Francuzki. Posiadał on *carte d'identité E+*, lecz w jego przypadku w karcie wpisano, że jest obywatelem polskim, ponieważ ojciec z chwilą narodzin syna legitymował się polskim dokumentem paszportowym. Podczas jednej z odpraw lotniczych mężczyzna musiał podać numer swojego paszportu. Nie posiadał on ani paszportu, ani dowodu tożsamości, który świadczyłby o jego polskim obywatelstwie. Jako małoletni mężczyzna został wpisany do paszportu konsularnego swojego ojca, a kiedy ukończył 18 lat, na tej podstawie konsul w Brukseli wydał mu paszport konsularny<sup>101</sup>, który od ponad dwudziestu lat utracił swoją ważność. Mężczyzna zgłosił się więc do WK w celu złożenia wniosku o wydanie polskiego dokumentu paszportowego. Jego dane osobowe nie figurowały w systemie CEWiUDP<sup>102</sup>. Mężczyzna nie posiadał numeru PESEL ani polskiego aktu urodzenia, ponieważ jego rodzice ani on sam nie dokonali transkrypcji belgijskiego aktu urodzenia, czyli przeniesienia zagranicznego dokumentu do rejestru stanu cywilnego, zgodnie z wymogiem art. 104. ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. prawo o aktach stanu cywilnego<sup>103</sup>. W tej sytuacji konieczne było nie tylko złożenie wniosku o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego, ale również transkrypcja aktu urodzenia. Sprawa po kilku miesiącach zakończyła się wydaniem decyzji przez wojewodę mazowieckiego na podstawie art. 55 pkt 1 ustawy o obywatelstwie, potwierdzającej polskie obywatelstwo, dzięki czemu mężczyzna mógł złożyć wniosek o wydanie polskiego dokumentu paszportowego.

Przytoczone przykłady pokazują, że chociaż *carte d'identité E+* posiada wszystkie cechy dokumentu tożsamości, tak naprawdę nim nie jest. Jest to jedynie dokument zaświadczący o stałym legalnym pobycie na terytorium Belgii. Jest wystawiany obywatelom państw członkowskich UE mieszkającym w Belgii powyżej trzech miesięcy w ciągu ostatnich trzech lat. Dokument ten wydawany jest na podstawie aneksu 8 bis do

<sup>101</sup> Paszport konsularny był dokumentem wydawany obywatelowi polskiemu zamieszkałemu stale za granicą na podstawie przepisów rozdziału III ustawy z dnia 17 czerwca 1959 r. o paszportach (Dz.U. z 1959 r. nr 36, poz. 224) i rozporządzenia Ministrów Spraw Zagranicznych i Spraw Wewnętrznych z dnia 16 października 1968 r. w sprawie paszportów konsularnych (Dz.U. z 1968 r. nr 41, poz. 291).

<sup>102</sup> CEWiUDP — Centralna Ewidencja Wydanych i Unieważnionych Dokumentów Paszportowych <<https://www.gov.pl/cyfryzacja/paszportowy-system-informacyjny-i-centralna-ewidencja-wydanych-i-uniewaznionych-dokumentow-paszportowych>>, dostęp 10 IX 2018.

<sup>103</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 1741.

dekretu królewskiego z 8 października 1981 r. w sprawie dostępu do terytorium, pobytu, ustanowienia i wydalania cudzoziemców<sup>104</sup>. Chcąc jednak poruszać się wewnątrz strefy Schengen, posiadacz takiej karty powinien również legitymować się ważnym dowodem tożsamości lub paszportem wydanym przez państwo, którego jest obywatelem. Osoba posiadająca jedynie *carte d'identité E+ de facto* nie może opuścić terytorium Belgii.

Kolejny kazus z zakresu problematyki obywatelstwa wymaga przywołania kilku przepisów prawa międzynarodowego. Art. 37 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 24 kwietnia 1963 r.<sup>105</sup> stanowi, że „Jeżeli właściwe władze państwa przyjmującego posiadają odpowiednie informacje to są obowiązane niezwłocznie zawiadomić właściwy urząd konsularny o każdym przypadku, kiedy ustanowienie opiekuna lub kuratora leży w interesie małoletniego lub innej osoby nie posiadającej pełnej zdolności do czynności prawnych, która ma obywatelstwo państwa wysyłającego”. Udzielenie tej informacji nie powinno jednak stanowić przeszkody do stosowania ustaw i innych przepisów państwa przyjmującego w odniesieniu do ustanowienia tego opiekuna lub kuratora. Z kolei art. 33 konwencji konsularnej zawartej między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Królestwem Belgii podpisanej w Warszawie 11 lutego 1972 r.<sup>106</sup>, stanowi że „w przypadku konieczności ustanowienia opieki nad nieletnim lub niezdolnym do działań prawnych obywatelem państwa wysyłającego, zamieszkałym w państwie przyjmującym, organy tego ostatniego państwa są zobowiązane do poinformowania o tym urzędnika konsularnego, skoro tylko dowiedzą się o takiej sytuacji”. Regulacje te nakładają na polskie i belgijskie organy administracyjne obowiązek wzajemnego informowania się o każdym przypadku umieszczenia dzieci — obywateli państwa wysyłającego — w pieczy zastępczej takiej jak: rodzina zastępcza, rodzinny dom dziecka czy w zinstytucjonalizowanej placówce opiekuńczo-wychowawczej. Tymczasem praktyka konsularna pokazuje, że w przypadku dzieci obywateli polskich powyższe przepisy nie znajdują tak naprawdę zastosowania.

Niejednokrotnie zdarza się, że polscy konsulowie dowiadują się o umieszczeniu polskiego dziecka w *famille d'accueil* (rodzinie goszczącej)<sup>107</sup> w chwili, gdy kurator bądź jeden z rodziców z rodziny goszczącej zwraca się z wnioskiem o wydanie dokumentu paszportowego dla zstępnego. Art. 387 *quinquies* belgijskiego kodeksu cywilnego<sup>108</sup> przyznaje *famille d'accueil* prawo do wspólnego zamieszkania i podejmowania wszystkich codziennych decyzji w stosunku do goszczonego dziecka, jednak rodzice

<sup>104</sup> Arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers — Annexe 26; Official publication: Moniteur Belge; Publication date: 27/10/1981. *Confer* Judgment of the European Court of Justice (Grand Chamber) of 19 June 2018, *Sadikou Gnandi v. État belge*, ECLI:EU:C:2018:465.

<sup>105</sup> Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych z 24 kwietnia 1963 r. (Dz.U. z 1982 r. nr 13, poz. 98).

<sup>106</sup> Konwencja konsularna między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Królestwem Belgii, podpisana w Warszawie 11 lutego 1972 r. (Dz.U. z 1974 r. nr 3, poz. 18).

<sup>107</sup> Jest to forma opieki nad nieletnimi w Belgii, została uregulowana w tytule IX rozdz. II belgijskiego kodeksu cywilnego.

<sup>108</sup> Code Civil, 21 mars 1804. Moniteur belge du 03-09-1807, nr 804032150.



biologiczni nadal zachowują prawa do podejmowania ważnych decyzji jego dotyczących. Na mocy przepisu art. 111 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. — Kodeks rodzinny i opiekuńczy<sup>109</sup> rodzice biologiczni nie są pozbawieni władzy rodzicielskiej. Natomiast art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o dokumentach paszportowych z dnia 13 lipca 2006 r.<sup>110</sup> [dalej: u.d.p.] określa, że wniosek o wydanie dokumentu paszportowego osobie małoletniej składają rodzice lub ustanowieni przez sąd opiekunowie albo jeden z rodziców lub ustanowionych przez sąd opiekunów wraz z pisemną zgodą drugiego z rodziców lub ustanowionego przez sąd opiekuna, poświadczoną za zgodność podpisu przez organ paszportowy lub notariusza.

Analizowane ramy prawne znalazły zastosowanie w przypadku wydania paszportów rodzeństwu, umieszczonemu wyrokiem sądu z Antwerpii w *famille d'accueil*. Rodzina goszcząca planowała wyjazd zagraniczny z dziećmi i w tym celu niezbędne było posiadanie ważnego dokumentu podróży. Biologiczna matka, obywatelka polska, posiadająca ważny paszport, porzuciła swoje dzieci i wyjechała z Belgii. Jej miejsce pobytu było nieznane. Dzieci poza belgijskimi aktami urodzenia nie posiadały żadnych dokumentów potwierdzających ich obywatelstwo oraz nie legitymowały się *carte d'identité E+*. W przypadku jednego z dzieci w belgijskim akcie urodzenia nie figurowały dane ojca. Natomiast w akcie urodzenia drugiego zawarto dane ojca, obywatela portugalskiego. To pozwalało domniemywać, że dziecko może posiadać obywatelstwo tego kraju. Ojciec dziecka przebywał w jednym z zakładów karnych w Belgii i wyraził zgodę na wydanie zstępnemu polskiego dokumentu paszportowego. Działając dla dobra małoletnich, konsul z urzędu wystąpił z wnioskiem o transkrypcję aktów urodzenia i wydał rodzeństwu paszporty tymczasowe. Art. 14 ust. 3 u.d.p. przewiduje, że w przypadku, gdy małoletni przebywa za granicą bez opieki rodziców, paszport tymczasowy może być wydany bez ich zgody.

Podobnie było w przypadku trójki polskiego rodzeństwa umieszczonego w rodzinnym domu dziecka. Dyrekcja domu dziecka zwróciła się do WK Ambasady RP w Brukseli z prośbą o pomoc w uzyskaniu dokumentów paszportowych dla podopiecznych. Dwójka dzieci posiadała wcześniej polskie dowody osobiste, natomiast trzecie z nich, urodzone w Belgii, poza belgijskim aktem urodzenia nie posiadało żadnych dokumentów. W tym przypadku konsul nawiązał kontakt z biologicznymi rodzicami i przekonał ich do złożenia wniosków o wydanie dokumentów paszportowych dla trójki małoletnich.

Przedstawiciel domu dziecka nie miał świadomości, że dyrekcja domu dziecka lub prokuratura miały obowiązek zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 33 polsko-belgijskiej bilateralnej konwencji konsularnej poinformować o umieszczeniu małoletnich w domu dziecka urzędnika konsularnego, „skoro tylko dowiedzą się o takiej sytuacji”<sup>111</sup>.

Niezwykle złożonym przypadkiem była sprawa szesnastoletka, syna Polki i Belga. Małoletni nigdy nie legitymował się żadnym dokumentem tożsamości, nie miał *carte*

<sup>109</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 2082.

<sup>110</sup> Dz.U. z 2006 r. nr 143, poz. 1027.

<sup>111</sup> Dz.U. z 1974 r. nr 3, poz. 18.

*d'identité E+*. W chwili jego urodzenia na terenie Belgii jego matka pozostawała w związku małżeńskim z innym mężczyzną, obywatelem polskim zamieszkałym w Polsce. Dlatego belgijski urzędnik stanu cywilnego, dokonując wpisu do rejestru nowo narodzonego, wprowadził jedynie dane matki oraz przypisał chłopcu polskie nazwisko matki w formie żeńskiej, zgodnie z danymi zawartymi w jej paszporcie. Zgodnie z treścią wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Poznaniu z 5 kwietnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Po 1169/17)<sup>112</sup>, w przypadku gdy brak jest oświadczenia o uznaniu ojcostwa bądź sądowego ustalenia ojcostwa, kierownik Urzędu Stanu Cywilnego [dalej: USC] w akcie urodzenia zamieszcza jako imię ojca wybrane przez siebie imię lub wskazane przez osobę zgłaszającą, a jako nazwisko ojca i jego nazwisko rodowe zamieszcza nazwisko matki z chwili urodzenia dziecka, z adnotacją o wpisaniu nazwiska matki i wybranego imienia jako danych ojca (*vide* art. 61 ust. 1–2 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. — Prawo o aktach stanu cywilnego).

W opisywanym przypadku biologiczny ojciec, mimo że wychowywał wraz z żoną swoje dziecko, to nawet po zawarciu związku małżeńskiego nigdy oficjalnie go nie uznał, dlatego nastolatek nie posiadał żadnych dokumentów. Chcąc rozwiązać kwestię tożsamości i obywatelstwa małoletniego, matka zainteresowanego w pierwszej kolejności musiała złożyć wniosek o wydanie dokumentu paszportowego dla siebie. Dopiero mogąc wylegitymować się wydanym przez konsula paszportem tymczasowym, złożyła w trybie art. 56. ust. 1 u.o.p. za pośrednictwem konsula wniosek do wojewody mazowieckiego o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego przez jej małoletniego syna oraz zgodnie z przepisami art. 104 ustawy — Prawo o aktach stanu cywilnego, wniosek do kierownika USC o transkrypcję aktu urodzenia dziecka. Wszystkie te czynności ze względu na zły stan zdrowia wnioskodawczyni zostały dokonane poza urzędem konsularnym. Dwa miesiące po wizycie konsula kobieta zmarła. W tym czasie wojewoda mazowiecki na podstawie art. 55. ust. 1 u.o.p. wydał decyzję w sprawie potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez jej małoletniego syna, kierownik USC w Warszawie dokonał transkrypcji aktu urodzenia nastolatka do rejestru, uzupełniając akt urodzenia dziecka o dane domniemanego ojca (art. 62 § 1 k.r.i.o.)<sup>113</sup>, wpisując imię i nazwisko ówczesnego męża matki, który zmarł gdy chłopiec miał trzy lata.

Dysponując aktami zgonu obojga rodziców, polskim aktem urodzenia dziecka i poświadczeniem obywatelstwa polskiego, konsul był uprawniony do wystawienia małoletniemu pierwszego w życiu polskiego dokumentu tożsamości. Do dokonania tych czynności, w myśl art. 17 ustawy — Prawo konsularne, konsul jest uprawniony zgodnie z przepisami prawa polskiego, prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej oraz zwyczajami międzynarodowymi. Godne uwagi jest, że w praktyce konsularnej każdy przypadek należy traktować indywidualnie.

<sup>112</sup> Wyrok WSA z siedzibą w Poznaniu z 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Po 1169/17, Legalis nr 1761153.

<sup>113</sup> Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. — Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 1964 r. nr 9, poz. 59 z późn. zm.).

## V. Podsumowanie

Prawodawstwo podlega nieustannym zmianom. Jedną z głównych przyczyn tego zjawiska jest postępująca globalizacja<sup>114</sup>. Jak wskazuje się w literaturze, globalizacja może być postrzegana w dwojaki sposób. Po pierwsze, może być ona rozpatrywana jako szansa na dokonanie pewnych zmian, po drugie zaś, można ją postrzegać jako zagrożenie, które narusza pewien ustalony porządek<sup>115</sup>. Nie budzi wątpliwości, że zmieniają się przepisy prawa, zaś w obowiązku prawodawcy jest dostosować przepisy prawa do zaistniałych przemian społeczno-ustrojowych. Powyższe wpisuje się w koncepcję teorii racjonalnego prawodawcy<sup>116</sup>, w myśl której ustawodawca, stanowiąc określone normy prawa, kieruje się w specjalny sposób swoją wiedzą i ocenami. Bezspornie dotyczy to również instytucji obywatelstwa. Jak wykazano, już od czasów starożytnych koncepcja obywatelstwa podlegała bezustannym zmianom. Recypowanie prawa rzymskiego przez europejskie porządki prawne skutkowało dostosowaniem instytucji obywatelstwa do sytuacji prawno-politycznej danego państwa. Nie inaczej było w przypadku polskiego oraz belgijskiego porządku prawnego. Początki belgijskiego ustawodawstwa datuje się na wiek XIX, zaś historia państwa polskiego sięga X w. Wtedy również władcy Polski wydali pierwsze akty prawa, kształtujące podmiotowość prawnomiędzynarodową Polski. Pomimo odmiennych historii, oba kraje w sposób zbieżny regulują poszczególne instrumenty prawne w ramach swych prawodawstw. Dokonując szczegółowej analizy aktów prawa odnoszących się do problematyki obywatelstwa, można stwierdzić, że zarówno polski, jak i belgijski system prawa przewidują podobne rozwiązania w sprawie nadania oraz utraty obywatelstwa. Powyższe przejawia się w szczególności w odniesieniu do nabycia obywatelstwa z mocy samego prawa. Komparatystyczne ujęcie historycznych regulacji obu porządków prawnych jedynie potwierdza tę tezę. Jak stanowił bowiem art. 5 ustawy o obywatelstwie z 1921 r., dzieci ślubne nabywały obywatelstwo polskie po ojcu, a dzieci nieślubne po matce. Z kolei przepisy pierwszego belgijskiego kodeksu cywilnego przewidywały, że jeżeli ojciec posiadał obywatelstwo belgijskie, to dzieci pochodzące z małżeństwa nabywały obywatelstwo po ojcu. Po matce obywatelstwo belgijskie nabywano w przypadku, kiedy była ona niezamężna lub rozwiedziona, pod warunkiem że sama posiadała obywatelstwo belgijskie. Jeśli chodzi o zasadnicze różnice między polskimi i belgijskimi rozwiązaniami prawnymi

<sup>114</sup> A. McGrew, *Globalization and global politics*, [w:] *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, red. J. Baylis, S. Smith, P. Owens, Oxford 2011, s. 19–20.

<sup>115</sup> S. Dalby, *Globalization, geography and environmental security*, [w:] *Globalization: Theory and Practice, second edition*, red. E. Kofman, G. Youngs, London 2003, s. 39.

<sup>116</sup> P. Kantor-Kozdrowicki, *Racjonalność prawodawcy jako paradygmat nauk prawnych*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2018, t. 7, s. 95 i n.; A. Borowicz, *Argument interpretacyjny odwołujący się do woli rzeczywistego prawodawcy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2009, t. LXXXIX, s. 9 i n. Wydaje się jednak, że w kontekście wszechobecnych problemów natury interpretacyjnej, które stwarzają przepisy prawa krajowego, wspomniana teoria stanowi przejaw konfliktu aksjologicznego w systemie i stosowaniu prawa. *Vide* D. Szenkowski, *Pluralizm wartości a wola i racjonalność ustawodawcy — konflikt aksjologiczny w systemie i stosowaniu prawa*, „Dialogi Polityczne” 2010, nr 13, s. 181 i n.

w kontekście instytucji obywatelstwa, to znajdują one swój wyraz w prawie konstytucyjnym. Konstytucja belgijska atrybut przyznania obywatelstwa belgijskiego, czyli naturalizację, przypisała federalnej władzy ustawodawczej. Tymczasem zgodnie z polską konstytucją to Prezydent Rzeczypospolitej, a więc przedstawiciel władzy wykonawczej, nadaje obywatelstwo polskie i wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego.

Kolejną zauważalną różnicą jest technika legislacyjna zastosowana przez polskiego i belgijskiego ustawodawcę przy kształtowaniu tekstów prawnych. Dokonując analizy obowiązujących aktów prawnych regulujących kwestię obywatelstwa, można dostrzec, że ustawa o obywatelstwie polskim składa się z dziewięciu rozdziałów oraz 70 artykułów, kodeks belgijski z 28 czerwca 1984 r. składa się jedynie z siedmiu rozdziałów i łącznie 31 artykułów. Powyższe mogłoby mylnie sugerować, że belgijski akt prawny charakteryzuje się większą przejrzystością przepisów prawa. Tymczasem rozwiązania regulujące kwestię nabycia, przywrócenia i utraty obywatelstwa przyjęte przez polskiego ustawodawcę są bardziej czytelne i zdecydowanie mniej rozbudowane. Egzemplifikacją tego zjawiska jest przepis art. 14 pkt 1 u.o.p., w myśl którego małoletni nabywa obywatelstwo polskie przez urodzenie, gdy co najmniej jedno z rodziców jest obywatelem polskim. Miejsce urodzenia w tym przypadku nie ma żadnego znaczenia<sup>117</sup>. Analogiczny przepis prawa belgijski ustawodawca reguluje zaś w następujący sposób: „Belgami są: dziecko urodzone w Belgii z rodzica belgijskiego; dziecko urodzone zagranicą: z rodzica belgijskiego urodzonego w Belgii lub na terytoriach podporządkowanych suwerenności belgijskiej lub powierzonych administracji Belgii; z rodzica belgijskiego, który w ciągu pięciu lat od daty urodzin złożył oświadczenie, w którym domaga się przyznania jego dziecku obywatelstwa belgijskiego; z rodzica belgijskiego, pod warunkiem, że dziecko nie ma lub nie zachowuje, aż do ukończenia osiemnastego roku życia lub emancypacji przed osiągnięciem tego wieku innego obywatelstwa” (art. 8 belgijskiego kodeksu).

Godny uwagi jest fakt, że oba systemy prawne w sposób odmienny traktują kwestię utraty obywatelstwa. Zgodnie z art. 34 ust. 2 Konstytucji RP obywatel polski nie może utracić obywatelstwa polskiego, chyba że sam się go zrzeknie<sup>118</sup>. Przepis powyższego artykułu jest skorelowany z treścią art. 144 ust. 3 pkt 19 konstytucji, który przyznaje Prezydentowi RP prerogatywę w postaci nadawania obywatelstwa polskiego i wyrażania zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego<sup>119</sup>. Potwierdzeniem tego jest przepis art. 46 u.o.p., który stanowi *expressis verbis*, że obywatel polski, który zrzeka się obywatelstwa polskiego, traci obywatelstwo polskie po uzyskaniu zgody Prezydenta RP. Z kolei belgijski system prawny przewiduje, że traci obywatelstwo belgijskie, ten kto ukończył 18 lat i deklaruje, że zrzeka się obywatelstwa belgijskiego<sup>120</sup>.

<sup>117</sup> Vide wyroki NSA z: 17 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 1902/11, Legalis nr 1938438; 22 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 231/10, LEX nr 1251925.

<sup>118</sup> P. Tuleja, uwagi do art. 34, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 124.

<sup>119</sup> P. Czarny, uwagi do art. 144, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, s. 426 i n.

<sup>120</sup> Deklaracji tej może jednak dokonać pod warunkiem udowodnienia, że posiada obywatelstwo innego państwa lub też promesę uzyskania obywatelstwa innego państwa. Deklaracji tej dokonuje się przed

Belgijski kodeks z 1984 r. przewiduje również — nieznaną w polskim prawie — możliwość utraty obywatelstwa na skutek orzeczenia sądowego o pozbawieniu obywatelstwa. Tryb i warunki, na jakich obywatel belgijski zostaje pozbawiony obywatelstwa, szczegółowo zostały określone w art. 23, 23/1 i 23/2 kodeksu<sup>121</sup>. Sądy mogą orzec pozbawienie obywatelstwa w stosunku do osób skazanych na karę co najmniej pięciu lat pozbawienia wolności za przestępstwa należące do katalogu przestępstw określonych w belgijskim kodeksie karnym, do których należy zaliczyć: zamachy i spiski przeciwko królowi, rodzinie królewskiej i formie rządu, oraz zbrodnie i przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu zewnętrznemu państwa<sup>122</sup>. Pozbawienie obywatelstwa nie może zostać orzeczone w stosunku do Belgów, którzy nabyli obywatelstwo przez urodzenie lub przysposobienie. Mimo skazania za wyżej przytoczone przestępstwa sędziowie nie mogą orzec pozbawienia obywatelstwa, jeżeli w wyniku wydania wyroku dana osoba zostałaby apatrydą, chyba że obywatelstwo belgijskie zostało przez nią nabyte w wyniku nieuczciwego postępowania, fałszywych informacji lub ukrycia istotnych faktów.

Przedmiotem rozważań belgijskiego Sądu Konstytucyjnego była również kwestia ogólnej zasady prawa — *non bis in idem*. W wyroku nr 16/2018 z 7 lutego 2018 r. nr akt 6563, w związku z pytaniem prawnym dotyczącym zgodności treści przepisu art. 23 kodeksu o obywatelstwie z konstytucją Belgii<sup>123</sup>, sąd ten orzekł, że zgodnie z art. 23 § 1 ust. 1–2 kodeksu Belgowie, którzy nie nabyli obywatelstwa po swoich rodzicach lub w wyniku przysposobienia od przysposabiającego, który był Belgiem w dniu ich urodzenia, oraz Belgowie, którzy nie otrzymali obywatelstwa na podstawie art. 11 tego samego kodeksu, mogą zostać uznani za pozbawionych obywatelstwa belgijskiego, jeżeli nie wywiązują się ze swoich obowiązków jako obywatele belgijscy. Wspomniany przepis umożliwia zatem wykluczenie ze wspólnoty narodowej tych Belgów, którzy poprzez swoje zachowanie wykazują, że nie akceptują podstawowych zasad wspólnego życia i poważnie naruszają prawa i wolności swoich współobywateli. Instytucja obywatelstwa nadal stwarza wiele wyzwań natury legislacyjnej. Dla polskiego oraz belgijskiego ustawodawcy jednym z nich było rozstrzygnięcie statusu obywatelstwa UE. Powyższa kwestia zrodziła się w chwili przystąpienia tych państw do UE. Problematykę tę rozstrzygają postanowienia traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską sporządzonego w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., który w art. 8 stanowi, że „We wszystkich działaniach Unia Europejska przestrzega zasady równości swoich obywateli, którzy

---

urzędnikiem stanu cywilnego. Belgijski ustawodawca chcąc uniknąć ryzyka sytuacji, w której zrzekający się obywatelstwa stałby się apatrydą, określił, że deklaracja zrzeczenia się obywatelstwa wywołuje skutki prawne dopiero z chwilą nabycia obywatelstwa obcego.

<sup>121</sup> Code de la nationalité belge, 28 juin 1984, Moniteur belge du 12-07-1984, nr 1984900065, s. 10100.

<sup>122</sup> Code Penal z 8 juin 1867, Moniteur belge du 09-06-1867, nr 1867060850, s. 3133.

<sup>123</sup> Cour Constitutionnel, Extrait de l'arrêt n° 16/2018 du 7 février 2018, Numéro du rôle: 6563, Publié le: 2018-05-29, Numac: 2018201867.

są traktowani z jednakową uwagą przez jej instytucje, organy i jednostki organizacyjne. Obywatel Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo Państwa Członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy<sup>124</sup> do obywatelstwa krajowego i nie zastępuje go<sup>125</sup>. Należy podkreślić, że „kompetencja państw członkowskich do kształtowania zakresu podmiotowego obywatelstwa unijnego poprzez krajowe przepisy, ulega pewnym ograniczeniom. W przypadku, gdy dana sprawa wchodzi w zakres prawa UE, państwa członkowskie nie mogą kierować się regułą «obywatelstwa efektywnego»”<sup>126</sup>.

Konkludując, nie sposób nie zgodzić się z M. Granatem, który twierdzi, że obywatele „biorą na siebie pewne zadania związane z interesem ogólnym, państwo powinno zaś stwarzać warunki do ich aktywności w sposób, który nie narusza interesu ogólnego i interweniuje wówczas, gdy ludzie nie dają sobie sami rady”<sup>127</sup>. Niewątpliwie obowiązkiem każdego ustawodawcy jest ustalenie prawnych ram instytucji obywatelstwa w danym porządku prawnym. Należy pamiętać, że obywatelstwo łączy się bezpośrednio zarówno z szeregiem uprawnień, jak i obowiązków. Jednym z nich jest czynne oraz bierne prawo wyborcze. Niekontrolowany sposób nabycia, jak też utraty obywatelstwa może rodzić negatywne skutki dla państwa w zakresie bezpieczeństwa narodowego, jak i zaburzyć bezpieczeństwo obrotu prawnego.

Mając na uwadze treść przepisu art. 3 u.d.p., w myśl którego „każdy obywatel polski ma prawo do otrzymania paszportu”, a także treść art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych<sup>128</sup>, który stanowi, że prawo do posiadania dowodu osobistego przysługuje każdemu obywatelowi RP, w celu uniknięcia niespodziewanych problemów związanych z brakiem tych dokumentów, każdy obywatel powinien dbać o to, aby zawsze móc wylegitymować się ważnym dokumentem poświadczającym obywatelstwo polskie. Analiza prawno-porównawcza regulacji dotyczących instytucji obywatelstwa w polskim i belgijskim systemie prawnym, poparta przykładami ilustrującymi ich zastosowanie, w pełni potwierdza to stanowisko.

---

## Bibliografia

### PIŚMIENNICTWO

- Borowicz A., *Argument interpretacyjny odwołujący się do woli rzeczywistego prawodawcy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2009, t. LXXXIX.
- Bożyk S., *Pozycja ustrojowa Rady Państwa w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2009, t. VIII, <https://doi.org/10.15290/mhi.2009.08.10>.

---

<sup>124</sup> B. Mielnik, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wrocław 2000, s. 58.

<sup>125</sup> Dz.U. z 2007 r. nr 203, poz. 1569.

<sup>126</sup> Confer D.E. Harasiumiuk, *Obywatelstwo UE — element tożsamości narodowej, europejskiej, czy jedynie dodatkowy status obywateli państw członkowskich*, „Ius Novum” 2017, z. 3, s. 125.

<sup>127</sup> M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2006, s. 46.

<sup>128</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 653.



- Caestecker F., Renauld B., Perrin N., Eggerickx T., *Devenir Belge*, Wolters Kluwer Belgium SA, Mechelen 2016.
- Closset Ch.L., Renauld B., *Traite de la nationalite en droit belge*, Group Larcier S.A., <[https://archief.brussel.be/Colossus/BulletinsCommunaux/Bulletins/Documents/Bxl\\_1913\\_Tome\\_III\\_Part\\_1.pdf](https://archief.brussel.be/Colossus/BulletinsCommunaux/Bulletins/Documents/Bxl_1913_Tome_III_Part_1.pdf)>.
- Czarny P., uwagi do art. 144, [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Dalby S., *Globalization, geography and environmental security*, [w:] *Globalization: Theory and Practice, second edition*, red. E. Kofman, G. Youngs, Continuum, London 2003.
- Dąbrowski M., *Ustawa o obywatelstwie polskim z dnia 2 kwietnia 2009 r. — wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4, <https://doi.org/10.15804/ppk.2012.04.04>.
- de Jonghe D., Doutrepoint M., *Obtention de la nationalité et volonté d'intégration*, Courrier hebdomadaire du CRISP n° 2152-2153, Bruxelles 2012, <<https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2012-27-page-1.htm>>, <https://doi.org/10.3917/cris.2152.0005>.
- Górny A., Koryś P., *Obywatelstwo wielokrotnego wyboru: interdyscyplinarne ujęcie kwestii podwójnego obywatelstwa w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Warszawa 2007.
- Granat M., *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Harasiumiuk D.E., *Obywatelstwo UE — element tożsamości narodowej, europejskiej, czy jedynie dodatkowy status obywateli państw członkowskich*, „Ius Novum” 2017, z. 3.
- Jagielski J., *Obywatelstwo polskie: zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1998.
- Jagielski J., *Z problematyki obywatelstwa oraz prawa o obywatelstwie polskim (kila refleksji na kanwie nowej ustawy o obywatelstwie polskim)*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.
- Kantor-Kozdrowicki P., *Racjonalność prawodawcy jako paradygmat nauk prawnych*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2018, t. 7.
- Konstytucja Królestwa Belgii*, red. W. Skrzydło, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.
- Lambert P.-Y., *La participation politique des allochtones en Belgique — Historique et situation bruxelloise*, Academia-Bruylant, Sybidi Papers, Louvain-la-Neuve 1999.
- Leraczyk I., Wójcik B., Zaprzaluk A., Sieniow T., *Nabywanie obywatelstwa polskiego*, Fundacja Instytut na Rzecz Państwa Prawa, Lublin 2013.
- Louis B., *La loi du 1er mars 2000 révolutionne «par défaut» l'acquisition de la nationalité belge*, „L'Année sociale” 2000, <<http://www.ulb.ac.be/socio/germe/documentsenligne/2l0000.pdf>>.
- Malec D., *Obywatelstwo państwa polskiego w świetle orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego 1922–1939*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, t. XIV, <https://doi.org/10.15290/mhi.2015.14.02.04>.
- McGrew A., *Globalization and global politics*, [w:] *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, red. J. Baylis, S. Smith, P. Owens, Oxford University Press, Oxford 2011.
- Mielnik B., *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000.
- Mouton O., *Belgique, un état d'esprit*, Racine, Bruxelles 2001.



- Panek M.A., *Dokonywanie czynności notarialnych przez konsulów Rzeczypospolitej Polskiej w aspekcie bezpieczeństwa prawnej obywateli*, „Zeszyty Prawnicze” 2019, nr 3, <https://doi.org/10.31268/zpbas.2019.42>.
- Pudzianowska D., *Obywatelstwo w procesie zmian*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.
- Rajski J., *Nowa ustawa o obywatelstwie polskim*, „Palestra” 1962, nr 6.
- Ramus W., *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, PWN, Warszawa 1980.
- Rea A., Bietlot M., *Les changements du Code de la nationalité en Belgique. De la peur de l'étranger à son inclusion sous condition*, 2006, <[https://www.academia.edu/33315176/Les\\_changements\\_du\\_Code\\_de\\_la\\_nationalité\\_en\\_Belgique\\_De\\_la\\_peur\\_de\\_l'étranger\\_à\\_son\\_inclusion\\_sous\\_condition](https://www.academia.edu/33315176/Les_changements_du_Code_de_la_nationalité_en_Belgique_De_la_peur_de_l'étranger_à_son_inclusion_sous_condition)>.
- Rzenno N., *Podstawy prawne decyzji w przedmiocie obywatelstwa polskiego. Analiza prawno-porównawcza przepisów obowiązujących od II Rzeczypospolitej do współczesności*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2016, t. XIX.
- Szenkowski D., *Pluralizm wartości a wola i racjonalność ustawodawcy — konflikt aksjologiczny w systemie i stosowaniu prawa*, „Dialogi Polityczne” 2010, nr 13, <https://doi.org/10.12775/dp.2010.012>.
- Trzciniński K., *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.
- Tuleja P., uwagi do art. 34, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Ustawa o obywatelstwie polskim z dnia 2 kwietnia 2009 r. — wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4, <https://doi.org/10.15804/ppk.2012.04.04>.

## ŹRÓDŁA

### Akty prawa polskiego

- Ustawa z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego, Dz.U. z 1920 r. nr 7, poz. 44.
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1921 r. nr 44, poz. 267.
- Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, Dz.U. z 1951 r. nr 4, poz. 25.
- Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych, Dz.U. z 1958 r. nr 5, poz. 16.
- Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, Dz.U. z 1962 r. nr 10, poz. 49.
- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. — Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. z 2015 r. poz. 208 z późn. zm.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji, Dz.U. z 2000 r. nr 106, poz. 1118.
- Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych, Dz.U. z 2006 r. nr 143 poz. 1027 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, Dz.U. z 2012 r. poz. 161 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, Dz.U. z 2019 r. poz. 653 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. z 2013 r. poz. 1650 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. prawo o aktach stanu cywilnego, Dz.U. 2014 poz. 1741.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. — Prawo konsularne, Dz.U. z 2015 r. poz. 1274.
- Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych sporządzona z 24 kwietnia 1963 r., Dz.U. z 1982 r. nr 13, poz. 98.
- Konwencja konsularna między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Królestwem Belgii z 11 lutego 1972 r., podpisana w Warszawie, Dz.U. z 1974 r. nr 3, poz. 18.

## Akty prawa belgijskiego

- Code Civil, 21 mars 1804, *Moniteur belge* du 03-09-1807, nr 804032150.
- Texte initial de la Constitution Belge du 7 fevrier 1831, telle que promulguee par le Congres National, <<https://unionisme.be/Constitution.htm>>.
- La loi du 15 août 1881 accordant la qualité de Belges aux enfants nés en Belgique de parents légalement inconnus, *Moniteur belge* du 18 août 1881, nr 220.
- Texte de la Charte Coloniale de 1908, <<https://www.droitcongolais.info/files/1.02.-Charte-coloniale-de-1908.pdf>>.
- La loi du 8 juin 1909 sur l'acquisition et la perte de la nationalité, *Moniteur belge* du 17 juin 1909, nr 168.
- Bulletin Communal, annee 1913, Ville de Bruxelles, <[https://archief.brussel.be/Colossus/BulletinsCommunaux/Bulletins/Documents/Bxl\\_1913\\_Tome\\_III\\_Part\\_1.pdf](https://archief.brussel.be/Colossus/BulletinsCommunaux/Bulletins/Documents/Bxl_1913_Tome_III_Part_1.pdf)>.
- La loi du 15 mai 1922 sur l'acquisition et la perte de la nationalité, *Moniteur belge* du 25 mai 1922.
- Objectifs et dispositions clés de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides <<https://www.unhcr.org/fr/protection/statelessness/4b151cfd0/objectifs-dispositions-cles-convention-1954-relative-statut-apatrides.html>>.
- Arrêté royal sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, 8 octobre 1981, *Moniteur belge* du 27-10-1981, nr 1981001949, s. 13740.
- Code de la nationalité belge, 28 juin 1984, *Moniteur belge* du 12-07-1984, nr 1984900065, s. 10100.
- La loi modifiant le Code de la nationalité belge et les articles 569 et 628 du Code judiciaire de 13 juin 1991, *Moniteur belge* du 03-09-1991, nr 991010036, s. 19071.
- Loi modifiant le Code de la nationalité belge et les lois relatives à la naturalisation de 6 aout 1993, *Moniteur belge* du 23-09-1993, nr 1993009816, s. 21057.
- Arreté royal déterminant le contenu du formulaire de demande de naturalisation ainsi que les actes et justificatifs a joindre a la demande [de naturalisation et a la déclaration de nationalité belge], et fixant la date de l'entrée en vigueur de la loi du 13 avril 1995 modifiant la procédure de naturalisation et le Code de la nationalité belge du 13 décembre 1995, *Moniteur belge*, Dossier, nr 1995-12-13/30.
- Loi modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne la procédure de naturalisation du 22 décembre 1998, *Moniteur belge* du 06-03-1999, nr 1999009060, s. 7265.
- La loi portant des dispositions fiscales et diverses z 24 décembre 1999, *Moniteur belge* du 31-12-1999, nr 1999003672, s. 50372.
- La loi modifiant certaines dispositions relatives à la nationalité belge, 1er mars 2000, *Moniteur belge* du 06-04-2000, nr 2000009343, s.10829.
- La loi modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration de 4 décembre 2012, Art. 4, *Moniteur belge* du 14-12-2012, nr 2012009519, s. 79998.
- Loi portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges du 18 juin 2018. *Moniteur belge* du 02-07-2018, nr 2018012858, s. 53455.

## Orzecznictwo

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 maja 2007 r., sygn. akt I OSK 947/06, LEX nr 506956.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 231/10, LEX nr 1251925.

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 5/09, Legalis nr 447173.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 1902/11, Legalis nr 1938438.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Warszawie z 3 lipca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 724/13, Legalis nr 773344.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Krakowie z 7 października 2015 r., sygn. akt III SA/Kr 440/15, Legalis nr 1372444.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Poznaniu z 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Po 1169/17, Legalis nr 1761153.
- Cour Constitutionel, Extrait de l'arrêt n° 16/2018 du 7 février 2018, Numéro du rôle: 6563, Publié le: 2018-05-29, nr 2018201867.

JANUSZ DOROBISZ\*

## Trifolium – nieformalne porozumienie senatorów koronnych z lat trzydziestych XVII w.

Część historyków kwestionuje polityczne znaczenie trifolium — trójlistnej koniczyny, nieformalnego porozumienia senatorów koronnych, w którego skład wchodził: kanclerz Jakub Zadzik, biskup chełmiński, hetman Stanisław Koniecpolski i Stanisław Lubomirski, wojewoda ruski. W latach 1631–1632 trifolium z powodzeniem popierało uposażenie członków rodziny królewskiej w Rzeczypospolitej, ale z powodu opozycji przedstawicieli Wielkiego Księstwa Litewskiego nie udało się przeprowadzić reformy elekcji. Podczas bezkrólewia w 1632 r. trifolium skutecznie sprzeciwiało się osłabieniu pozycji króla i senatu na rzecz izby poselskiej. W 1632 r. trifolium poparło wybór królewicza Władysława Wazy na tron polski, który obiecał zrzec się tytułów: cara moskiewskiego i króla szwedzkiego. Ustępstwa króla umożliwiły zawarcie pokoju z Rosją w 1634 r. i rozejm ze Szwecją w 1635 r. Król niezadowolony z kurateli trifolium doprowadził do rezygnacji Zadzika z kanclerstwa w 1635 r., co zapoczątkowało osłabienie politycznego znaczenia trifolium.

**SŁOWA KLUCZOWE:** trifolium — trójlistna koniczyna, bezkrólewie 1632, Władysław IV Waza, elita senatorsko-dygnitarska, parlamentaryzm

## The Trifolium — an informal political agreement of senators of the Polish Crown in 1630s

The political significance of the Trifolium is questioned by some historians. The Trifolium — a three-leaf clover — was an informal political agreement between chancellor Jakub Zadzik, Bishop of Chełmno, hetman Stanisław Koniecpolski and Stanisław Lubomirski, voivode of Ruthenia. In the years 1631–1632, the Trifolium successfully supported the issue of emoluments for the members of the king's family in the Polish-Lithuanian Commonwealth, but failed to reform the elections, opposed by representatives of the Grand Duchy of Lithuania. During the interregnum of 1632, the Trifolium did not allow to restrain the authority of the king and the Senate for the benefit of the chamber of deputies. The Trifolium also supported the election of Prince Władysław Vasa for the Polish king in exchange for concessions regarding the elect's titles of the tsar and Swedish king. This allowed the conclusion of peace with Russia in 1634 and a truce with Sweden in 1635. The king, dissatisfied with the Trifolium "guardianship", enforced Zadzik's resignation from the Chancellery in 1635 and the Trifolium began to lose its political significance.

**KEY WORDS:** Trifolium — three-leaf clover, interregnum 1632, Władysław IV Vasa, the elite of senators and dignitaries, parliamentarism

\* **Dr hab. Janusz Dorobisz**, profesor Uniwersytetu Opolskiego, ewel33@wp.pl, <https://orcid.org/0000-0003-0935-6399>

---

Przed śmiercią Zygmunta III (30 kwietnia 1632 r.) powstało trifolium — nieformalne porozumienie senatorów koronnych, w skład którego wchodził: kanclerz Jakub Zadzik, biskup chełmiński, hetman Stanisław Koniecpolski i Stanisław Lubomirski, wojewoda ruski. W latach 1631–1632 trifolium z powodzeniem popierało uposażenie członków rodziny królewskiej w Rzeczypospolitej, ale z powodu oporów przedstawicieli Wielkiego Księstwa Litewskiego nie udało się przeprowadzić reformy elekcji. Podczas bezkrólewia w 1632 r. trifolium z powodzeniem sprzeciwiało się osłabieniu pozycji króla i senatu na rzecz izby poselskiej. Trifolium poparło wybór w 1632 r. królewicza Władysława Wazy na tron polski, który obiecał zrzec się tytułów: cara moskiewskiego i króla szwedzkiego. Ustępstwa króla umożliwiły zawarcie pokoju z Rosją w 1634 r. i rozejm ze Szwecją w 1635 r. Król niezadowolony z kurateli trifolium doprowadził do rezygnacji Zadzika z kanclerstwa w 1635 r., co zapoczątkowało osłabienie politycznego znaczenia trifolium.

## I. Trifolium w historiografii

Ludwik Kubala w biografii Jerzego Ossolińskiego (1595–1650) zauważył, że w połowie lat trzydziestych XVII w. jego bohater był jeszcze „mało znaczącą figurą, szczególnie wobec sławnego trifolium, złożonego z hetmana Koniecpolskiego, kanclerza Zadzika i Stanisława Lubomirskiego, które wówczas całą Rzeczpospolitą kierowało”<sup>1</sup>. Opinię tą powtórzył Władysław Czapliński, dodając, że w stwierdzeniu, iż na początku rządów Władysława IV Wazy państwem rządziła trójlistna koniczyna, było niewątpliwie „nieco przesady i listę wpływowych magnatów należałoby rozszerzyć, nie sposób jednak zaprzeczyć że jeśli dodamy jeszcze prymasa [Jana Wężyka 1575–1638 — J.D.], to uzyskamy zasadniczy zespół najbardziej wpływowych magnatów w Koronie”<sup>2</sup>. Natomiast Henryk Wisner zauważył, że po złożeniu przez Zadzika kanclerstwa w 1635 r. w związku z awansem na biskupstwo krakowskie „zatraciło swą aktywność trzyliście”, a „być może jednak jedyne co ich łączyło, to zgodność poglądów w kwestii szwedzkiej”, której rozstrzygnięcie na 26 i pół roku odwlekał rozejm w Sztumskiej Wsi z 1635 r.<sup>3</sup> Jan Dziegielewski, pisząc o późniejszych rozdźwiękach między wspomnianymi dostojnikami a Władysławem IV, skonstatował, że doprowadziły one pod koniec lat trzydziestych „do ukształtowania się słynnego, opozycyjnego trifolium”<sup>4</sup>. Zadzik przewodził grupie biskupów z Sieradzkiego, w której skład wchodził oprócz prymasa Jana Wężyka, bracia Łubieńscy: Stanisław Łubieński, biskup płocki (1627–1640), oraz Maciej, biskup poznański, od 1631 r. kujawski, a ich poparcie wzmacniało pozycję kanclerza we wspomnianym trifolium<sup>5</sup>. Ustalenie to powtórzył ostatnio Andrzej

<sup>1</sup> L. Kubala, *Jerzy Ossoliński*, Warszawa 1924, s. 91.

<sup>2</sup> W. Czapliński, *Władysław IV i jego czasy*, Warszawa 1976, s. 140.

<sup>3</sup> H. Wisner, *Władysław IV Waza*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1995, s. 117–118.

<sup>4</sup> J. Dziegielewski, *Izba poselska w systemie władzy Rzeczypospolitej w czasach Władysława IV*, Warszawa 1992, s. 96.

<sup>5</sup> J. Dorobisz, *Jakub Zadzik 1582–1642*, Opole 2000, s. 170.

Korytko w pracy o senatorach koronnych za panowania Władysława IV<sup>6</sup>. Nie powstały naukowe biografie pozostałych członków trifolium Stanisława Koniecpolskiego (ok. 1591–1646) i Stanisława Lubomirskiego (1583–1649), jak również prymasa Jana Wężyka czy Macieja Łubieńskiego, który w latach 1641–1652 również był arcybiskupem gnieźnieńskim. Biografia Stanisława Łubieńskiego w części poświęconej jego działalności politycznej jako senatora i podkanclerzego nie w pełni ukazuje ewolucję poglądów tytułowego bohatera<sup>7</sup>. W 2005 r. Agnieszka Biedrzycka wydała korespondencję Stanisława Koniecpolskiego z lat 1632–1646, stwierdzając, że w niej „najbardziej pojawiają się listy, w których hetman przejawia zainteresowanie sprawami wewnętrznymi państwa, a i te nieliczne wypadki dotyczą głównie problemów poruszających całą opinię szlachecką [...]. Jeśli zatem tej części korespondencji nie spotkała jakaś szczególna katastrofa, można wysunąć hipotezę, że Koniecpolski wbrew rozpowszechnionemu pogładowi o zasadniczej roli trifolium w rządach państwem — w rzeczywistości nie mieszał się do spraw polityki wewnętrznej”<sup>8</sup>. Ostatnio Artur Goszczyński zgłosił szereg wątpliwości w sprawie ustaleń starszej historiografii dotyczących trifolium, podważając samo funkcjonowanie porozumienia trzech wpływowych senatorów koronnych i stwierdzając, że „problem ten wymaga dokładniejszych badań”<sup>9</sup>. Z konstatacji o zachowaniu się nielicznych listów między członkami trifolium nie należy wyciągać zbyt daleko idących wniosków czy wysuwać hipotez o funkcjonowaniu trifolium, ponieważ ich przyjęcie nie stanowi postępu w badaniach i nie ułatwia wyjaśnienia szeregu kwestii polityki Rzeczypospolitej na przełomie panowań pierwszych Wazów. Nawet bez wspomnianej korespondencji warto podjąć próbę wyjaśnienia okoliczności powstania i funkcjonowania trzyliścia na podstawie innych źródeł, chociaż w części będzie ona miała charakter procesu poszlakowego. Nie przesądzając też z góry o zasadności hipotez dotyczących trifolium, warto zastanowić się, jaki układ personalny stał za polityką Rzeczypospolitej realizowaną do połowy trzydziestych XVII w. Ta ostatnia cezura nie budzi wątpliwości — początków kształtowania się trifolium upatrywałbym w przemianach w elicie władzy, które zaczęły się w czasie wojny pruskiej (1626–1629).

## II. Geneza trifolium

Na przedsejmowym sejmiku szlachty województwa krakowskiego w Proszowicach 31 sierpnia 1627 r. Stanisław Lubomirski, podczaszy koronny i czołowy wówczas opozycjonista, wyraził dość powszechny wśród szlachty pogląd na wojnę ze Szwecją,

<sup>6</sup> A. Korytko, *Na których opiera się Rzeczypospolita. Senatorowie koronni za Władysława IV Wazy*, Olsztyn 2015, s. 26–28.

<sup>7</sup> W. Graczyk, *Stanisław Łubieński pasterz, polityk i pisarz 1574–1640*, Kraków 2005.

<sup>8</sup> *Korespondencja Stanisława Koniecpolskiego, hetmana wielkiego koronnego 1632–1646*, opr. A. Biedrzycka, Kraków 2005, s. 70–71.

<sup>9</sup> A. Goszczyński, *Lubomirscy w systemie politycznym Rzeczypospolitej za panowania Zygmunta III i Władysława IV*, Kraków 2018, s. 329–330 (maszynopis pracy doktorskiej w Bibliotece Uniwersytetu Jagiellońskiego).

stwierdzając, że należy „traktaty z Gustawem, wyjąć z ręki KJM i wojnę, a puścić to na Rp, gdyż póki KJM w ręku swych będzie miał, póty tej wojny nie zbędziemy”. Lubomirski wspominał o chłodnym przyjęciu przez króla oferty mediacji holenderskiej w konflikcie polsko-szwedzkim, który o ile „przez traktaty się nie skończy *diuturnum*, to pewnie *bellum* będzie, a my coraz uboższy” z powodu rosnących kosztów wojny i towarzyszących jej strat w handlu pruskim<sup>10</sup>. W złagodzonej formie ten wątek wypowiedzi Lubomirskiego znalazł się w instrukcji dla posłów krakowskich na sejm zwołany na 12 października 1627 r.<sup>11</sup> Przed jego zebraniem się przywódca protestantów w Koronie Rafał Leszczyński, wojewoda bełski, i Zadzik, biskup chełmiński, doradzali królowi rozpatrzenie na sejmie egzorbitancji w celu uzyskania przychylności szlachty i wysokich uchwał podatkowych na wojnę<sup>12</sup>. Zamiast podjęcia królewskiej oferty posłowie podnieśli sprawę wakansów i incompatibiliów. Posłowie krakowscy najsilniej nalegali na złożenie podkanclerstwa przez monarchistę Stanisława Łubieńskiego, który wbrew prawu łączył je z biskupstwem plockim<sup>13</sup>. W kontekście późniejszych uchwał było to wotum nieufności dla ministra, który realizował dynastyczną i prohabsburską politykę Wazy, a tej służyło kontynuowanie wojny ze Szwecją. Formalnie złożył on urząd 13 listopada — dzień po wysłuchaniu przez stany relacji: biskupa Zadzika z rokowań ze Szwedami i hetmana Koniecpolskiego z przebiegu kampanii pruskiej w 1627 r., w której mimo początkowych sukcesów nie osiągnięto podstawowego celu — wyparcia nieprzyjaciela z opanowanej części Prus. Po nierozstrzygniętej bitwie pod Tczewem (17–18 sierpnia) strony konfliktu podjęły rozmowy (2–28 września), w trakcie których kanclerz szwedzki Axel Oxenstierna przedstawił propozycję zawarcia trzydziestoletniego rozejmu między państwami za zwrotem Rzeczypospolitej zaborów w Prusach i Inflantach, o ile pokryje ona koszty wojny i nie będzie w jakikolwiek sposób wspierać zamiarów króla odzyskania dziedzicznego państwa ani nie wybierze kolejnego Wazy na tron polski. Kontynuowanie wojny w Prusach leżało w dynastycznym interesie Zygmunta III, który na sukcesach cesarskich wojsk w Rzeszy budował nadzieje na wazowsko-cesarskie współdziałanie przeciw Szwecji, również inwazji na nią z udziałem floty hiszpańskiej. Szlachta gotowa była finansować wojnę przede wszystkim w celu wywalczenia sobie pokoju i suwerenności w Prusach. Dnia 18 listopada podkanclerstwo objął Zadzik, którego nominację więcej niż przychylnie przyjęli przywódcy opozycji. Został on wyznaczony przewodniczącym delegacji Rzeczypospolitej na rozmowy ze Szwedami. On też przeredagował dotyczące ich konstytucje sejmowe i przygotował pełnomocnictwa do rokowań. Pierwotny tytuł konstytucji „Poparcie wojny ze Szwedami”

<sup>10</sup> *Mowa Stanisława Lubomirskiego, wojewody ruskiego na sejmiku przedsejmowym województwa krakowskiego w Proszowicach (31 sierpnia 1627 r.)*, [w:] *akta sejmikowe województwa krakowskiego* [dalej: ASWK] 1953, t. 2 (1621–1648), s. 81.

<sup>11</sup> *Instrukcja dana posłom na sejm z sejmiku przedsejmowego województwa krakowskiego w Proszowicach 31 sierpnia 1627 r.*, ASWK, t. 2, s. 88.

<sup>12</sup> J. Seredyka, *Sejm zawiedzionych nadziei*, Opole 1981, s. 16, 19.

<sup>13</sup> *Ibidem; Spór o wakansie na sejmie warszawskim 1627 r. (Z dziejów kryzysu sejmowego w Rzeczypospolitej pierwszej połowy XVII w.)*, „Sprawozdania Opolskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk”. Wydz. I, Seria A, 1965, nr 3, s. 60–66.



złagodził na „Komisarze wojenni”, których upoważniono do płacenia wojsku, ale też do traktowania z nieprzyjacielem, jeśli się „*ex re et dignitate* podała okazja”. Najważniejsze treści dotyczące wojny i pokoju zawarto w skrypcie do archiwum, który podpisał prymas Jan Wężyk oraz grupa senatorów i posłów. Zygmunt III zobowiązał się do wystawienia plenipotencji do rokowań z Gustawem II Adolfem<sup>14</sup>. Zgodę króla na nie- dochodzenie swych praw od Szwecji w czasie trwania rozejmu stany okupiły obietnicą gratyfikowania władcy ze zwracanej przez nieprzyjaciela części Inflant. W zamian posłowie zadeklarowali 10 poborów na prowadzenie wojny, ale że na tyle nie pozwalały instrukcje, 4–6 wzięto do „do braci” na sejmiki relacyjne. Kolejne sejmy z czasów wojny pruskiej uchwały wysokie podatki na wojnę, a w 1629 r. również przyjęte w Koronie podymne, w celu wywalczenia pokoju na warunkach opisanych w kolejnych skryptach do archiwum (1628, 1629), w których nawiązywano lub wprost powta- rzano ustalenia z 1627 r.<sup>15</sup> Za realizację przyjętego wówczas na sejmie konsensu, któremu początek dało sejmikowe wystąpienie Lubomirskiego, pod względem poli- tycznym odpowiadał Zadzik, a pod względem militarnym Koniecpolski. Sprawy wojny i pokoju były priorytetem dla szlachty, której reprezentanci zaprzestali wielodniowych sejmowych sporów o wakanse, incompatibilia i inne egzorbitancje, odkładając ich roz- strzygnięcie w bardziej sposobnym czasie. Najpoważniejsze kontrowersje sejmowe dotyczyły sposobów finansowania wojny, wielkości i struktury armii, koncepcji dzia- łań militarnych oraz zabezpieczenia państwa przed innymi zagrożeniami zewnętrznymi. Konstruktwna atmosfera obrad wynikała z konsensu między królem a stanami, który osiągnięto w 1627 r. W trzy miesiące po fiasku rozmów ze Szwedami i tuż przed rozpo- częciem kampanii pruskiej 1628 r. hetman pisał do Zadzika „WM *ultima salutem* w trak- tatach kłaść raczysz i jakbym się z WMścią zgodził, acz rzecz WM wspomnieć moje słowo potem, że te sine *praeparatione belli*, albo daremne, albo ciężkie Rzeczypospolitej być muszą”<sup>16</sup>. Po mało udanej kampanii 1628 r. pomawianego co najmniej o kunkta- torstwo Koniecpolskiego bronił na sejmie Zadzik, stwierdzając, że gdyby nie wysiłki hetmana, który mając nieliczne wojsko skutecznie opierał się nieprzyjacielowi, stany nie mogłyby obradować w Warszawie. W 1629 r. cesarz posiłkował Rzeczpospolitą w celu przeciągnięcia jej wojny ze Szwecją, chcąc ją utrzymać z dala od Rzeszy, w której po- jawiła się nadzieja na pacyfikację<sup>17</sup>. Efekty kampanii 1629 r., w której sprzymierzeni mieli liczebną przewagę nad nieprzyjacielem, okazały się mierne wobec przyjęcia przez

<sup>14</sup> Przytoczone fakty odmiennie ocenił J. Seredyka (*Sejm...*, s. 98–99, 105–109, 120–121), nie wiążąc ich ze zmianą układu sił na scenie politycznej po podkanclerskim awansie Zadzika i tym samym gotowością szlachty do finansowania wojny w celu odzyskania zaborów z rąk nieprzyjaciela; *vide* J. Dorobisz, *Jakub Zadzik...*, s. 159–160, 173–175.

<sup>15</sup> „Volumina Constitutionum” 2013, t. 2, 1627–1640, i t. 3, 1611–1640, s. 14–15 (1627). O wpływach podatkowych z Korony szczegółowo: A. Filipczak-Kocur, *Skarbowość Rzeczypospolitej 1587–1648*, War- szawa 2006, s. 151–157.

<sup>16</sup> S. Koniecpolski do J. Zadzika 3 lipca 1628 r., *Gniew*, [w:] *Pamiętniki o Koniecpolskich. Przyczy- nek do dziejów polskich XVII wieku*, Lwów 1842, s. 87–88.

<sup>17</sup> A. Szelański, *O ujście: wielka wojna pruska*, Kraków 1905, s. 310–312. O priorytetach polityki szwedzkiej pisał Z. Anusik, *Gustaw II Adolf*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1996, s. 147–156.

Szwedów obronnego wariantu działań, których podstawą były twierdze. Koszty wojny pruskiej sięgnęły olbrzymiej kwoty ok. 12 800 tys. zł, nie licząc zniszczeń na prowincji i strat w handlu. Nie mogąc zapewnić środków na kontynuowanie wojny, stany Rzeczypospolitej w 1629 r. z oporami ratyfikowały haniebne warunki sześcioletniego rozejmu bez zwrotu zaborów w Prusach i Inflantach<sup>18</sup>. Dopuszczenie szlachty na sejmie w 1627 r. do współdecydowania o wojnie i pokoju ze Szwecją, w zamian za dalsze finansowanie działań militarnych, nie przechyliło ich wyniku na korzyść Rzeczypospolitej ani tym bardziej nie przybliżyło powrotu Wazów do Sztokholmu. W tej sytuacji celem Zygmunta III było zapewnienie Wazom dalszego trwania w Rzeczypospolitej, którego warunki wymagały zawarcia kolejnego kompromisu ze szlachtą. Pośrednikami w jego osiągnięciu była grupa senatorów, której skład i poglądy ukształtowały realia polityczno-personalne Rzeczypospolitej ostatnich lat panowania Zygmunta III Wazy.

1. Dotychczas blisko związani z polityką dworu biskupi (J. Wężyk, S. i M. Łubieńscy) zbliżyli się politycznie do kanclerza Zadzika, który był zwolennikiem przerwania wojny ze Szwecją. Wszyscy oni wywodzili się z niewielkiego województwa sieradzkiego, wspólnie studiowali i terminowali w kancelarii koronnej i na dworze. Wszyscy po 1605 r. korzystali z protekcji sieradzianina regalisty biskupa kanclerza Macieja Pstrokońskiego, ale po jego śmierci w 1609 r. Zadzik pozostawał w bliskich relacjach z byłymi Zamoyszczykami — kanclerzem Wawrzyńcem Gembickim, późniejszym prymasem, i Stanisławem Żółkiewskim, kanclerzem i hetmanem koronnym.

2. Nastąpiły zgony eksponowanych zwolenników dynastyczno-prohabsburskiej polityki króla. W 1628 r. zmarł Wacław Leszczyński, kanclerz koronny, w 1630 r. Marcin Szyszkowski, biskup krakowski, oraz Mikołaj Wolski, marszałek wielki koronny, w 1631 r. Andrzej Lipski, biskup kujawski, później krakowski. Ten ostatni ledwie o kilka miesięcy przeżył królową Konstancję Habsburżankę, która zmarła w połowie 1631 r.

3. W latach 1631–1633 nastąpiły przesunięcia w koronnej elicie władzy.

4. Od schyłku lat dwudziestych XVII w. stale pogarszał się stan zdrowia Zygmunta III Wazy, nieodwracalnie od przełomu 1631/1632 r., co miało wpływ na aktywność władcy i jego cele polityczne<sup>19</sup>.

### III. Zasięg politycznych wpływów trifolium

Po zgonie prymasa Henryka Firleja na początku 1626 r. królowa Konstancja Habsburżanka promowała do wakującej godności Andrzeja Lipskiego, biskupa kujawskiego,

<sup>18</sup> Do przeciwników ratyfikowania rozejmu należeli gorliwi regaliści, którzy już wcześniej krytykowali jego warunki: M. Szyszkowski, biskup krakowski, A. Lipski, biskup kujawski, J. Tęczyński, wojewoda krakowski (vide A. Szelański, *O ujście...*, s. 334–335), do których na sejmie dołączył podkanclerz T. Zamoyski (J. Seredyka, *Rzeczpospolita w ostatnich latach panowania Zygmunta III (1629–1632). Zarys wewnętrznych dziejów politycznych*, Opole 1978, s. 15).

<sup>19</sup> W. Kaczorowski, *Choroba i prawdopodobna przyczyna zgonu Zygmunta III Wazy*, „Archiwum Komisji Medycyny” 1982, t. 45, z. 1–4, s. 48–52.

później Marcina Szyszkowskiego, biskupa krakowskiego, a kiedy odmówili, jej wybór padł na gorliwego regalistę Jana Wężyka, biskupa poznańskiego. Z jego listów kierowanych na sejmik średzki i wotów wygłaszanych na radach senatu wynika, że w latach 1628–1629 stopniowo skłaniał się on ku przerwaniu wojny, a w 1629 r. był przeciwny sprowadzeniu posiłków cesarskich do Prus<sup>20</sup>. Podobną ewolucję poglądów przeszedł w tym czasie monarchista Stanisław Łubieński, biskup płocki i były podkanclerzy, który stał się umiarkowanym regalistą. Polityk inteligentny i znany z ciętego języka w 1631 r. podjął starania o wyższą godność. Jego zabiegi Zygmunt III zbył konceptem, że „jak papież rzymski nie może nazywać się Piotrem, tak podobnież na stolicy krakowskiej nie może zasiadać Stanisław” — imiennik biskupa Szczepanowskiego, który za krytykę działań króla zapłacił w XI w. życiem i został męczennikiem<sup>21</sup>. W 1635 r. Władysław IV, słuchając na radzie senatu nadto śmiałej wypowiedzi Łubieńskiego, którą określił mianem paszkwilu, „kręcił się na krześle, a jego oblicze na przemian to szybko bladło, to czerwieniało”<sup>22</sup>. Do zgonu w 1640 r. Stanisław pozostał biskupem płockim<sup>23</sup>. Jego brat Maciej Łubieński, mniej wyrazisty jako polityk, zrobił dużo większą karierę, awansując w 1631 r. z biskupstwa poznańskiego na kujawskie, a 10 lat później na arcybiskupstwo gnieźnieńskie. Związani z Zadzikiem biskupi często bywali na dworze i sejmach, na których z racji piastowania pierwszych godności duchownych wotowali na początku, a na ich zdanie często powoływali się kolejni mówcy. Uznawali też nieformalne przywództwo Zadzika, który posiadał realną władzę pieczęci i związane z tym możliwości protekcyjne. Biskupi z Sieradzkiego posiadali wpływy na sejmikach zbierających się na terytorium podległych im diecezji, na których obrady przybywali osobiście lub częściej obsyłali je listami. Zadzik, biskup chełmiński w latach 1624–1635, faktyczny prezes ziem pruskich na początku rządów w diecezji pojawiał się często na sejmiku generalnym prowincji, a po objęciu ministerium wysyłał jedynie listy<sup>24</sup>. Prymas Jan Wężyk postępował tak w przypadku najważniejszego w Wielkopolsce sejmiku średzkiego. Większe wpływy sejmikowe miał jednak Stanisław Łubieński, biskup płocki,

<sup>20</sup> *List księdza Jana Wężyka, arcybiskupa gnieźnieńskiego do sejmiku przedsejmowego województw poznańskiego i kaliskiego w Środzie 5 czerwca 1628 r., z Łowicza 1 czerwca 1628 r.*, [w:] *Akta sejmikowe województw poznańskiego i kaliskiego* [dalej: ASWPK] t. 1 (1572–1632), cz. 2 (1616–1632), Poznań 1962, s. 263–265; J. Serebryka, *Rzeczpospolita...*, s. 14, 36; A. Szelągowski, *O ujście...*, s. 313–314.

<sup>21</sup> A.S. Radziwiłł, *Rys panowania Zygmunta III*, Opole 2011, s. 129.

<sup>22</sup> *Idem, Pamiętnik o dziejach w Polsce*, t. 1 (1632–1636), oprac. A. Przyboś i R. Żelewski, Warszawa 1980, s. 479.

<sup>23</sup> Po zgonie prymasa J. Wężyka w 1638 r. Zadzik nie przyjął nominacji na arcybiskupstwo gnieźnieńskie, rekomendując do niego jednego z braci Łubieńskich, a gdyby odmówili — J. Lipskiego, biskupa chełmińskiego, *Rationes* [J. Zadzika — J.D.] *nieprzyjęcia arcybiskupstwa przez Pana Giżyckiego do dworu wypisane* [b.d.m.], ale w czerwcu 1638 r., Biblioteka Czartoryskich [dalej: B.Cz.] nr 135, s. 387. Lipski w obawie o reakcję starych biskupów z Sieradzkiego i trifolium senatorów krakowskich (Zadzik, Koniecpolski, Lubomirski) początkowo wzbraniał się przed przyjęciem nominacji, którą popierała para królewska i J. Ossoliński, podkanclerzy koronny. Po nominacji prosił Zadzika, aby go „po dawnemu za klientem, syna i sługę miał, jakoś regenta miał (w kancelarii)” J. Lipski do J. Zadzika, [b.d.m.], ale w polowie 1638 r.; *ibidem*, s. 374.

<sup>24</sup> J. Dorobisz, *Jakub Zadzik, rozdział Prezes ziem pruskich wobec spraw prowincji*, s. 143–156.

który wobec słabości lokalnej magnaterii na Mazowszu i Podlasiu był dla tamtejszej szlachty — regalistycznej i katolickiej — autorytetem reprezentującym osobę króla. Łubiński często zabiegał u kanclerza Zadzika o protekcję dla tamtejszej szlachty: „wiele ludzi sobie obowiąziesz, kiedy temu który jest w diecezji [płockiej — J.D.] pomożesz”. Wspominał też o autorytecie, jakim cieszył się kanclerz u tamtejszej szlachty<sup>25</sup>. Co znamienne, część dawnej klienteli biskupów Zadzika (Bartłomiej Grabianka, stolnik czerski i starosta iłżecki, Jakub Brzeski, Łukasz Kretkowski) i Stanisława Łubińskiego (Stanisław Brzóska, podkomorzy nurski) współdziałała później ze Stanisławem Lubomirskim, świeckim członkiem trifolium<sup>26</sup>. Największe wpływy biskupi z Sieradzkiego posiadali w rodzimym województwie, ale dzielili je z pochodzącym stamtąd hetmanem Koniecpolskim. Do urzędów w Sieradzkim biskupi promowali swych krewnych i powinowatych: Zadzików, Wężyków, Zaleskich, Pstrokońskich. Godność starosty sieradzkiego (1633–1661) osiągnął wówczas Jan Wężyk, bratanek prymasa i szwagier Koniecpolskiego. Pojedynczy Wężykowie i Łubińscy zaczęli sięgać po kasztelanie drążkowe w latach czterdziestych XVII w., kiedy prymasem był Maciej Łubiński. Krewni i powinowaci biskupów często posłowali na sejmy z województwa sieradzkiego od schyłku lat dwudziestych do końca panowania Władysława IV, później już sporadycznie<sup>27</sup>.

Skromniejsze wpływy posiadał kanclerz Zadzik w województwie łęczyckim, w którym promował do godności powinowatych: Sarnowskich i Warszzyckich. W 1630 r. kanclerz Zadzik i Stanisław Łubiński z powodzeniem popierali Stanisława Warszzyckiego do województwa mazowieckiego. Wojewoda przybył na sejm nadzwyczajny w 1632 r., zjazdy czasu bezkrólewia i sejm koronacyjny Władysława IV w 1633 r., a więc w okresie największych wpływów trifolium<sup>28</sup>. W 1633 r. Łubiński ganił go: „kiedy trzeba i KJM Rzeczypospolitej usłużyć stawać nie raczysz”, ale Warszzycki pojawił się dopiero na sejmie w 1638 r.<sup>29</sup> Szwagrowie Zadzika — Jan Łowicki i Andrzej Kretkowski współdziałali na Kujawach z tamtejszym biskupem M. Łubińskim. Łowicki, żonaty z Ewą Zadzik, w latach 1618–1620 był sędzią brzesko-kujawskim, tamtejszym podkomorzym (1620–1623), a następnie starostą (1623–1630). W 1628 r. został kasztelanem łądzkim, a w 1633 r. inowrocławskim. Teofila, siostra Andrzeja Kretkowskiego z liczącego się

<sup>25</sup> B.Cz., nr 120, s. 316, 339, *S. Łubiński do J. Zadzika 5 i 13 grudnia 1628 r.*, Raciąż; K. Wiśniewski, *Wpływ polityczny Stanisława Łubińskiego, biskupa płockiego w latach 1627–1640 na szlachtę mazowiecką i podlaską. Próba rekonstrukcji zaplecza politycznego*, „Rocznik Mazowiecki” 2002, t. 14, s. 27–49; K. Wiśniewski, *Mazowieckiej podlaskie zaplecze polityczne biskupa płockiego Stanisława Łubińskiego*, [w:] *Magnateria Rzeczypospolitej w XVI–XVII wieku*, red. J. Urwanowicz, E. Dubas-Urwanowicz, P. Guzowski, Białystok 2003, s. 151–160.

<sup>26</sup> J. Dzięgielewski, *Izba...*, s. 123.

<sup>27</sup> A. Filipczak-Kocur, *Sejmik sieradzki za Wazów 1587–1668*, Opole 1989, s. 153–158.

<sup>28</sup> Biblioteka Zakładu Narodowego im. Ossolińskich we Wrocławiu [dalej: BZNO], nr 157, k. 258–259; *S. Łubiński do J. Zadzika 1 stycznia 1632 r.*, *Pultusk*. Dane o sejmowej frekwencji senatorów za: J. Seredyka, *Parlamentarzyści drugiej połowy panowania Zygmunta III Wazy*, Opole 1989; zestawienia w aneksie pracy A. Korytki, *Na których...*, s. 435–444.

<sup>29</sup> BZNO, nr 157, k. 329, *S. Łubiński do S. Warszzyckiego 13 października 1633 r.*, *Brok*. Nieobecność Warszzyckiego na sejmach przed 1638 r. wynikała z ciąży na nim infamii; *vide* A. Korytko, *op. cit.*, s. 102–103.

na Kujawach rodu, była żoną Jakuba Zadzika, chorążego mniejszego sieradzkiego. W 1623 r. Kretkowski przejął po Łowickim podkomorstwo brzesko-kujawskie, z którego w 1632 r. awansował na tamtejszego kasztelana<sup>30</sup>. Łowicki i Kretkowski regularnie przybywali na sejmy, ale nie zawsze wotowali. W 1630 r. kanclerz wypromował do ważnej dygnitarrii dworskiej — podkomorstwa koronnego swego powinowatego Jana Romiszewskiego, ale ten zmarł w 1632 r. na krótko przed bezkrólewem<sup>31</sup>. Biskupi wywodzący się z drobnej (Zadzik) czy średniej szlachty sieradzkiej (Łubińscy, Węzyk) właściwie nie mieli w rodzinach odpowiednich kandydatów do godności dygnitarskich czy senatorskich, stąd promowanie do nich powinowatych i krewnych dawnych protektorów, którzy już wcześniej piastowali godności ziemskie, również senatorskie. Protekcyjne działania biskupów pozwoliły wypromować kilku świeckich członków elity senatorsko-dygnitarskiej, lecz było to za mało, by skutecznie wpływać na politykę państwa.

Na początku lat trzydziestych z dworu i kancelarii odchodzili protegowani gorliwych regalistów piastujący dygnitarie duchowne koronne. Henryk Firlej, imiennik zmarłego w 1626 r. prymasa, referendarz duchowny w latach 1625–1631, został biskupem przemyskim. Na dygnitarrii zastąpił go w kwietniu 1632 r. Jan Lipski wypromowany przez kanclerza Zadzika<sup>32</sup>. Wówczas na dworze królewskim zaczął się ponownie pojawiać się pozostający w niełasce od 1629 r. Piotr Gembicki, bratanek zmarłego w 1624 r. prymasa Wawrzyńca. Wcześniej był on patronem Zadzika, sekretarza wielkiego (1613–1625) i krewnego Hieronima Cieleckiego, referendarza duchownego (1615–1624), którzy czuwali nad karierą bratanka prymasa. Przyczyn jego niełaski nie mógł odwrócić nawet kanclerz Zadzik i Gembicki usunął się do Krakowa, gdzie był dziekanem tamtejszej kapituły i dwukrotnie administratorem diecezji *sede vacante*. W połowie kwietnia 1632 r. kanclerz Zadzik wyznaczył go legatem na ważny sejmik szlachty województwa krakowskiego z misją uzyskania zgody na objęcie tamtejszej diecezji przez Jana Alberta Wazę. W dobie bezkrólewia Gembicki reprezentował kapitułę krakowską na zjazdach, wówczas też został kandydatem do godności sekretarza wielkiego koronnego. Piastujący ten urząd od 1625 r. Mikołaj Szyszkowski został w 1632 r. kanonikiem warmińskim, co było warunkiem koniecznym do objęcia tamtejszego biskupstwa, ale formalna zmiana na stanowisku sekretarza wielkiego nastąpiła na sejmie koronacyjnym

<sup>30</sup> L. Podhorodecki, *Kretkowski Andrzej h. Dołęga wojewoda brzesko-kujawski, zm. 1643*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny* [dalej: PSB], Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1970, t. 15, s. 276; J. Serejdyka, *Łowicki Jan h. Nałęcz (zm. 1640)*, PSB, 1973, t. 18, s. 443–444; *Urzędnicy kujawscy i dobrzyńscy XVI–XVIII wieku. Spisy*, oprac. K. Mikulski, W. Stanek, Z. Górski i R. Kabaciński, Kórnik 1990, nr 72, s. 189, 190, 243, 294, 611.

<sup>31</sup> Z dużym prawdopodobieństwem zmarłym wczesną wiosną 1632 r. bratem Zadzika — w szerszym znaczeniu słowa, ale nie rodzonym — był J. Romiszewski (A.S. Radziwiłł, *Pamiętnik...*, t. 1, s. 109). Ostatni z żyjących wówczas braci kanclerza Jan, chorąży mniejszy sieradzki, uczestniczył jesienią 1632 r. w zjeździe elekcyjnym. Piastowany przez niego urząd wakował na sejmie koronacyjnym w 1633 r; *vide* E. Opaliński, *Faworycy Zygmunta III a urząd podkomorzego koronnego*, [w:] *Faworycy i opozycjoniści. Król a elity polityczne w Rzeczypospolitej XV–XVIII wieku*, red. M. Markiewicz, R. Skowron, Kraków 2006, s. 255–256.

<sup>32</sup> H.E. Wyczawski, *Lipski Jan h. Łada (1589–1641), prymas Polski*, PSB, 1972, t. 17, s. 422–423.



Władysława IV na początku 1633 r.<sup>33</sup> Wówczas Zadzikowi udało się skupić wokół siebie jedną trzecią duchownej części elity senatorsko-dygnitarzkiej Korony, której członkowie piastowali wysokie godności biskupie i ważne urzędy centralne.

Zmiany personalne zachodziły też w świeckiej części elity senatorsko-dygnitarzkiej. W końcu maja 1628 r. po ingresie na starostwo generalne wielkopolskie zmarł kanclerz Waclaw Leszczyński. Mało udany pieczętarz z kreacji królowej Konstancji Habsburżanki i jej zaufanego biskupa Andrzeja Lipskiego dał się zdominować zdolniejszym podkanclerzym duchownym — Stanisławowi Łubieńskiemu (1625–1627) i Jakubowi Zadzikowi (1627–1628), pozostając w ostatnim roku urzędowania na uboczu spraw publicznych. Zadzik pewien awansu na kanclerstwo po Leszczyńskim promował do podkanclerstwa Tomasza Zamoyskiego, wojewodę kijowskiego. Jego kandydaturę popierali: prymas Jan Wężyk, biskup krakowski Marcin Szyszkowski, biskupi Stanisław i Maciej Łubieńscy, czyli płocki i kujawski. Kasztelan krakowski Jerzy Zbaraski promował do pieczęci mniejszej Maksymiliana Przerębskiego, kasztelana sieradzkiego i referendarza świeckiego koronnego. Zalecał go Zadzikowi jak sieradzanin sieradzaninowi, podkreślając jego *qualitates* do urzędu, które Przerębski nabył jako dygnitarz koronny. Jednocześnie Zbaraski odmawiał ich Zamoyskiemu: „jako głupi wydziwić się nie mogę *quorsum te praecepta philosophiae*, którymi go natykano?”<sup>34</sup>. Przerębski był dobrym kandydatem do pieczęci, ale choć był gorliwym katolikiem, miał się narazić biskupom, którzy poparli Zamoyskiego — zelanta w kwestiach religijnych. Nie wydaje się, by ten czynnik był decydujący. Obydwaj kandydaci deklarowali się jako regaliści. Przerębski przez całe dorosłe życie był związany z dworem i królową Konstancją, na której dworze był marszałkiem. Wielokrotnie posłował do Wiednia, gdzie miał dobre kontakty, również prywatne. Zamoyski, który od 1620 r. liczył na uzyskanie hetmaństwa, przez lata czuł się pomijany w awansach. Rzadko bywał na sejmach i dworze królewskim, na którym nie miał wielu znajomości. W lutym i marcu 1628 r. Zadzik i Zamoyski wzięli udział w rokowaniach ze Szwedami w Prabutach, gdzie mieli okazję poznać się bliżej. Zamoyski okazał się gorliwym obrońcą praw Zygmunta III do Szwecji, ale choć nie był tak antyhabsburski, jak jego ojciec, to nie należał do zwolenników bliskiej współpracy z Wiedniem jak Przerębski. Zamoyski cieszył się dużymi wpływami wśród szlachty województwa bełskiego i lubelskiego, skromniejszymi wśród krakowskiej, podolskiej, braclawskiej i kijowskiej, a nawet na Podlasiu, gdy Przerębski niewielkimi w województwach łęczyckim i sieradzkim<sup>35</sup>. Z domem Zamoyskich nadal byli związani przywódcy szlachty małopolskiej i parlamentarzyści Jakub Sobieski i Mikołaj Ostroróg. W kilka miesięcy po podkanclerskim awansie Zamoyskiego (11 lipca 1628 r.)

<sup>33</sup> Svenska Riksarkivet Stockholm, Extranea IX Polen, nr 98, P. Gembicki do W. Gembickiego 25 kwietnia 1618 r. Warszawa; Legacja na sejmik posejmowy województwa krakowskiego w Proszowicach odbywający się 4 maja 1632 r., z Warszawy 15 kwietnia 1632 r., ASWK, t. 2, s. 133–134; H.E. Wyczawski, *Biskup Piotr Gembicki 1585–1657*, Kraków 1957, s. 78–81.

<sup>34</sup> J. Zbaraski do J. Zadzika, [b.m.d.], ale w 1628 r., Biblioteka Jagiellońska, nr 7, k. 83.

<sup>35</sup> J. Dorobisz, *Zabiegi o obsadę pieczęci koronnej w 1628 r.*, [w:] *Studia Historyczno-Prawne. Księga poświęcona pamięci Profesora Jana Seredyki*, red. W. Kaczorowski, Opole 2009, s. 121–128. W 1633 r. Przerębski zrezygnował z referendarii, którą objął inny sieradzanin — R. Zaleski.

J. Sobieski został krajczym koronnym, a w 1632 r. marszałkiem sejmu elekcyjnego<sup>36</sup>. Wówczas M. Ostroróg został uzgodniony jako kandydat na marszałka sejmu koronacyjnego Władysława IV. Wcześniej posłował z województwa ruskiego, ale że w 1633 r. *alternata* laski przypadła na Wielkopolskę, wyjątkowo dał się wybrać posłem sejmiku średzkiego. W czasie sejmu koronacyjnego został podstolim, a rok później stolnikiem koronnym<sup>37</sup>. Siła zaplecza politycznego Zamoyskiego wzmacniała społeczną podstawę rządów Zygmunta III, ale pozwalała też podkanclerzemu na manifestowanie odrębności poglądów — mocno regalistycznych i katolickich. Współpraca pieczętarzy koronnych układała się dobrze, może dlatego, że nie najlepsze zdrowie młodego magnata małopolskiego ograniczało jego aktywność publiczną. W 1631 r. Zamoyski uzyskał przywilej na kasztelanię krakowską, ale jej przyjęcie było równoznaczne ze złożeniem pieczęci. Zadzik, mając własnego kandydata do kasztelanii, odradzał to Zamoyskiemu. Podkanclerzy wahał się, może w nadziei połączenia pieczęci z hetmaństwem polnym, mając ambicje uzyskania urzędów, które niegdyś piastował jego ojciec. Po awansie Koniecpolskiego na hetmaństwo wielkie na początku kwietnia 1632 r. Zamoyski rozważał swe szanse na objęcie buławy polnej, ale zgon króla spowodował zwłokę w jej obsadzeniu. Władysław IV powierzył ją bliskiemu sobie Marcinowi Kazanowskiemu, wojewodzie podolskiemu, a Zamoyski zrezygnował z możliwości objęcia kasztelanii krakowskiej, którą otrzymał Koniecpolski<sup>38</sup>. W niespełna rok skumulował on w swym ręku dwie ważne godności, których piastowanie stawiało go w roli potentata politycznego w Koronie. Wpływy polityczne Koniecpolskiego rozciągały się od ziemi wieluńskiej i województwa sieradzkiego w Wielkopolsce przez Małopolskę, aż po Kijowszczyznę, a jako hetman cieszył się on poparciem kadry dowódczej wojska koronnego.

W latach 1621–1631 kasztelanem krakowskim był Jerzy Zbaraski, wpływowy magnat małopolski. Opozycyjny wobec króla senator po 1627 r. zaangażował się konstruktywnie w sprawę wojny ze Szwecją. W 1628 r. skłaniał się do zmiany podstawy opodatkowania, bez czego trudno było podolać finansowaniu wojny ze Szwecją. W latach 1628 i 1629 przygotował projekt komputu wojska do Prus. Na sejmie zwyczajnym w 1629 r. znalazł się w grupie senatorów koronnych (Wężyk, Koniecpolski, Zamoyski), którzy weszli do komisji mającej przygotować projekty reform skarbowych, wojskowych i monetarnych w związku z toczącą się wojną. Wraz z Jakubem Sobieskim sprzeciwiał się wprowadzeniu podymnego w Koronie, może dlatego, że najsilniej obciążało ono ziemie, gdzie obaj posiadali dobra. W czasie prac komisji skłaniał się ku reformom, ale bez powodzenia: „Pan Krakowski na *novitates* się sili, ale mu się nie powodzi, bo wszystko *libertatibus contrariae*”<sup>39</sup>. Wiosną 1629 r. wraz

<sup>36</sup> J. Długosz, *Jakub Sobieski 1590–1646. Parlamentarzysta, polityk, podróżnik i pamiętnikarz*, Wrocław 1989, s. 24–26, 175–184; J. Dziegielewski, *Izba...*, s. 78.

<sup>37</sup> Z.J. Szczerbik, *Sejm koronacyjny Władysława IV w 1633*, Praszka–Kluczbork 2001, s. 34.

<sup>38</sup> L. Jarmański, *Tomasz Zamoyski wobec spraw publicznych i wyznaniowych*, „Odrodzenie i Reformacja w Polsce” 1980, t. 25, s. 116, 119.

<sup>39</sup> K. Zawisza do J.S. Sapiechy, 16 lutego 1629 r., Warszawa, cyt. za: A. Filipczak-Kocur, *Contra maiestatem czy pro publico bono? Jerzy Zbaraski, kasztelan krakowski 1621–1631*, [w:] *Faworyci...*, s. 276.



z prymasem Wężykiem, Janem Tęczyńskim, wojewodą krakowskim, oraz Rafałem Leszczyńskim, wojewodą bełskim, najsilniej sprzeciwiał się sprowadzeniu posiłków cesarskich do Rzeczypospolitej<sup>40</sup>. Pogłoski o możliwym aspirowaniu Zbaraskiego do korony polskiej świadczyły o jego znaczeniu w Rzeczypospolitej, które zyskał jako trybun szlachecki i krytyk dynastyczno-prohabsburskiej polityki Zygmunta III Wazy. Po uzyskaniu przez stany w 1627 r. większego wpływu na sprawy pokoju i wojny ze Szwecją kasztelan krakowski popierał przyjęcie rozwiązań, które służyły interesom Rzeczypospolitej, nawet jeśli zakładano w nich naruszenie przywilejów podatkowych szlachty czy dyskusję nad drażliwą dla niej reformą wolnej elekcji. W końcu lipca 1631 r. propanstwowa działalność Zbaraskiego przerwała jego śmierć. Kanclerz Zadzik przemawiał nad trumną zmarłego, chwalać jego cnoty i dokonania. Wkrótce potem do wakującej kasztelani krakowskiej Zadzik zaczął protegować kolejnego trybuna szlachty małopolskiej — Stanisława Lubomirskiego, wojewodę ruskiego i szwagra hetmana Koniecpolskiego, chcąc go przyciągnąć do dworu<sup>41</sup>. W 1610 r. Zadzik, Koniecpolski i Lubomirski zetknęli się pod Smoleńskiem, lecz wówczas żaden z nich nie odgrywał istotnej roli politycznej. Po 1622 r. pomijany w awansach i rozdawnictwie dóbr Lubomirski coraz bardziej skłaniał się ku opozycji, występując w roli trybuna szlacheckiego przede wszystkim na forum najważniejszego w Małopolsce sejmiku województwa krakowskiego w Proszowicach, ale posiadał też wpływy w województwach: sandomierskim, ruskim, wołyńskim, skromniejsze na Kijowszczyźnie<sup>42</sup>. Od połowy 1631 r. zaczął przejmować małopolską klientelę Zbaraskiego, a w dobie bezkrólewia 1632 r. zmarginalizował wpływy wśród szlachty krakowskiej tamtejszego wojewody Jana Tęczyńskiego i podkanclerzego Tomasza Zamoyskiego, starosty krakowskiego. Lubomirski stanął po stronie szlachty krakowskiej, która w 1632 r. chciała zainstalować sądy kapturowe na Wawelu, czemu czynnie i skutecznie sprzeciwili się urzędnicy grodzcy Zamoyskiego. Nałożoną na nich infamię skasowano konstytucją sejmu koronacyjnego Władysława IV w 1633 r.<sup>43</sup> W czasie dwudziestoletniej kariery senatorskiej Lubomirski sporadycznie przybywał na sejmy, z wyjątkiem sejmu nadzwyczajnego w 1632 r., zjazdów doby bezkrólewia i sejmu koronacyjnego w 1633 r. Później tylko raz w 1645 r. w związku ze sprawami prywatnymi. W okresie największej aktywności sejmowej ponownie zaczął otrzymywać królewszczyzny: w 1632 r. — starostwo zatorskie, w 1633 r. — krzepickie, w 1635 r. — niepołomickie, co można wiązać z jego rosnącą pozycją polityczną w elicie władzy. Dla porównania pomijany wcześniej Zamoyski uzyskał w 1628 r. starostwo krakowskie, w 1631 r. — rabsztyńskie i sokalskie, w 1634 r. — nowotarskie, w 1636 r. — goniądzkie, czyli więcej od Lubomirskiego,

<sup>40</sup> Z. Anusik, *Kasztelan krakowski Jerzy ks. Zbaraski (1574–1631). Szkic do portretu antyregalisty*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2010, nr 9, s. 116–138.

<sup>41</sup> Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie, Archiwum Zamoyskich, nr 401, *J. Zadzik do T. Zamoyskiego, 1 lutego 1632 r.*, Warszawa.

<sup>42</sup> J. Dziegielewski, *Izba...*, s. 78–79; H. Litwin, *Równi do równych. Kijowska reprezentacja sejmowa 1569–1648*, Warszawa 2009, s. 150.

<sup>43</sup> J. Dorobisz, *Konflikt między sądem kapturowym a urzędem grodzkim krakowskim w 1632 r.*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Opolskiego” 1996, t. 35, s. 37–48.

ale ten nie sprawował urzędu pieczętarza koronnego, który miał większe możliwości zabiegania o nadania na dworze<sup>44</sup>.

Od połowy 1631 r. stan zdrowia Zygmunta III pogarszał się. Lecz niemal do śmierci król uczestniczył w życiu politycznym Rzeczypospolitej. Obecność władcy była wymagana na radach senatu czy obradach sejmu, na które w razie konieczności był wnoszony na krzesła. Z powodu porażen i niedowładów pod koniec życia król nie zawsze był w stanie podpisywać dokumenty, co utrudniało sprawne funkcjonowanie aparatu państwowego. Problem ten poruszono w legacji na sejmiki, przed zwołanym na 11 marca 1632 r. sejmem nadzwyczajnym, zalecając obmyślenie sposobu, który w przyszłości pozwoliłby uniknąć skutków niedyspozycji króla<sup>45</sup>. W ostatnich dniach sejmu król przekazał całą władzę w ręce senatu, co korespondowało ze zgłoszoną wówczas propozycją upoważnienia pieczętarzy, czyli stróżów praw do podpisywania wraz z senatorami rezydentami dokumentów państwowych w imieniu chorego władcy. Uchwaleniu nowinki ustrojowej, która formalnie wzmacniała władzę związanych z dworem senatorów, sprzeciwili się posłowie litewscy na czele z hetmanem polnym Krzysztofem Radziwiłłem<sup>46</sup>. Odłożenie do następnego sejmu decyzji w sprawie pełnomocnictw dla senatorów spowodowało, że ostatnie nominacje Zygmunta III podpisał dopiero jego następca, w 1633 r. Po śmierci króla (30 kwietnia 1632 r.) na apopleksję, będącą wynikiem zmian miażdżycowych, głową państwa został blisko związany z trifolium prymas Jan Wężyk, którego w sprawowaniu funkcji interreksa wspierała grupa wpływowych senatorów.

#### IV. Sukcesy i porażki trifolium

W ostatnich latach życia Zygmunta III ważnym celem w jego polityce wewnętrznej było zabezpieczenie interesów Wazów w Rzeczypospolitej, również ich dalszego w niej panowania. Na sejmie w 1631 r. zawarto kompromis w sprawie dóbr żywieckich nabytych przez królową Konstancję w 1624 r., które po jej śmierci miały zostać odsprzedane szlachcie. Zalegalizowano też użytkowanie od 1626 r. przez Habsburżankę starostw brodnickiego i golubskiego, które po jej zgonie miały powrócić do Rzeczypospolitej. Członkom rodziny królewskiej zakazano nabywania na własność dóbr ziemskich, co powtórzono też w dyplomie określającym warunki objęcia biskupstwa warmińskiego przez królewicza Jana Alberta, na które uzyskał on nominację w 1621 r. Na sejmie nadzwyczajnym w 1632 r. potomstwo królewskie nieposiadające własnych dochodów uzyskało zaopatrzenie z dóbr Rzeczypospolitej, również po niedawno zmarłej królowej, w zamian za co Zygmunt III zrzekł się dochodów z mennicy<sup>47</sup>. Instrukcja dla posłów krakowskich

<sup>44</sup> K. Chłapowski, *Starostowie niegrodowi w Koronie 1565–1795. (Materiały źródłowe)*, Warszawa 2017, s. 72, 78, 79, 81, 88, 98, 213, 263.

<sup>45</sup> *Legacja dana Jakubowi Smoguleckiemu, posłowi królewskiemu na sejmik przedsejmowy województw poznańskiego i kaliskiego w Środzie 19 lutego 1632 r., z Warszawy*, ASWPK, t. 1, cz. 2, s. 323.

<sup>46</sup> A.S. Radziwiłł, *Pamiętnik...*, t. 1, s. 105; J. Seredyka, *Rzeczpospolita...*, s. 205–206.

<sup>47</sup> J. Seredyka, *Rzeczpospolita...*, s. 119–120, 202–203.

nakazywała im odłożenie sprawy „opatrzenia” potomstwa króla do najbliższego sejmku zwyczajnego, a wzięcie przez nich tej kwestii „do braci” wywołało duże niezadowolenie szlachty zebranej w Proszowicach. Obecny tam Lubomirski nie twierdził, że posłowie nie przekroczyli zalecenia instrukcji, ale wyjaśniał, że po prostu nie chcieli burzyć powszechnej zgody na sejmie i przysparzać królowi nowych trosk po śmierci żony<sup>48</sup>. Trudno stwierdzić, czy argumenty wojewody przekonały szlachtę. Raczej to jego autorytet podziałał stymulująco na zgromadzonych, którzy przystali na „opatrzenie” potomstwa króla. We wrześniu 1631 r. Zygmunt III powziął zamiar przeniesienia królewicza Jana Alberta z biskupstwa warmińskiego na krakowskie, ale z różnych powodów niezbyt sprzyjali temu nawet biskupi z Sieradzkiego: J. Zadzik, S. Łubieński — możliwe, że również w nadziei na awans. W obawie o reakcję szlachty Zygmunt III nie zdecydował się na nominację królewicza, uzależniając ją od zgody sejmku, który w 1632 r. przyzwolił na to w warunkach znanych z dyplomu warmińskiego. Posłowie krakowscy odnieśli ostateczną decyzję w tej sprawie „do braci”, ale sejmik, na który Zygmunt III wysłał swego legata, zebrał się 4 maja 1632 r., a więc już po śmierci króla, i nie podjął kwestii warunków przejścia królewicza z Warmii do Krakowa. Na kolejnym sejmiku, 3 czerwca, Lubomirski za królewiczem „prosił i przyczyniał się [...], żeby już wówczas według nominacyjnej swej dalej tę sprawę u Ojca św. promować mógł, ponieważ już wszystkie województwa na to zezwoliły, tylko samo krakowskie przeczy”<sup>49</sup>. Wojewoda zrećnie starał się zjednać poparcie szlachty dla królewicza, przypominając o zakazie nabywania przez niego dóbr ziemskich i podleganiu przez niego prawom Rzeczypospolitej, a nie orzeczeniom Rzymu. Po dyskusji krakowianie uchwalili warunki objęcia tamtejszego biskupstwa przez królewicza, przydając, aby nie miał on też „*voce nominandi et potestatem inaugurandi regis*”<sup>50</sup>. Zgoda sejmiku pozwoliła prymasowi interreksowi wystąpić o papieskie zatwierdzenie królewicza na biskupstwie krakowskim, które datowano w Rzymie 20 listopada 1632 r. Królewicz przyjął kondycje szlachty krakowskiej i 27 lutego 1633 r. dokonał uroczystego ingresu do katedry na Wawelu.

Przed sejmem z 1631 r. dwór wniósł na sejmiki propozycję reformy elekcji, do czego podstawą prawną dawał reces sejmku koronacyjnego z 1588 r. Inicjatywa zyskała akceptację większości sejmików i wotujących senatorów. Grupa biskupów z Sieradzkiego zrećnie nawiązywała do projektu reformy elekcji trybuna szlacheckiego Jana Zamoyskiego z 1589 r., który zakładał skrócenie czasu bezkrólewia przez zrezygnowanie z konwokacji i wybór większością głosów kandydata „języka i krwi słowiańskiej”, co w realiach państwa Wazów forowało do tronu jednego z królewiczów. Jerzy Zbaraski proponował wybór króla przez senat i izbę poselską z wyłączeniem kandydatów cudzoziemskich, ale uważał, że projekt reformy przygotowanej przez komisję senatorsko-poselską *via* sejmiki powinien powrócić pod obrady kolejnego sejmku. Po dyskusji senatorowie zgodzili się na taką formułę procedowania, ale posłowie woleli odbyć w sprawie reformy kolo-

<sup>48</sup> *Sejmik posejmowy województwa krakowskiego w Proszowicach 4 maja 1632 r.*, ASWK, t. 2, s. 133.

<sup>49</sup> *Diariusz sejmiku posejmowy województwa krakowskiego w Proszowicach 3 czerwca 1632 r.*, ASWK, s. 146.

<sup>50</sup> *Kondycje na biskupstwo krakowskie...*, s. 144–145; J. Serejka, *Rzeczpospolita...*, s. 199–201.

kwium stanów *absente rege*, o którego przebiegu niewiele wiadomo. Ze zgody króla na potwierdzenie konstytucją przywileju o wolnej elekcji z 1607 r., czego od dawna domagała się szlachta, można jedynie wnosić, że na kolokwium nie osiągnięto porozumienia w sprawie reformy<sup>51</sup>.

Ujawnienie działań dyplomacji szwedzkiej w Rzeczypospolitej na rzecz wyboru na tron polski Gustawa II Adolfa stworzyło warunki do wniesienia pod obrady sejmu nadzwyczajnego w 1632 r. sprawy bezpieczeństwa państwa w okresie bezkrólewia, której nie sposób było dyskutować bez bezpieczeństwa samej elekcji. Przedstawiony przez marszałka poselskiego projekt nawiązywał do popieranego przez większość wotujących senatorów *modus electionis* Jana Zamoyskiego z 1589 r. Po czterech tygodniach bezkrólewia miały się zebrać sejmiki przedelekcyjne, a po kolejnych czterech sześciotygodniowy zjazd elekcyjny, którego jedynym zadaniem był wybór króla większością głosów szlachty obecnej na polu elekcyjnym. Wbrew instrukcji posłowie krakowscy, którzy mieli upoważnienie jedynie do zabezpieczenia elekcji tradycyjnymi sposobami: kapturami i pospolitym ruszeniem szlachty, a inne propozycje odnieść „do braci”, przedstawili na sejmie własny projekt zatytułowany „Bezpieczna elekcja”. Pokrywał się on z projektem marszałkowskim terminami zbierania się sejmików i sejmu elekcyjnego, ale rozszerzał jego kompetencje. Wybór władcy następował większością zwykłą lub 2/3 głosów szlachty zebranej pospolitym ruszeniem na sejmikach przedelekcyjnych, a zliczonych przez komisję na polu elekcyjnym. Trudno stwierdzić, czy Lubomirski współdziałał z posłami krakowskimi w tworzeniu projektu, ale jego zasady z pewnością nie kłóciły się z hasłami głoszonymi przez trybuna szlacheckiego. Elementy demokracji bezpośredniej zawarte w projekcie krakowskim oraz możliwość podnoszenia na sejmie postulatów i egzorbitancji bardziej przemawiały do szlachty niż propozycje zawarte w projekcie marszałkowskim. Obydwa nie uzyskały poparcia Litwinów inspirowanych przez pozostającego w nielasce króla hetmana polnego Krzysztofa Radziwiłła. Przygotowany przez komisję sejmową trzeci projekt właściwie niczego nie zmieniał w organizacji bezkrólewia i zasadach wolnej elekcji, ale zawierał potwierdzenie konfederacji warszawskiej z 1573 r. i został odrzucony przez biskupów, również z sieradzkiego. Gdyby nie postawa Litwinów, istniała szansa na przeprowadzenie reformy elekcji, ponieważ z projektów wynika, że była zgoda na zrezygnowanie z konwokacji i świadomość, że wybór władcy dotychczasowym sposobem niesie za sobą wiele zagrożeń. Możliwe, że zabrakło też wówczas bardziej zdecydowanego poparcia Koniecpolskiego dla reformy. Na czerwcowo-lipcowej konwokacji podkanclerzy Zamoyski, wcześniej zwolennik elekcji *vivente rege* oraz biskupi z sieradzkiego, z wyjątkiem Macieja Łubieńskiego, wotowali za sposobem wyboru króla oraz zabezpieczeniem bezkrólewia według zasad projektu Jana Zamoyskiego. Maciej Łubieński opowiadał się za bardziej zachowawczymi rozwiązaniami projektu prymasa Stanisława Karnkowskiego. Wszyscy byli zwolennikami skrócenia czasu trwania bezkrólewia przez możliwie szybkie zwołanie się zjazdu elekcyjnego, ale jego początek wyznaczono dopiero

<sup>51</sup> J. Dorobisz, *Jakub...*, s. 198–201; J. Serebnyk, *Rzeczpospolita...*, s. 109–117.

na 26 września 1632 r.<sup>52</sup> Na sejmie koronacyjnym Władysława IV biskupi z sieradzkiego oraz hetman Koniecpolski nadal popierali przeprowadzenie reformy elekcji, więc wcześniej nie chodziło im tylko o zwiększenie szans wyboru Wazy na tron polski, ale o przyjęcie rozwiązań, które służyły Rzeczypospolitej w trudnym okresie bezkrólewia. Ze znanych instrukcji poselskich na sejm koronacyjny w proszowickiej nadal dopuszczano dyskusję na ten temat. „*De modo securitatis interregni et elections* znieść się mają z stanami koronnymi i W.Ks.Lit. i tu nam [na — J.D.] sejmik przynieść nic nie konkludując”, ale z delegacji tej nie skorzystano podczas obrad<sup>53</sup>.

Po naradach z grupą wpływowych senatorów prymas interreks Jan Wężyk w uniwersale ogłaszającym bezkrólewie zaproponował szlachcie omówienie spraw, które należy przysłużyć „Panu do poprawy rządu i praw podać” w paktach konwentach. Przejęcie inicjatywy przez senatorów przy usuwaniu egzorbitancji pozwalało im wpływać na ostateczny kształt paktów konwentów. Z 58 egzorbitancji wiele znalazło się w paktach konwentach, ale tylko nieliczne ograniczały czy obciążały króla w istotny sposób. Skrócono jego czas na obsadzenie wakansów z sześciu miesięcy do sześciu tygodni oraz obciążono dobra królewskie drugą kwartą na utrzymanie aparatu wojennego, mimo że posłowie sieradzcy i tamtejszy kasztelan M. Przerębski byli przeciwni obciążaniu w ten sposób dochodów króla, a hetman Koniecpolski wprost proponował odłożenie decyzji w tej sprawie do sejmu. Kontynuowanie dyskusji nad paktami konwentami przerwał kanclerz Zadzik, wskazując na konieczność dokonania elekcji i nominacji władcy w ustawowym czasie. Pozostałe egzorbitancje wpisano w reces<sup>54</sup>. Na jego podstawie posłowie w 1633 r. zgłosili projekty konstytucji: o *senatus consultis* i karaniu ministrów za działania służące wywołaniu wojny ofensywnej, również o naprzemiennym rezydowaniu przy królu par pieczętarzy koronnych i litewskich. Sprzeciwi senatorów, głównie pieczętarzy, spowodowały odrzucenie projektów. Na sejmie nadzwyczajnym w 1634 r. posłowie domagali się odczytania *senatus consultum*, co przyrzekł w imieniu króla kanclerz Zadzik, ale do spełnienia obietnicy nie doszło<sup>55</sup>. Przejęcie przez grupę wpływowych senatorów inicjatywy w sprawie egzorbitancji i przeciągnięcie dyskusji nad nimi przez zjazdy doby bezkrólewia spowodowało, że szlachta zrealizowała tylko niektóre ze swych postulatów. Dalszej egzekucji egzorbitancji, która mogła osłabić pozycję króla i senatu, przeciwni byli jego najbardziej aktywni członkowie, którzy spełnili ten zamiar w 1633 r.

Dla szlachty ważne było pokojowe ułożenie stosunków z Moskwą i Szwecją, których tytularnym władcą był potencjalny elekt Władysław Waza. Możliwe, że z tego powodu Koniecpolski początkowo rozważał poparcie królewicza Aleksandra Wazy,

<sup>52</sup> W. Kaczorowski, *Sejmy konwokacyjny i elekcyjny w okresie bezkrólewia 1632 r.*, Opole 1986, s. 110–112.

<sup>53</sup> *Instrukcja dana posłom...*, s. 161; Z. Szczerbik, *Sejm...*, s. 122–123.

<sup>54</sup> *Uniwersał prymasa Jana Węzyka z 5 maja 1632 r.*, VC, t. 3, t. 2, s. 149; W. Kaczorowski, *Sejmy...*, s. 306–307, 311–315; P. Gawron, *Hetman koronny w systemie ustrojowym Rzeczypospolitej w latach 1581–1646*, Warszawa 2010, s. 198–199.

<sup>55</sup> Archiwum Państwowe w Gdańsku, nr 300, 29/114 I k. 133, *Recessus generalis comitiorum Anno 1634, 19 July*; Z. Szczerbik, *Sejm...*, s. 136–137.



a Lubomirski był niechętny kandydaturze Władysława Wazy na polski tron. Z pewnością kanclerz Zadzik miał pretensje do królewicza, że bez porozumienia z nim zaczął używać szwedzkich tytułów po ojcu<sup>56</sup>. W paktach konwentach elekt przyrzekł wyznaczyć komisarzy do rokowań w celu zawarcia układów pokojowych, a grupa wpływowych senatorów uzyskała pisemne zobowiązanie Wazy do zrzeczenia się tytułów moskiewskich i szwedzkich, o ile będzie tego wymagał interes Rzeczypospolitej, co było dodatkowym elementem układu wyborczego<sup>57</sup>. Zdeponowany u prymasa Wężyka dokument osłabiał pozycję Władysława IV wobec senatorów w trakcie negocjacji z Moskwą i Szwecją. Jeszcze przed rozpoczęciem rokowań z Moskwą w 1634 r. biskup Stanisław Łubieński pisał do przewodniczącego delegacji Rzeczypospolitej kanclerza Jakuba Zadzika „przez sto lat przodkowie nasi kwitnęli bez Smoleńska, nie dlatego to mówię, aby go odstępować, ale żeby już więcej co było w ręku naszym nie upominać się”, co dodatkowo zwiększało szanse na zawarcie trwałego układu w sytuacji uzyskania nad nieprzyjacielem przewagi w wojnie. Łubieński nie wątpił też, że kanclerz rozważał już możliwość zrzeczenia się tytułów moskiewskich przez Władysława IV w celu zawarcia pokoju, a nie kolejnego rozejmu<sup>58</sup>. Po naradach z kanclerzem król w końcu maja wyraził na to zgodę w zamian za gratyfikację, a właściwie obietnicę jej spełnienia, co 14 czerwca 1634 r. pozwoliło zawrzeć pokój wieczysty z korzystną dla Moskwy korektą linii granicznej.

Podczas rokowań ze Szwecją w 1635 r. grupa wpływowych senatorów koronnych starała się nie dopuścić do zerwania rozmów i wznowienia wojny, która najbardziej leżała w dynastycznym interesie Wazy. Władysław IV nie zgodził się na zrzeczenie się szwedzkiego tytułu, do czego zobowiązał się w 1632 r.<sup>59</sup> Jeszcze zanim z tego powodu rokowania znalazły się w impasie, prymas Wężyk przypominał królowi, że kanclerz Zadzik dysponuje zobowiązaniem stanów Rzeczypospolitej do rekompensowania panującemu zgody na zawarcie długiego rozejmu, podczas trwania którego nie dochodziłby on swych praw do Szwecji<sup>60</sup>. Kiedy przyszło do ustalenia warunków rozejmu, Lubomirski „gotów był pozwolić na wszystko, żeby pokój był”. Na prośby obecnych przy królu senatorów koronnych władca wyraził zgodę na zawarcie długiego rozejmu. Kiedy ustalono ostateczną redakcję układu Władysława IV stwierdził, że „nie dałbym ja tym Panom nad sobą przewodzić i Kanclerz [Zadzik — J.D.] taki syn i Hetman [Koniecpolski — J.D.] tchórz<sup>61</sup>. Warunki trwającego 26,5 roku rozejmu za zwrotem Rzeczypospolitej zaborów w Prusach realizowały niemal w całości założenia konsensu stanów z panującym z 1627 r. W kilkanaście dni po zawarciu układu

<sup>56</sup> A.S. Radziwiłł, *Pamiętnik...*, t. 1, s. 113–114; t. 2, s. 410; W. Czaplinski, *Koniecpolski Stanisław h. Pobóg (ok. 1594–1646) hetman w. kor. i kasztelan krakowski*, PSB, t. 13, 1967–1968, s. 523–524.

<sup>57</sup> A.S. Radziwiłł, *Pamiętnik...*, t. 3, 1647–1656, s. 88.

<sup>58</sup> BZNO, nr 157, k. 373–374, *S. Łubieński do J. Zadzika 11 marca 1634*, Wyszków.

<sup>59</sup> P. Piasecki, *Kronika Pawła Piaseckiego biskupa przemyskiego*, Kraków 1870, s. 408.

<sup>60</sup> Biblioteka Uniwersytetu Wrocławskiego, Zb. Steinwehra, nr 1949/439, *J. Wężyk do Władysława IV 4 czerwca 1635 Łowicz*, k. 354–355.

<sup>61</sup> *J. Radziwiłł do K. Radziwiłła 28 sierpnia i 1 września 1635*, Kwidzyn, [w:] E. Kotlubaj, *Życie Janusza Radziwiłła*, Wilno–Wilebsk 1859, s. 278, 283.



Władysław IV polecił Krzysztofowi Radziwiłłowi, wojewodzie wileńskiemu, „aby tak zordynował naszą Litwę, żeby na sejmie pokazali, że ich srodze boli ten haniebny pokój, którego nikt inszy przyczyną, tylko jeden z trzyliścia (*ex trifolio*), który koniecznie się uparł, aby pieczęci nie składać tak prędko”<sup>62</sup>.

Na sejmie nadzwyczajnym w 1635 r., na którym ratyfikowano rozejm ze Szwecją, kanclerz Zadzik musiał złożyć pieczęć po awansie na biskupstwo krakowskie. Zbył realną władzę, co osłabiło jego pozycję w trifolium. W 1638 r. zmarł wspierający je prymas Jan Wężyk, ale już od roku trifolium kontestowało niektóre działania króla w zakresie polityki wewnętrznej i zwrot ku Habsburgom. Do opozycji przeszedł jednak tylko Stanisław Lubomirski, mimo awansu na województwo krakowskie w 1638 r., co miało go utrzymać w orbicie dworu. Wówczas współdziałanie trzech krakowskich senatorów z trifolium miało już ograniczony charakter.

## V. Podsumowanie

Członkowie trifolium pełnili role i urzędy sprawowane niegdyś przez Jana Zamoyskiego: Zadzik — kanclerza, Koniecpolski — hetmana, Lubomirski — trybuna szlacheckiego, co decydowało o politycznej sile porozumienia senatorów koronnych. Połączone wpływy na sejmiki biskupów z sieradzkiego i katolickich magnatów małopolskich były nawet większe niż stronnictwa Jana Zamoyskiego. Trifolium nawiązywało do jego projektu reformy elekcji z 1589 r. i chociaż nie podzielało negatywnego stosunku Zamoyskiego do Habsburgów, to było przeciwne ścisłemu współdziałaniu z nimi Wazów, z powodu negatywnych konsekwencji ponoszonych przez Rzeczpospolitą. Na początku lat trzydziestych XVII w. trifolium zdominowało koronną scenę polityczną, a utrwaliło swą pozycję w okresie bezkrólewia w 1632 r. przy prymasie interreksie Janie Wężyku. Po objęciu rządów przez Władysława IV trifolium weszło w rolę pierwszych *custodes regis et legis*. Z sytuacją tą coraz trudniej było godzić się królowi, podobnie jak Zygmuntowi III na początku jego panowania z kuratelą Jana Zamoyskiego. Trifolium można porównać do „zbiorowego” Jana Zamoyskiego, lecz analogia ta ma też pewne słabości. Najważniejszą był nieformalny charakter porozumienia senatorów koronnych, którzy nie stworzyli jednolitego ugrupowania z przywódcą — patronem wyznaczającym cele polityczne. Z racji doświadczenia politycznego i realnej władzy piastowanego urzędu wiodącą rolę w trifolium należy przypisać kanclerzowi Zadzikowi. Podobnie jak Koniecpolski był on umiarkowanym regalistą, a współdziałanie ich obu z republikaninem Lubomirskim oznaczało, że pożądane dla Rzeczypospolitej rozwiązania polityczne osiągnięto przede wszystkim kosztem dynastycznych interesów Wazy. Przesłanki do tego stworzyło przerwanie wojny ze Szwecją w 1629 r., co pozostawiało Wazom perspektywę trwałego związania się z Rzeczpospolitą. W latach 1631–1632 trifolium

<sup>62</sup> J. Radziwiłł do K. Radziwiłła 29 września 1635, Kwidzyn, [w:] E. Kothubaj, *Życie Janusza Radziwiłła...*, s. 291.

poparło sprawę materialnego zaopatrzenia rodziny królewskiej w Rzeczypospolitej, ale nie zdołało przeprowadzić reformy elekcji, co leżało zarówno w interesie państwa, jak i Wazów. W okresie bezkrólewia trifolium przejęło inicjatywę w zadawnionej sprawie egzorbitancji, która w istotny sposób mogła wpłynąć na kształt paktów konwentów elekta. Wówczas trifolium broniło zachowania ustrojowego *status quo* z silną pozycją senatu, jako stanu pośredniczącego (*ordo intermedius*) między szlachtą a królem. Istotniejsze od niewielkich ograniczeń władzy królewskiej w paktach konwentach było dane grupie senatorów zobowiązanie elekta o gotowości zrzeczenia się tytułów szwedzkich i moskiewskich. Wspólne dążenie trifolium i szlachty do zapewnienia pokoju Rzeczypospolitej spełniono w latach 1634–1635. O ile Wazowie zamierzali panować wyłącznie w Rzeczypospolitej, a nie w Moskwie czy Szwecji, o tyle regalizm trifolium można nazwać dynastyczno-narodowym.

Polityczną skuteczność dominującego w Koronie trifolium ograniczał w skali Rzeczypospolitej układ sił na Litwie, gdzie do najsilniejszych należała fakcja hetmana polnego Krzysztofa Radziwiłła. Pozostający w niełasce Zygmunta III do 1632 r. wielmoża litewski był w dobrych relacjach z królewiczem Władysławem Wazą, a po jego wyborze na tron polski stał się jednym z ważniejszych doradców króla. Dalszemu wzrostowi pozycji kalwinisty Radziwiłła próbował przeciwstawić się kanclerz Zadzik w 1633 r., promując do wakującej godności wojewody wileńskiego katolika Janusza Skumina Tyszkiewicza, wojewodę trockiego. Pod zbiorową presją Radziwiłłów ugięli się król i Tyszkiewicz, który zrezygnował z województwa wileńskiego<sup>63</sup>. Pierwszą świecką godność senatorską na Litwie otrzymał Krzysztof Radziwiłł, od 1635 r. również hetman wielki litewski. Z różnych powodów, również fakcyjnych i wyznaniowych, popierał on królewski plan wojny ze Szwecją, której przeciwne było trifolium. Wkrótce po zawarciu układu rozejmowego ze Szwecją Władysław IV podjął działania na rzecz wzmocnienia władzy królewskiej i związał się z Habsburgami. Do opozycji przeszedł K. Radziwiłł, a trifolium kontestowało zwrot w polityce króla, który dla szlachty oznaczał groźbę wprowadzenia w państwie *absolutum dominium*. Tym samym, Waza podważył kompromis ze szlachtą w sprawach ustrojowych, któremu patronowało trifolium, ale nadal dzięki jego działaniom Rzeczpospolita mogła cieszyć się pokojem na granicach.

---

## Bibliografia

### ŹRÓDŁA

- Akta sejmikowe województw poznańskiego i kaliskiego*, t. 1 (1572–1632), cz. 2 (1616–1632), wyd. W. Dworzaczek, Poznań 1962.
- Akta sejmikowe województwa krakowskiego*, t. 2 (1621–1648), wyd. A. Przyboś, Polska Akademia Nauk, Kraków 1953.

---

<sup>63</sup> *Ibidem*.

- Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie, Archiwum Zamoyskich, nr 401, *J. Zadzik do T. Zamoyskiego, 1 lutego 1632 r.*, Warszawa.
- Archiwum Państwowe w Gdańsku, nr 300, 29/114 1 k. 133, *Recessus generalis comitiorum Anno 1634, 19 July*.
- Biblioteka Czartoryskich, nr 120, *S. Lubieński do J. Zadzika 5 i 13 grudnia 1628 r., Raciąż*.
- Biblioteka Jagiellońska, *J. Zbaraski do J. Zadzika*, [b.m.d], nr 7, k. 83.
- Biblioteka Uniwersytetu Wrocławskiego. Zb. Steinwehra, nr 1949/439, *J. Wężyk do Władysława IV 4 czerwca 1635, Łowicz*, k. 354–355.
- Biblioteka Zakładu Narodowego im. Ossolińskich we Wrocławiu, nr 157, k. 258–259; *S. Lubieński do J. Zadzika 1 stycznia 1632 r.*, Pułtusk.
- Biblioteka Zakładu Narodowego im. Ossolińskich we Wrocławiu, nr 157, k. 329, *S. Lubieński do S. Warszyckiego 13 października 1633 r.*, Brok.
- Biblioteka Zakładu Narodowego im. Ossolińskich we Wrocławiu, nr 157, k. 373–374, *S. Lubieński do J. Zadzika 11 marca 1634*, Wyszaków.
- Chłapowski K., *Starostowie niegrodowi w Koronie 1565–1795. (Materiały źródłowe)*, DiG, Warszawa 2017.
- Piasecki P., *Kronika Pawła Piaseckiego biskupa przemyskiego*, wyd. J. Bartoszewicz, Drukarnia Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1870.
- Radziwiłł A.S., *Rys panowania Zygmunta III*, wyd. J. Byliński i W. Kaczorowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2011.
- Radziwiłł A.S., *Pamiętnik o dziejach w Polsce*, t. 1 (1632–1636), t. 2 (1637–1646), t. 3 (1647–1656), oprac. A. Przyboś, R. Żelewski, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1980.
- S. Koniecpolski do J. Zadzika 3 lipca 1628 r., Gniew, Pamiętniki o Koniecpolskich. Przyczynek do dziejów polskich XVII wieku*, wyd. S. Przyłęcki, Lwów 1842.
- Svenska Riksrådet Stockholm, Extranea IX Polen, nr 98, *P. Gembicki do W. Gembickiego 25 kwietnia 1618 r.*, Warszawa.
- Volumina Constitutionum*, t. 3, t. 2 1627–1640, oprac. S. Grodziski, M. Kwiecień, A. Karabowicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.

## PIŚMIENNICTWO

- Anusik Z., *Gustaw II Adolf*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków 1996.
- Anusik Z., *Kasztelan krakowski Jerzy ks. Zbaraski (1574–1631). Szkic do portretu antyregalisty*, „Przegląd Nauk Historycznych”, 2010, nr 9.
- Czapliński W., *Koniecpolski Stanisław h. Pobóg (ok. 1594–1646) hetman w. kor. i kasztelan krakowski*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, t. 13, 1967–1968, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1991.
- Czapliński W., *Władysław IV i jego czasy*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1976.
- Długosz J., *Jakub Sobieski 1590–1646. Parlamentarzysta, polityk, podróżnik i pamiętnikarz*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1989.
- Dorobisz J., *Jakub Zadzik (1582–1642)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000.
- Dorobisz J., *Konflikt między sądem kapturowym a urzędem grodzkim krakowskim w 1632 r.*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Opolskiego” 1996, t. 35.
- Dorobisz J., *Zabiegi o obsadę pieczęci koronnej w 1628 r.*, [w:] *Studia Historyczno-Prawne. Księga poświęcona pamięci Profesora Jana Seredyki*, red. W. Kaczorowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2009.
- Dzięgielewski J., *Izba poselska w systemie władzy Rzeczypospolitej w czasach Władysława IV*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1992.

- Filipczak-Kocur A., *Sejmik sieradzki za Wazów 1587–1668*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Opolu, Opole 1989.
- Filipczak-Kocur A., *Skarbowość Rzeczypospolitej 1587–1648*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.
- Filipczak-Kocur A., *Contra maiestatem czy pro publico bono? Jerzy Zbaraski, kasztelan krakowski 1621–1631*, [w:] *Faworycy i opozycjoniści. Król a elity polityczne w Rzeczypospolitej XV–XVII wieku*, red. M. Markiewicz, R. Skowron, Zamek Królewski na Wawelu, Państwowe Zbiory Sztuki, Kraków 2006.
- Gawron P., *Hetman koronny w systemie ustrojowym Rzeczypospolitej w latach 1581–1646*, Wydawnictwo Neriton, Warszawa 2010.
- Goszczyński A., *Lubomirscy w systemie politycznym Rzeczypospolitej za panowania Zygmunta III i Władysława IV*, maszynopis, Kraków 2018.
- Graczyk W., *Stanisław Lubieński pasterz, polityk i pisarz 1574–1640*, Tyniec, Wydawnictwo Benedyktynów, Kraków 2005.
- Jarmiński L., *Tomasz Zamoyski wobec spraw publicznych i wyznaniowych*, „Odrodzenie i Reformacja w Polsce” 1980, t. 25.
- Kaczorowski W., *Choroba i prawdopodobna przyczyna zgonu Zygmunta III Wazy*, „Archiwum Komisji Medycyny” 1982, t. 45, z. 1–4.
- Kaczorowski W., *Sejmy konwokacyjny i elekcyjny w okresie bezkrólewia 1632 r.*, Instytut Śląski w Opolu, Opole 1986.
- Korytko A., *Na których opiera się Rzeczpospolita. Senatorowie koronni za Władysława IV Wazy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2015.
- Koźłubaj E., *Życie Janusza Radziwiłła*, M. Mindelsohn, Wilno–Wilebsk 1859.
- Kubala L., *Jerzy Ossoliński*, Księgarnia Zakładu Narodowego im. Ossolińskich, Warszawa 1924.
- Litwin H., *Równi do równych. Kijowska reprezentacja sejmowa 1569–1648*, Wydawnictwo DiG, Warszawa 2009, s. 150.
- Opaliński E., *Faworycy Zygmunta III a urząd podkomorzego koronnego*, [w:] *Faworycy i opozycjoniści. Król a elity polityczne w Rzeczypospolitej XV–XVIII wieku*, red. M. Markiewicz, R. Skowron, Zamek Królewski na Wawelu, Kraków 2006.
- Podhorodecki L., *Kretkowski Andrzej h. Dołęga wojewoda brzesko-kujawski, zm. 1643*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, t. 15, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1970.
- Seredyka J., *Łowicki Jan h. Nałęcz (zm. 1640)*, [w:] *PSB*, t. 18, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1973.
- Seredyka J., *Parlamentarzyści drugiej połowy panowania Zygmunta III Wazy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Opolu, Opole 1989.
- Seredyka J., *Rzeczpospolita w ostatnich latach panowania Zygmunta III (1629–1632). Zarys wewnętrznych dziejów politycznych*, Zakład Poligraficzny Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Opolu, Opole 1978.
- Seredyka J., *Sejm zawiedzionych nadziei*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Opolu, Opole 1981.
- Seredyka J., *Spór o wakanse na sejmie warszawskim 1627 r. (Z dziejów kryzysu sejmowego w Rzeczypospolitej pierwszej połowy XVII w.)*, „Sprawozdania Opolskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk” Wyzd. I, Seria A, 1965, nr 3.
- Szczerbik Z.J., *Sejm koronacyjny Władysława IV w 1633*, „Antykwa”, Praszka–Kluczbork 2001.
- Szelągowski A., *O ujęcie: wielka wojna pruska*, G. Gebethner i Spółka, Kraków 1905.
- Urzędnicy kujawscy i dobrzyńscy XVI–XVIII wieku. Spisy*, oprac. K. Mikulski, W. Stanek, Z. Górski, R. Kabaciński, Polska Akademia Nauk, Kórnik 1990, nr 72.
- Wisner H., *Władysław IV Waza*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków 1995.

- Wiśniewski K., *Mazowieckie i podlaskie zaplecze polityczne biskupa płockiego Stanisława Lubieńskiego*, [w:] *Władza i prestiż. Magnateria Rzeczypospolitej w XVI–XVII wieku*, red. J. Urwanowicz, E. Dubas-Urwanowicz, P. Guzowski, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2003.
- Wiśniewski K., *Wpływ polityczny Stanisława Lubieńskiego, biskupa płockiego w latach 1627–1640 na szlachtę mazowiecką i podlaską. Próba rekonstrukcji zaplecza politycznego*, „Rocznik Mazowiecki” 2002, t. 14.
- Wyczawski H.E., *Biskup Piotr Gembicki 1585–1657*, Archiwum Prowincji OO. Ojców Bernardynów, Kraków 1957.
- Wyczawski H.E., *Lipski Jan h. Łada (1589–1641), prymas Polski*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, t. 17, Zakład Narodowy im. Ossolińskich. Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław 1972.

ADRIANA KALICKA-MIKOŁAJCZYK\*

## **Rola Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w procesie zawarcia umowy międzynarodowej przez Unię Europejską**

Wejście w życie postanowień traktatu z Lizbony nie spowodowało zasadniczych zmian w kompetencjach Parlamentu Europejskiego w zakresie polityki zewnętrznej Unii Europejskiej, ale spowodowało zasadnicze zmiany w przyznaniu nowych kompetencji parlamentom narodowym, w tym również w obszarze unijnej polityki zewnętrznej. Zasadniczym celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie, jaki jest zakres kompetencji Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w procesie zawarcia umowy międzynarodowej przez Unię Europejską. Zagadnienie to przeanalizowano z dwóch poziomów: unijnego i krajowego. Punktem odniesienia jest zatem art. 218 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, określający procedurę zawarcia umowy międzynarodowej przez Unię Europejską, ale w przypadku analizy ogólnych kompetencji parlamentów narodowych również kompetencji polskiego parlamentu wraz z odpowiednimi aktami prawa krajowego.

**SŁOWA KLUCZOWE:** Unia Europejska, Parlament Europejski, parlamenty narodowe, umowa międzynarodowa

## **The role of the European Parliament and national parliaments in the procedure of concluding international agreements by the European Union**

The entry into force of the Treaty of Lisbon did not cause fundamental changes in the European Parliament's competences as regards the external policy of the European Union, but it did result in fundamental changes with reference to new competences vested in national parliaments, including competences in the sphere of the EU external policy. The aim of the article is to answer the question on the scope of competences of the European Parliament and national parliaments in the process of concluding international agreements by the European Union. The problem is analysed at both the EU and national levels. The point of reference is Article 218 of the Treaty on the Functioning of the European Union specifying the procedure of concluding international agreements by the European Union, and in the case of the analysis of the national parliaments' general competences, also the competences of the Polish parliament and the relevant national legal acts are discussed.

**KEY WORDS:** European Union, European Parliament, national parliament, international agreement

\* **Dr Adriana Kalicka-Mikołajczyk**, Uniwersytet Wrocławski, Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, [adriana.kalicka-mikolajczyk@uwr.edu.pl](mailto:adriana.kalicka-mikolajczyk@uwr.edu.pl), <https://orcid.org/0000-0002-1250-5052>

---



## I. Uwagi wstępne

W przyjętym przez Komisję Europejską 13 września 2017 r. komunikacie w sprawie zrównoważonej i postępowej polityki handlowej możemy przeczytać, że „jeżeli Unia Europejska ma wypracowywać skuteczne umowy międzynarodowe, przynoszące korzyści wszystkim obywatelom, ich przygotowanie musi odbywać się w sposób rozliczalny, przejrzysty i sprzyjający włączeniu społecznemu. Jest to wspólny obowiązek wszystkich instytucji Unii Europejskiej, wszystkich państw członkowskich i wszystkich parlamentów narodowych”<sup>1</sup>. Oznacza to zatem, że zalecenia Komisji Europejskiej w sprawie zawierania umów międzynarodowych zostają automatycznie przekazane do wszystkich parlamentów narodowych, co ma umożliwić przekazanie opinii rządów, które je reprezentują, podczas dyskusji na forum Rady. Ponadto Komisja Europejska zobowiązała się do wspierania państw członkowskich w procesie większego zaangażowania parlamentów narodowych i regionalnych w proces zawarcia umowy międzynarodowej na forum Unii Europejskiej, a także do zintensyfikowania dyskusji nad możliwościami zwiększenia ich zaangażowania w ten proces w przyszłości.

Należy jednak podkreślić, że taka sytuacja stała się możliwa dopiero po wejściu w życie postanowień traktatu z Lizbony, kiedy to do jego postanowień państwa członkowskie wprowadziły nowe postanowienia mające na celu wzmocnienie zarówno kompetencji międzynarodowych Parlamentu Europejskiego, jak i udziału parlamentów narodowych w sprawach dotyczących Unii Europejskiej, w tym również jej polityki zewnętrznej<sup>2</sup>. W preambule do Protokołu (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych możemy przeczytać, że „sposób, w jaki parlamenty narodowe sprawują kontrolę nad swoimi rządami w odniesieniu do działań Unii Europejskiej, należy do organizacji i praktyki konstytucyjnej każdego państwa członkowskiego”. Oznacza to, że kwestia określenia krajowych zasad współpracy parlamentów narodowych z rządami w sprawach Unii Europejskiej należy wyłącznie do kompetencji każdego państwa członkowskiego<sup>3</sup>.

Zasadniczym celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie, jaka jest rola Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w procesie zawierania umowy międzynarodowej przez Unię Europejską? Aby było to możliwe, została przeprowadzona analiza kompetencji i działań Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych na dwóch poziomach: unijnym i krajowym.

<sup>1</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie zrównoważonej i postępowej polityki handlowej w celu wykorzystania możliwości płynących z globalizacji, COM(2017)492 final.

<sup>2</sup> Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016, Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 1–388). Wśród najważniejszych jego postanowień są: w TUE — art. 12, 48 i 49, a w TfUE — art. 69, 70, 71, 81 ust. 3, 85, 88 ust. 2 i 352 ust. 2. Ponadto: Protokół (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej oraz Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

<sup>3</sup> W przypadku Polski 8 października 2010 r. została przyjęta ustawa o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. z 2010 r. nr 213, poz. 139).

## 1. Udział Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w procedurze zawarcia umowy międzynarodowej na poziomie Unii Europejskiej

Dokonując analizy powyższego zagadnienia, należy zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, gdy umowa międzynarodowa zawierana jest w ramach wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej, czyli wyłącznie ona jest jej stroną, udział parlamentów narodowych w procesie jej zawarcia jest ograniczony wyłącznie do poziomu unijnego. Natomiast w sytuacji, gdy jest to umowa zawierana w ramach kompetencji dzielonych, czyli ma charakter mieszany, parlamenty narodowe biorą udział w procesie związania się jej postanowieniami zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i krajowym<sup>4</sup>.

## 2. Udział Parlamentu Europejskiego

Udział tej instytucji w procesie decyzyjnym odzwierciedla na poziomie Unii Europejskiej fundamentalną zasadę demokratyczną, zgodnie z którą społeczeństwo uczestniczy w sprawowaniu władzy za pośrednictwem zgromadzenia przedstawicielskiego<sup>5</sup>. Z tego powodu w procesie zawarcia umowy międzynarodowej, zgodnie z postanowieniami art. 218 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [dalej TfUE] decyzja Rady w sprawie zawarcia umowy międzynarodowej wymaga albo zgody Parlamentu Europejskiego, tzn. podejmowana jest po jej uzyskaniu albo po konsultacji.

Zgoda wymagana jest w przypadkach zawarcia: umowy stowarzyszeniowej; umowy dotyczącej przystąpienia do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności; umowy, która tworzy specyficzne ramy instytucjonalne przez organizację procedur współpracy; umowy mającej istotne skutki budżetowe oraz umowy dotyczącej dziedzin, do których stosuje się zwykłą procedurę ustawodawczą lub specjalną procedurę ustawodawczą, jeżeli wymagana jest zgoda Parlamentu Europejskiego. Brak zgody *de facto* oznacza, że dana umowa międzynarodowa nie może zostać zawarta, przedłużona lub zmieniona<sup>6</sup>. Dotychczas Parlament Europejski trzy razy odmówił udzielenia swojej zgody na zawarcie umowy międzynarodowej. Po raz pierwszy 11 lutego 2010 r. w sprawie zawarcia porozumienia Unia Europejska–Stany Zjednoczone Ameryki

<sup>4</sup> Jeżeli umowa międzynarodowa zostaje podpisana zarówno przez Unię Europejską, jak i przez poszczególne państwa członkowskie, wówczas zarówno Unia, jak i państwa członkowskie są w świetle prawa międzynarodowego jej stronami. To będzie wiązać się z konsekwencjami, szczególnie w odniesieniu do odpowiedzialności z tytułu naruszenia postanowień umowy i prawa do podejmowania działań w związku z tego rodzaju naruszeniem. Państwa uczestniczą w tej umowie jako suwerenne państwa strony, a nie jedynie części Unii Europejskiej (fakt, że Unia mogła odgrywać wiodącą rolę przy negocjowaniu tej umowy jest w tym kontekście nieistotny).

<sup>5</sup> Sprawa C-130/10, *Parlament v. Rada*, EU:C:2012:472, pkt 81.

<sup>6</sup> B. Kleizen, *Mapping the involvement of the European Parliament in EU External relations — a legal and empirical analysis*, „CLEER Papers” 2016, nr 4, s. 32–38.

dotyczącego przekazywania danych dotyczących pasażerów (PNR), drugi raz w dniu 14 grudnia 2011 r. w sprawie podpisania drugiego protokołu do porozumienia o partnerstwie w sektorze rybołówstwa między Wspólnotą Europejską a Królestwem Maroka<sup>7</sup> i trzeci raz 4 lipca 2012 r. w sprawie zawarcia umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrobionymi (ACTA)<sup>8</sup>. W pozostałych przypadkach umowy międzynarodowe zawierane są przez Radę po konsultacji z Parlamentem Europejskim. W art. 218 ust. 6 pkt b TfUE postanowiono, że Parlament Europejski jest zobowiązany do wyrażenia swojej opinii w terminie, jaki ustaliła Rada, stosownie do pilności sprawy. W przypadku jej braku w podanym terminie Rada może podjąć decyzję samodzielnie.

Ponadto zgodnie z postanowieniami art. 218 ust. 10 TfUE Parlament Europejski jest natychmiast i w pełni informowany na wszystkich etapach procedury mającej na celu zawarcie umowy międzynarodowej. Na podstawie art. 108 ust. 9 regulaminu Parlamentu Europejskiego, Rada, Komisja Europejska lub Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa mają obowiązek udzielania Parlamentowi Europejskiemu natychmiastowych, systematycznych i wyczerpujących informacji na wszystkich etapach przygotowań do negocjacji, samych negocjacji i zawierania umów międzynarodowych, w tym informacji dotyczących projektu i ostatecznie przyjętego tekstu wytycznych negocjacyjnych, a także informacji związanych z implementacją umów międzynarodowych<sup>9</sup>. Celem tego wymogu poinformowania jest zapewnienie, że Parlament Europejski będzie mógł przeprowadzić demokratyczną kontrolę unijnych działań zewnętrznych, a w szczególności sprawdzić, czy jego kompetencje są przestrzegane w odniesieniu do wyboru podstawy prawnej decyzji dotyczącej zawarcia umowy<sup>10</sup>. W wyroku z 24 czerwca 2014 r. w sprawie podpisania i zawarcia umowy między Unią Europejską a Republiką Mauritiusu, Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że przewidziany w art. 218 ust. 10 TfUE obowiązek czuwania nad tym, aby Parlament Europejski był natychmiast i w pełni informowany na wszystkich etapach procedury zawarcia umowy międzynarodowej, rozciąga się także na etapy poprzedzające zawarcie takiej umowy i tym

<sup>7</sup> Porozumienie o partnerstwie w sektorze rybołówstwa pomiędzy Wspólnotą Europejską a Królestwem Maroka (Dz.U. L 141 z 29.5.2006, s. 1–37); Protokół między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim ustalający uprawnienia do połowów i rekompensatę finansową przewidziane w Porozumieniu o partnerstwie w sektorze rybołówstwa pomiędzy Unią Europejską a Królestwem Marokańskim (Dz.U. L 328 z 7.12.2013, s. 2–21). Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2011 r. w sprawie przyszłego protokołu ustalającego uprawnienia do połowów i rekompensatę finansową przewidziane w Porozumieniu o partnerstwie w sektorze rybołówstwa pomiędzy Wspólnotą Europejską a Królestwem Maroka, P7\_TA(2011)0573.

<sup>8</sup> Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie projektu decyzji Rady w sprawie zawarcia umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrobionymi między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, Australią, Kanadą, Japonią, Republiką Korei, Meksykańskimi Stanami Zjednoczonymi, Królestwem Marokańskim, Nową Zelandią, Republiką Singapuru, Konfederacją Szwajcarską i Stanami Zjednoczonymi Ameryki, P7\_TA(2012)0287.

<sup>9</sup> Regulamin Parlamentu Europejskiego, VIII kadencja Parlamentu, styczeń 2017, <<http://www.europarl.europa.eu>>, dostęp 4 VI 2019.

<sup>10</sup> Sprawa C-658/11, Parlament v. Rada, EU:C:2014:2025, pkt 79.

samym obejmuje etap negocjacji<sup>11</sup>. Ponadto, jak zauważyła rzecznik generalna Trybunału Sprawiedliwości Juliane Kokott w swojej opinii w tej sprawie, wymóg informowania nie może ograniczać się wyłącznie do etapów procedury zawarcia umowy międzynarodowej, ale rozciąga się także na rezultaty pośrednie, do jakich prowadzą negocjacje<sup>12</sup>. W sytuacji gdy Parlament Europejski nie jest natychmiast w pełni informowany na wszystkich etapach procedury zawierania umowy międzynarodowej, w tym na etapie poprzedzającym zawarcie umowy, nie może on realizować prawa wglądu, które zostało mu przyznane na mocy traktatów w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, oraz przedstawić swojego punktu widzenia zwłaszcza w odniesieniu do podstawy prawnej, na której rozpatrywany akt prawny musi się opierać. Uchybienie temu wymogowi poinformowania skutkuje w tych okolicznościach naruszeniem warunków wykonywania przez Parlament Europejski jego funkcji w dziedzinie tej polityki i stanowi naruszenie istotnego wymogu formalnego<sup>13</sup>.

Resumując, należy stwierdzić, że art. 218 ust. 6 TfUE zawiera trzy rodzaje procedur zawarcia umowy międzynarodowej, z których każda określa inną rolę Parlamentu Europejskiego. Po pierwsze, Rada zwraca się do Parlamentu Europejskiego o wyrażenie zgody na zawarcie umowy, po drugie, Rada może prowadzić konsultacje w tej kwestii wyłącznie z Parlamentem Europejskim, oraz po trzecie, mimo że Parlament Europejski nie bierze bezpośrednio udziału w procesie zawierania umowy międzynarodowej, Komisja Europejska ma obowiązek niezwłocznie przekazywać mu pełne informacje na wszystkich etapach procedury zgodnie z art. 218 ust. 10 TfUE. Informacje są mu przekazywane w odpowiednim czasie, tak aby mógł on wyrazić swoją opinię, a Komisja Europejska mogła w możliwie najszerszym zakresie uwzględnić jego poglądy. Jak można wywnioskować z art. 218 ust. 6 akapit drugi lit. a) pkt (v) TfUE, to rozróżnienie ma na celu odzwierciedlenie na płaszczyźnie zewnętrznej podziału uprawnień między instytucjami stosowanego na płaszczyźnie wewnętrznej. Po pierwsze, dlatego że Parlament Europejski musi udzielić swojej zgody na zawarcie umowy międzynarodowej w odniesieniu do umów dotyczących dziedzin, do których na płaszczyźnie unijnej stosuje się zwykłą procedurę lub specjalną procedurę ustawodawczą. Po drugie, dlatego że udział Parlamentu Europejskiego w zawarciu umowy międzynarodowej jest wyłączony w przypadku, gdy umowa dotyczy wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W takiej sytuacji Parlament Europejski jest jedynie informowany<sup>14</sup>. Zatem w art. 218 ust. 6 TfUE ustanowiono symetrię między procedurą przyjęcia środków na płaszczyźnie wewnątrzunijnej a procedurą przyjęcia umów międzynarodowych w celu zagwarantowania, że w odniesieniu do danego obszaru współpracy Parlament Europejski i Rada dysponują takimi samymi uprawnieniami, przy poszanowaniu równowagi instytucjonalnej określonej w traktacie z Lizbony.

<sup>11</sup> *Ibidem*, pkt 85.

<sup>12</sup> Opinia rzecznik generalnej J. Kokott przedstawiona 28 października 2015 r. w sprawie C-658/11, EU:C:2015:729, pkt 86.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pkt 86.

<sup>14</sup> Sprawa C-130/10, pkt 82.

### 3. Udział parlamentów narodowych

Udział parlamentów narodowych w procesie zawarcia umowy międzynarodowej przez Unię Europejską nie jest uregulowany w postanowieniach traktatu z Lizbony. Zależy wyłącznie od regulacji wewnętrznych każdego państwa członkowskiego<sup>15</sup>. Przed przejściem do omówienia wniosków swoich badań, chciałam zaznaczyć, że przedstawiam wyłącznie ogólne konkluzje, do których doszłam w trakcie analizy postanowień prawa wewnętrznego państw członkowskich Unii Europejskiej.

Generalnie należy stwierdzić, że w obszarze negocjacji umów międzynarodowych kompetencje parlamentów narodowych są ograniczone na rzecz władzy wykonawczej. Na poziomie Unii Europejskiej wpływ parlamentów narodowych na unijną umowę międzynarodową polega wyłącznie na zaopiniowaniu treści stanowiska wraz z uzasadnieniem, jakie przyjmuje parlament narodowy w stosunku do proponowanych działań przedstawiciela rządu w Radzie. Zatem zadaniem parlamentu narodowego jest zaopiniowanie wniosku, który został mu przedstawiony przez władzę wykonawczą, a który dotyczy propozycji zawarcia konkretnej umowy międzynarodowej. W tym przypadku wpływ parlamentu narodowego na unijną umowę międzynarodową ma charakter wyłącznie „pośredni”, ponieważ jest dokonywany za pośrednictwem Rady. Drugim obszarem *expressis verbis* wymienionym w postanowieniach traktatu z Lizbony, w ramach którego widoczny jest udział parlamentów narodowych, są postanowienia art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej [dalej: TUE]. W sytuacji, gdy państwo trzecie złoży wniosek o akcesję, Rada ma obowiązek o tym fakcie poinformować zarówno Parlament Europejski, jak i parlamenty narodowe. W przypadku tej szczególnej umowy międzynarodowej — traktatu akcesyjnego — Parlament Europejski musi wyrazić zgodę na jej zawarcie, natomiast parlamenty krajowe o takim wniosku są wyłącznie informowane.

## II. Udział parlamentów narodowych w procedurze zawarcia umowy międzynarodowej na poziomie krajowym

Na poziomie krajowym parlamenty narodowe wyrażają zgodę na zawarcie umowy międzynarodowej poprzez ratyfikację lub zatwierdzenie jej postanowień. W tym przypadku wpływ parlamentów narodowych na unijną umowę międzynarodową ma charakter „bezpośredni”, a szczegółowe regulacje proceduralne dotyczące tej kwestii są zawarte w postanowieniach prawa krajowego każdego z państw członkowskich. Ponadto to w samej umowie określa się zarówno ostateczny sposób związania się jej postanowieniami, możliwość jej tymczasowego stosowania, jak i datę wejścia w życie.

<sup>15</sup> W przypadku Polski kwestia ta została uregulowana w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji RP, ustawie z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 109) oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z 28 sierpnia 2000 r. w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych (Dz.U. z 2000 r. nr 79, poz. 891).

Dla przykładu w umowie CETA sformułowano to następująco: „Strony zatwierdzają niniejszą Umowę zgodnie z ich odpowiednimi wymogami i procedurami wewnętrznymi”, natomiast w układzie o stowarzyszeniu Unia Europejska–Ukraina: „Strony ratyfikują lub zatwierdzają niniejszy Układ zgodnie ze swoimi własnymi procedurami. Instrumenty ratyfikacyjne lub zatwierdzające składa się w Sekretariacie Generalnym Rady Unii Europejskiej”<sup>16</sup>.

Generalnie można stwierdzić, że na poziomie krajowym parlamenty narodowe wyrażają zgodę na ratyfikację postanowień umowy międzynarodowej w formie ustawy. Wszystkie państwa członkowskie posiadające jednoizbowe parlamenty narodowe zawsze są zaangażowane w proces ratyfikacji umowy międzynarodowej, natomiast w przypadku parlamentów dwuizbowych zaangażowanie w proces ratyfikacji obu izb jest różny. W piętnastu państwach członkowskich, które posiadają jednoizbowe parlamenty narodowe, ratyfikacja umowy międzynarodowej może odbyć się za pośrednictwem głowy państwa wyłącznie po uzyskaniu zgody parlamentu wyrażonej w formie ustawy. Należy jednak zaznaczyć, że w konstytucjach tych państw wyraźnie określono przypadki, w których taka zgoda musi nastąpić, co oznacza, że w innych przypadkach zgoda nie jest potrzebna, a one same są wyłącznie informowane o zawarciu umowy międzynarodowej<sup>17</sup>. W państwach członkowskich posiadających parlament dwuizbowy występują dwa scenariusze udziału obu izb w procedurze ratyfikacji umowy międzynarodowej. W pierwszym z nich obie izby muszą wyrazić zgodę na zawarcie każdej umowy międzynarodowej, a w drugim muszą wyrazić zgodę wyłącznie na ratyfikację „ważnych” umów międzynarodowych<sup>18</sup>. W Belgii, Irlandii i Słowenii umowy międzynarodowe ratyfikują wyłącznie niższe izby parlamentu narodowego<sup>19</sup>. W Niemczech i Austrii udział wyższych izb parlamentów uzależniony jest od zakresu przedmiotowego umowy międzynarodowej<sup>20</sup>. W Wielkiej Brytanii udział w procesie ratyfikacji umowy międzynarodowej biorą obie izby, z których żadna nie może takiej umowy odrzucić, natomiast Izba Gmin może przeciągać proces ratyfikacji w nieskończoność, czego

<sup>16</sup> Art. 30.7 kompleksowej umowy gospodarczo-handlowej (CETA) między Kanadą, z jednej strony, a Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z drugiej strony (Dz.U. L 11 z 14.1.2017, s. 23–1079) i art. 486 układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony (Dz.U. L 161 z 29.5.2014, s. 3–2137).

<sup>17</sup> Art. 85 konstytucji Bułgarii, art. 140 konstytucji Chorwacji, art. 169 ust. 2 konstytucji Cypru, art. 19 ust. 1 Konstytucji Belgii, art. 65 ust. 4 i art. 121 konstytucji Estonii, art. 94 konstytucji Finlandii, art. 36 konstytucji Grecji, art. 68 konstytucji Litwy, art. 138 konstytucji Łotwy, art. 37 konstytucji Luksemburga, art. 65 ust. 1 konstytucji Malty, art. 161 ust. i konstytucji Portugalii, art. 7 ust. 4 konstytucji Słowenii i rozdział 10 art. 3 konstytucji Szwecji. Generalnie możemy stwierdzić, że katalog umów międzynarodowych, na które parlamenty narodowe zawsze muszą wyrazić zgodę, jest bardzo podobny do katalogu zawartego w art. 89 Konstytucji RP.

<sup>18</sup> Art. 49 konstytucji Czech, art. 53 konstytucji Francji, art. 91 konstytucji Holandii, art. 94 konstytucji Hiszpanii, art. 89 Konstytucji RP, art. 11 ust. 2 konstytucji Rumunii i art. 72 i art. 80 konstytucji Włoch.

<sup>19</sup> Art. 167 ust. 2 konstytucji Belgii, art. 29 ust. 5 pkt 1 konstytucji Irlandii i art. 169 regulaminu postępowania Zgromadzenia Narodowego Słowenii.

<sup>20</sup> Art. 50 konstytucji Austrii i art. 59 ust. 2 konstytucji Niemiec. W Niemczech Bundestag musi wyrazić zgodę na zawarcie umowy międzynarodowej dotyczącej „politycznych relacji Niemiec”.



nie może robić Izba Lordów<sup>21</sup>. W przypadku parlamentów narodowych ośmiu państw członkowskich: Czech, Hiszpanii, Francji, Włoch, Holandii, Polski, Rumunii i Wielkiej Brytanii, obie izby parlamentu biorą udział w procesie ratyfikacji umowy międzynarodowej. W przypadku państw związkowych wyłącznie w Belgii parlamenty regionalne są zaangażowane w proces ratyfikacji umowy międzynarodowej, jednak wyłącznie w sytuacji, gdy taka umowa bezpośrednio wpływa na federalny podział kompetencji. W takim przypadku muszą one wyrazić zgodę na jej zawarcie<sup>22</sup>. Oznacza to, że taka umowa *de facto* musi zostać ratyfikowana przez osiem parlamentów regionalnych. W przypadku pozostałych państw członkowskich, które posiadają parlamenty regionalne, zgoda na ratyfikację umowy międzynarodowej nie jest potrzebna. W przypadku Hiszpanii i Portugalii przedstawiciele parlamentów narodowych biorą udział w procesie negocjacji umowy międzynarodowej. Ponadto w Austrii, Belgii, Hiszpanii, Niemczech i Włoszech parlamenty narodowe w obszarach podlegających ich kompetencjom mogą same zawierać umowy międzynarodowe, które następnie są wyłącznie zatwierdzane przez rząd centralny<sup>23</sup>. Natomiast w Wielkiej Brytanii parlamenty narodowe takich kompetencji nie posiadają. W większości państw członkowskich zgoda na związanie się postanowieniami umowy międzynarodowej może wystąpić również w formie referendum. Niemożliwe jest to wyłącznie w Belgii i Niemczech. W przypadku Estonii, Litwy, Polski, Słowenii i Włoch referendum jest ograniczone do przypadków *expressis verbis* określonych w konstytucji: członkostwa w Unii Europejskiej, zmian konstytucji lub przeniesienia kompetencji na organ lub organizację międzynarodową<sup>24</sup>. W Danii i na Węgrzech nie ma możliwości zorganizowania referendum w przypadku zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych<sup>25</sup>. W art. 10 konstytucji Czech dopuszczono wyłącznie referendum w przypadku przeniesienia kompetencji na organ lub organizację międzynarodową, natomiast w konstytucji Cypru w ogóle nie przewidziano instytucji referendum<sup>26</sup>.

Należy zadać sobie kolejne pytanie, czy parlament narodowy może odmówić udzielenia zgody na zawarcie umowy międzynarodowej przez Unię Europejską, czyli nie ratyfikować jej postanowień. Z praktyki wiemy, że w ostatnich latach zdarzało się to wielokrotnie, podobnie jak przedłużanie procesu ratyfikacyjnego<sup>27</sup>. Dla przykładu warto przypomnieć o odrzuceniu w 2016 r. w referendum w Holandii układu o stowarzyszeniu Unia Europejska–Ukraina czy też odrzuceniu przez parlament Walonii umowy CETA

<sup>21</sup> Część 2 pkt 20–22 UK Constitutional Reform and Governance Act 2010, <<http://www.legislation.gov.uk>>, dostęp 13 XII 2019.

<sup>22</sup> Art. 167 ust. 3 i 4 konstytucji Belgii.

<sup>23</sup> Art. 16 konstytucji Austrii i art. 32 ust. 3 konstytucji Niemiec.

<sup>24</sup> Artykuł 163 konstytucji Estonii, art. 138 konstytucji Włoch, art. 73, art. 68 ust. 3 i 4 oraz art. 79 konstytucji Litwy, art. 90 ust. 3 Konstytucji RP i art. 90 ust. 2 konstytucji Słowenii.

<sup>25</sup> Art. 42 ust. 6 konstytucji Danii i art. 8 konstytucji Węgier.

<sup>26</sup> Kwestię tę reguluje Law on Referendums of 1989 2 (Law No 206/89), zgodnie z postanowieniami którego referendum jest możliwe wyłącznie w przypadku „ważnego interesu publicznego” po decyzji przyjętej przez Izbę Reprezentantów na wniosek Rady Ministrów.

<sup>27</sup> G. Van der Loo, R.A. Wessel, *The Non-Ratification of Mixed Agreements. Legal Consequences and Solutions*, „Common Market Law Review” 2017, nr 54, s. 735–770.

między Unią Europejską a Kanadą. W takiej sytuacji unijna umowa międzynarodowa nie może wejść w życie, nawet jeżeli większość parlamentów narodowych ratyfikowało jej postanowienia. Oznacza to, że parlament narodowy może zablokować wykonywanie przez Unię Europejską jej kompetencji wyłącznych. Udzielając odpowiedzi na powyższe pytanie, należy odwołać się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Stwierdził on, że w przypadku umów mieszanych zarówno w trakcie negocjacji, jak i procesu jej zawierania każda ze stron musi działać w ramach posiadanych przez nią kompetencji oraz przy poszanowaniu kompetencji każdej innej umawiającej się strony<sup>28</sup>. Oznacza to, że każda ze stron, w tym państwa członkowskie, muszą wybrać między udzieleniem zgody na zawarcie lub odrzuceniem całości umowy. Wyboru tego należy jednak dokonać zgodnie z normami traktatowymi w przedmiocie podziału kompetencji. Gdyby państwo członkowskie miało odmówić zawarcia umowy międzynarodowej z przyczyn odnoszących się do aspektów tej umowy, w odniesieniu do których Unia Europejska dysponuje wyłączną kompetencją zewnętrzną, działałoby z naruszeniem tych norm traktatowych. Sytuacja taka skutkowałaby możliwością uruchomienia przez Komisję Europejską skargi z art. 258 TfUE.

Zgodnie z postanowieniami art. 18 pkt a Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów [dalej: Konwencji wiedeńskiej]<sup>29</sup>, państwa, w tym parlamenty narodowe, mają obowiązek nieudaremniania przedmiotu i celu traktatu przed jego wejściem w życie, to znaczy, że muszą powstrzymać się od działań, które niweczyłyby jego wejście w życie, a na podstawie art. 4 ust. 3 TUE, zarówno Unia Europejska, jak i państwa członkowskie zostały zobowiązane do lojalnej współpracy<sup>30</sup>. Zatem zgodnie z postanowieniami tego artykułu państwa członkowskie mają obowiązek ułatwiania wypełniania przez Unię Europejską jej zadań i powstrzymywania się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu jej celów. Zasada ta nabiera szczególnego znaczenia w przypadku umów mieszanych<sup>31</sup>. Obowiązek ten ma szczególne znaczenie w dziedzinie stosunków zewnętrznych i znajduje zastosowanie *a fortiori* w sytuacjach, gdy Unia Europejska oraz państwa członkowskie razem podejmują zobowiązania wobec państw trzecich<sup>32</sup>. W takich przypadkach Trybunał Sprawiedliwości zwraca w szczególności uwagę na fakt, że wspomniane wymogi jednolitej reprezentacji Unii Europejskiej oraz zapewnienia jednolitego charakteru i spójności w stosunkach zewnętrznych, nakazują zapewnienie ścisłej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi i instytucjami unijnymi zarówno w odniesieniu do procesu negocjacji i zawierania, jak i realizacji przyjętych zobowiązań<sup>33</sup>. Na tę kwestię Trybunał zwrócił uwagę w opinii 2/91, w której stwierdził, że zarówno Unia Europejska, jak i państwa członkowskie powinny podjąć wszelkie

<sup>28</sup> Sprawa C-28/12, Komisja v. Rada, EU:C:2015:282, pkt 47.

<sup>29</sup> Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r. (Dz.U. z 1990 r. nr 74, poz. 439).

<sup>30</sup> Sprawa C-65/93, Parlament v. Rada, EU:C:1995:91, pkt 23, 27 i 28.

<sup>31</sup> Sprawa C-344/01, Komisja v. Niemcy, EU:C:2004:121, pkt 79 oraz sprawa C-82/03, Komisja v. Włochy, EU:C:2004:433, pkt 15.

<sup>32</sup> Sprawa C-25/94, Komisja v. Rada, EU:C:1996:114, pkt 48.

<sup>33</sup> Sprawa C-246/07, Komisja v. Szwecja, EU:C:2010:203, pkt 73.

niezbędne środki i kroki, w tym również te dotyczące ratyfikacji, tak aby możliwe było wykonanie zobowiązań wynikających z takiej umowy przez wszystkie zainteresowane strony<sup>34</sup>. Istnieje zatem ścisły związek między wymogiem jednolitej reprezentacji Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej i wzajemnym obowiązkiem lojalnej współpracy istniejącym między Unią Europejską i państwami członkowskimi. W tym kontekście Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że po pierwsze, do instytucji i państw członkowskich należy podjęcie wszelkich niezbędnych kroków w celu jak najlepszego zapewnienia takiej współpracy. Po drugie, z obowiązku lojalnej współpracy wynika, że państwa członkowskie nie powinny ingerować w wykonywanie uprawnień przez Unię Europejską, ponieważ prawo to należy wyłącznie do instytucji unijnych, oraz że nie mogą podważać jej zdolności do podejmowania samodzielnych działań w stosunkach zewnętrznych<sup>35</sup>. Obowiązek ten ma zastosowanie ogólne i nie jest warunkowany ani wyłączeniem charakterem kompetencji, ani ewentualnym prawem państw członkowskich do zaciągania zobowiązań względem państw trzecich<sup>36</sup>. Oznacza to, że niezależnie od tego, czy kompetencja zewnętrzna Unii Europejskiej ma, czy też nie ma charakteru wyłącznego, państwa członkowskie są zobowiązane wypełniać szczególne obowiązki działania i zaniechania od chwili, gdy unijna instytucja zadecydowała o podjęciu konkretnego działania. Zatem możemy stwierdzić, że to zarówno z art. 18 Konwencji wiedeńskiej, jak i z art. 4 ust. 3 TUE wypływa dla państw członkowskich obowiązek dołożenia wszelkich starań mających na celu wejście w życie postanowień takiej umowy, w tym zwłaszcza dokonanie jej ratyfikacji.

Kolejnym pytaniem, które należy zadać, jest pytanie o zakres przedmiotowy dokonywanej ratyfikacji przez parlament narodowy. Innymi słowy, czy parlament narodowy ratyfikuje cały tekst umowy mieszanej, czy tylko te dziedziny, które należą do kompetencji państw członkowskich. Jak wskazano wcześniej, zawarcie umowy mieszanej prowadzi do powstania szczególnych stosunków między stronami, ustanowienia określonego zakresu zobowiązań oraz sposobu ich wykonania oraz wpływa na wzajemne powiązania między Unią Europejską i państwami członkowskimi. W przypadku tego typu umów Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, o czym już była mowa, konieczność i potrzebę podjęcia wspólnych działań oraz ścisłej współpracy podczas negocjacji i wykonywania ich postanowień. Ponadto, co również należy przypomnieć, podział kompetencji między Unią Europejską i państwami członkowskimi jest przedmiotem wewnętrznych unijnych regulacji, niemniej jednak posiada również swój wymiar zewnętrzny, ponieważ wpływa na sytuację prawną państwa trzeciego<sup>37</sup>. Najważniejszy problem jednak polega na tym, że tekst umowy nie jest podzielony według kompetencji, tzn. nie zostało w nim *expressis verbis* określone, które obszary współpracy

<sup>34</sup> Opinion 2/91 Convention N° 170 of the International Labour Organization concerning safety in the use of chemicals at work, EU:C:1993:106.

<sup>35</sup> Decyzja 1/78 w odniesieniu do art. 192 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, którego treść odpowiada zasadniczo art. 4 ust. 3 akapit trzeci TUE.

<sup>36</sup> Sprawa C-246/07, pkt 69–70.

<sup>37</sup> Opinia nr 2/00 w sprawie Protokołu z Kartagenu, EU:C:2001:664, pkt 17.

podlegają unijnej kompetencji wyłącznej, które kompetencjom wyłącznym państw członkowskim, a które mają charakter dzielony. Informacji takich parlamenty narodowe nie znajdują również w decyzji Rady dotyczących ich negocjacji czy zawarcia, chociaż w tej kwestii zdarzają się wyjątki<sup>38</sup>. Aby zapobiec takiej sytuacji, przyjmowane są deklaracje o podziale kompetencji, które szczegółowo określają obszary podlegające kompetencji Unii Europejskiej oraz te, które podlegają kompetencji państw członkowskich<sup>39</sup>. Zatem ich podstawowym celem jest wskazanie państwu trzeciemu zasad podziału kompetencji między Unią i państwami członkowskimi<sup>40</sup>. W praktyce odgrywają one bardzo istotną rolę. Trybunał Sprawiedliwości uważa za rzecz normalną i przydatną do interpretacji postanowień umowy mieszanej, do której została ona dołączona<sup>41</sup>. Stanowią one załącznik do zawieranej umowy mieszanej, który zgodnie z postanowieniami art. 31 ust. 2 pkt b Konwencji wiedeńskiej stanowi instrument, służący interpretacji umowy międzynarodowej. W sprawie *Komisja v. Irlandia* dotyczącej zakładu MOX, Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że deklaracja kompetencji określa zakres i charakter przekazanych Unii Europejskiej przez państwa członkowskie kompetencji w sprawach objętych konwencją prawa morza, w których przyjmuje ona prawa i obowiązki w niej przewidziane<sup>42</sup>. W przypadku sporu to na jej podstawie Trybunał Sprawiedliwości ostatecznie jest w stanie wskazać zakres kompetencji Unii Europejskiej i zakres kompetencji państw członkowskich, a tym ostatnim natomiast uniemożliwia zakwestionowanie kompetencji Unii Europejskiej w danym obszarze lub stwierdzić, że kompetencje w całości należą do nich. W swojej opinii do tej sprawy rzecznik generalny Trybunału Sprawiedliwości Miguel Póiarés Maduro, zauważył, iż nie ma wątpliwości, że Unia Europejska przyjęła na siebie zobowiązania wynikające z postanowienia umowy mieszanej, jeżeli postanowienie to ma zastosowanie do kwestii, które wchodzą w zakres jej kompetencji wyłącznych. Natomiast jeżeli postanowienie znajduje zastosowanie jedynie do kwestii wchodzących w zakres wyłącznych

<sup>38</sup> Council Decision of 22 December 1994 concerning the conclusion on behalf of the European Community, as regards matters within its competence, of the agreements reached in the Uruguay Round multi-lateral negotiations, 1986–1994 (Dz.U. L 336 z 23.12.1994, s. 1–308); Decyzja Rady z 25 września 2008 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (Dz.U. L 287 z 29.10.2008, s. 1–110); Decyzja Rady z 26 listopada 2009 r. w sprawie zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych (Dz.U. L 23 z 27.1.2010, s. 35–36); Decyzja Rady nr 2011/265/UE z 16 września 2010 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, i tymczasowego stosowania umowy o wolnym handlu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Korei, z drugiej strony (Dz.U. L 127 z 14.5.2011, s. 1–3).

<sup>39</sup> Deklaracja Unii złożona zgodnie z art. 20 ust. 3 porozumienia paryskiego (Dz.U. L 282 z 19.10.2016, s. 4–18).

<sup>40</sup> A. Kalicka-Mikołajczyk, *Odpowiedzialność Unii Europejskiej za naruszenie postanowień umowy stowarzyszeniowej — uwagi w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2018, nr 9, s. 59–71.

<sup>41</sup> Sprawa C-459/03, pkt 104, 116.

<sup>42</sup> *Ibidem*, pkt 99.

kompetencji państw członkowskich, to państwa członkowskie są podmiotami zobowiązanych wynikających z takiego postanowienia<sup>43</sup>.

Odpowiadając zatem na postawione wcześniej pytanie, Unia Europejska oraz państwa członkowskie są zobowiązane do ścisłego przestrzegania podziału kompetencji i podejmowania działań wyłącznie w ich ramach. Oznacza to, że ratyfikacji powinny podlegać wyłącznie te części umowy, które podlegają kompetencjom państw członkowskich. W praktyce jednak sytuacja wygląda zupełnie inaczej, co uwidoczniło referendum w Holandii w sprawie ratyfikacji układu o stowarzyszeniu Unia Europejska–Ukraina. Z uwagi na brak jasnego i precyzyjnego podziału przedmiotowego treści umowy oraz na brak takich samych informacji w ustawie krajowej obywatele Holandii nieposiadający dokładnych informacji w przedmiocie podziału kompetencji między Unię Europejską i państwa członkowskie w referendum odrzucili cały tekst traktatu, w tym te jego części, które podlegają wyłącznym unijnym kompetencjom<sup>44</sup>. Aby uniknąć takiej sytuacji w przyszłości, w literaturze pojawiają się już nieodosobnione głosy, że po pierwsze, decyzje Rady powinny zawierać wyraźne zapisy w kwestii podziału obszarów współpracy według kryterium kompetencji, oraz po drugie, takie same zapisy powinny znaleźć się w ustawach krajowych, tak aby parlamentarzyści mieli wiedzę w przedmiotowej kwestii i dokonywali aktu ratyfikacji, ale wyłącznie tych obszarów, które nie należą do unijnych kompetencji wyłącznych<sup>45</sup>. Przygotowanie przez Radę decyzji zawierającej takie informacje nie powinno już stanowić żadnego problemu z uwagi na fakt, że w wydanej 16 maja 2017 r. opinii 2/15 w sprawie zawarcia umowy o wolnym handlu między Unią Europejską a Republiką Singapuru Trybunał Sprawiedliwości bardzo dokładnie odpowiedział Komisji Europejskiej, które z dziedzin współpracy wymienione w przedmiotowej umowie podlegają unijnym kompetencjom wyłącznym, które kompetencjom dzielonym, a które wyłącznym państw członkowskich<sup>46</sup>.

Ostatnią kwestią wyłaniającą się w trakcie procesu ratyfikacji unijnej umowy międzynarodowej przez parlamenty narodowe państw członkowskich są terminy na jej dokonanie. Należą one również do obszaru uregulowań prawa krajowego, co oznacza, że dokonywana jest ona różnie. W praktyce decyzja Unii Europejskiej o związaniu się umową międzynarodową jest przyjmowana przez Radę, dopiero kiedy wszystkie państwa członkowskie daną umowę już ratyfikują<sup>47</sup>. W celu uniknięcia długiego czasu

<sup>43</sup> J. Heliskoski, *The Jurisdiction of the European Court of Justice to Give Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements*, „Nordic Journal of International Law” 2000, nr 4, s. 395–412; P. Koutrakos, *The interpretation of Mixed Agreements under the Preliminary Reference Procedure*, „European Foreign Affairs Review” 2002, nr 7, s. 25–52.

<sup>44</sup> G. Van der Loo, *The Dutch referendum on the EU-Ukraine Association Agreement: What's next?*, „Netherlands Yearbook of International Law” 2016, s. 337–350.

<sup>45</sup> D. Casteleiro, *EU declarations of competence to multilateral agreements: A useful reference base?*, „European Foreign Affairs Review” 2012, s. 496.

<sup>46</sup> Opinia TSUE nr 2/15 z 16 maja 2017 r. w sprawie umowy o wolnym handlu między Unią Europejską a Republiką Singapuru, EU:C:2017:376.

<sup>47</sup> G. Van der Loo, *Less is more? The role of national parliaments in the conclusion of mixed (trade) agreements*, „CLEER Papers” 2018, nr 1, s. 20.

oczekiwania na zakończenie procesu ratyfikacji Unia Europejska rozwinęła praktykę tymczasowego stosowania postanowień umowy przed jej wejściem w życie (art. 25 Konwencji wiedeńskiej). Zdarza się to jedynie w przypadku tych dziedzin współpracy, które podlegają jej wyłącznym kompetencjom, chyba że również państwa członkowskie na takie zastosowanie wyrażą zgodę<sup>48</sup>. Najczęściej jednak tymczasowo stosowane są postanowienia dotyczące handlu i polityki handlowej oraz współpracy gospodarczej. Natomiast w sytuacji, gdy państwo członkowskie przeciąga procedurę ratyfikacyjną lub nawet jej nie rozpoczyna, Komisja Europejska może wszcząć przeciwko niemu skargę z art. 258 TfUE, czyli skargę o naruszenie unijnego prawa. Dla przykładu, Komisja Europejska wszczęła taką procedurę przeciwko Chorwacji, Niemczech i Hiszpanii w sprawie braku ratyfikacji Protokołu o przystąpieniu Unii Europejskiej do Międzynarodowej konwencji w sprawie współpracy dla bezpieczeństwa żeglugi powietrznej oraz przeciwko Belgii i Grecji w sprawie braku ratyfikacji umowy w sprawie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej zawartej z państwami Bałkanów Zachodnich. We wszystkich tych przypadkach argumentowała rozpoczęcie procedury naruszeniem art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, czyli zasady lojalnej współpracy.

### III. Podsumowanie

Wejście w życie postanowień traktatu z Lizbony nie spowodowało znaczących zmian w zakresie kompetencji Parlamentu Europejskiego wynikających z art. 218 TfUE i — szerzej — w obszarze unijnej polityki zewnętrznej. Sytuacja jest jednak zupełnie inna w przypadku parlamentów narodowych, które stały się nowymi podmiotami w ramach systemu tworzenia prawa na forum Unii Europejskiej<sup>49</sup>. Zasadniczym celem niniejszego artykułu było przedstawienie i dokonanie charakterystyki istotnych kompetencji, jakie posiada Parlament Europejski oraz parlamenty narodowe w procesie zawarcia

<sup>48</sup> Decyzja Rady z 16 września 2010 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, i tymczasowego stosowania umowy o wolnym handlu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Korei, z drugiej strony (Dz.U. L 127 z 14.5.2011, s. 1–1426); Agreement in the form of an Exchange of Letters concerning the provisional application of the trade and trade-related provisions of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an Association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Arab Republic of Egypt, of the other part (Dz.U. L 345 z 31.12.2003, s. 115); Political Dialogue and Cooperation Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Cuba, of the other part (Dz.U. L 337 z 13.12.2016, s. 3); Partnership Agreement on Relations and Cooperation between the European Union and its Member States, of the one part, and New Zealand, of the other part (Dz.U. L 321 z 29.11.2016, s. 3); Enhanced Partnership and Cooperation Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Kazakhstan, of the other part (Dz.U. L 29 z 4.2.2016, s. 3); Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part (Dz.U. L 261 z 30.8.2014, s. 4).

<sup>49</sup> A. Puđło, *Rola parlamentu narodowego w sprawach UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2014, s. 28.



umowy międzynarodowej przez Unię Europejską. Dokonana analiza pozwala na sformułowanie następujących wniosków, zarówno ogólnych, jak i szczegółowych. Parlament Europejski uczestniczy w procesie zawarcia umowy międzynarodowej przez Unię Europejską zarówno w obszarach, które należą do kompetencji wyłącznych, jak i do kompetencji dzielonych. W przypadku parlamentów narodowych sprawa ta wygląda inaczej. Jeżeli umowa międzynarodowa zawierana jest przez Unię Europejską samodzielnie, parlamenty narodowe mają na nią wyłącznie wpływ pośredni, to znaczy, że biorą czynny udział wyłącznie w opracowywaniu stanowiska rządu w Radzie. Natomiast w sytuacji, gdy umowa zawierana jest jako umowa mieszana, ich wpływ jest zarówno pośredni, jak i bezpośredni, ponieważ mogą nie wyrazić zgody na jej zawarcie, czyli nie ratyfikować jej postanowień, co *de facto* oznacza, że taka umowa nie może wejść w życie.

Podsumowując, należy stwierdzić, że Parlament Europejski, jak i parlamenty narodowe uczestniczą w całym procesie zawarcia umowy międzynarodowej przez Unię Europejską i odgrywają w nim bardzo istotną, choć nie zawsze dostrzeganą rolę. Obie instytucje mogą przez swoje *veto* zablokować jej zawarcie lub wejście w życie. Dodatkowo parlamenty narodowe poprzez sformułowanie swojej opinii mają wpływ na jej zakres przedmiotowy i inne szczegółowe rozwiązania.

---

## Bibliografia

### ŹRÓDŁA

- Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part (Dz.U. L 261 z 30.8.2014).
- Agreement in the form of an Exchange of Letters concerning the provisional application of the trade and trade-related provisions of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an Association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Arab Republic of Egypt, of the other part (Dz.U. L 345 z 31.12.2003).
- Council Decision of 22 December 1994 concerning the conclusion on behalf of the European Community, as regards matters within its competence, of the agreements reached in the Uruguay Round multilateral negotiations, 1986–1994 (Dz.U. L 336 z 23.12.1994).
- Decyzja Rady z 25 września 2008 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (Dz.U. L 287 z 29.10.2008).
- Decyzja Rady z 26 listopada 2009 r. w sprawie zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych (Dz.U. L 23 z 27.1.2010).
- Decyzja Rady z 16 września 2010 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, i tymczasowego stosowania umowy o wolnym handlu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Korei, z drugiej strony (Dz.U. L 127 z 14.5.2011).
- Deklaracja Unii złożona zgodnie z art. 20 ust. 3 porozumienia paryskiego (Dz.U. L 282 z 19.10.2016).

- Enhanced Partnership and Cooperation Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Kazakhstan, of the other part (Dz.U. L 29 z 4.2.2016).
- Kompleksowa umowa gospodarczo-handlowa (CETA) między Kanadą, z jednej strony, a Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z drugiej strony (Dz.U. L 11 z 14.1.2017).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Zrównoważona i postępową polityka handlowa w celu wykorzystania możliwości płynących z globalizacji, COM(2017)492 final.
- Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r. (Dz.U. z 1990 r. nr 74, poz. 439).
- Partnership Agreement on Relations and Cooperation between the European Union and its Member States, of the one part, and New Zealand, of the other part (Dz.U. L 321 z 29.11.2016).
- Political Dialogue and Cooperation Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Cuba, of the other part (Dz.U. L 337 z 13.12.2016).
- Porozumienie o partnerstwie w sektorze rybołówstwa pomiędzy Wspólnotą Europejską a Królestwem Maroka (Dz.U. L 141 z 29.5.2006).
- Protokół między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim ustalający uprawnienia do połowów i rekompensatę finansową przewidziane w Porozumieniu o partnerstwie w sektorze rybołówstwa między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim (Dz.U. L 328 z 7.12.2013).
- Regulamin Parlamentu Europejskiego, VIII kadencja Parlamentu, styczeń 2017, <<http://www.europarl.europa.eu>>.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2011 r. w sprawie przyszłego protokołu ustalającego uprawnienia do połowów i rekompensatę finansową przewidziane w Porozumieniu o partnerstwie w sektorze rybołówstwa pomiędzy Wspólnotą Europejską a Królestwem Maroka, P7\_TA(2011)0573.
- Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie projektu decyzji Rady w sprawie zawarcia umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrobionymi między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, Australią, Kanadą, Japonią, Republiką Korei, Meksykańskimi Stanami Zjednoczonymi, Królestwem Marokańskim, Nową Zelandią, Republiką Singapuru, Konfederacją Szwajcarską i Stanami Zjednoczonymi Ameryki, P7\_TA(2012)0287.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 sierpnia 2000 r. w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych (Dz.U. z 2000 r. nr 79, poz. 891).
- Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016; Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 1–388) oraz Protokół (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej oraz protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.
- UK Constitutional Reform and Governance Act 2010, <<http://www.legislation.gov.uk>>.
- Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony (Dz.U. L 161 z 29.5.2014).
- Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. z 2010 r. nr 213, poz. 1395).
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 109).

#### Wyroki i opinie Trybunału Sprawiedliwości UE

- Opinia nr 2/91 z 19 marca 1993 r., Convention N° 170 of the International Labour Organization concerning safety in the use of chemicals at work, EU:C:1993:106.

- Opinia nr 2/00 z 6 grudnia 2001 r. w sprawie Protokołu z Kartageny, EU:C:2001:664.
- Opinia rzecznik generalnej Kokott przedstawiona 28 października 2015 r. w sprawie C-658/11, EU:C:2015:729.
- Opinia nr 2/15 z 16 maja 2017 r. w sprawie umowy o wolnym handlu między Unią Europejską a Republiką Singapuru, EU:C:2017:376.
- Wyrok z 19 lipca 2012 r. w sprawie C-130/10, Parlament v. Rada, EU:C:2012:472.
- Wyrok z 24 czerwca 2014 r. w sprawie C-658/11, Parlament v. Rada, EU:C:2014:2025.
- Wyrok z 28 kwietnia 2015 r. w sprawie C-28/12, Komisja v. Rada, EU:C:2015:282.
- Wyrok z 30 marca 1995 r. w sprawie C-65/93, Parlament v. Rada, EU:C:1995:91.
- Wyrok z 4 marca 2004 r. w sprawie C-344/01, Komisja v. Niemcy, EU:C:2004:121.
- Wyrok z 13 lipca 2004 r. w sprawie C-82/03, Komisja v. Włochy, EU:C:2004:433.
- Wyrok z 19 marca 1996 r. w sprawie C-25/94, Komisja v. Rada, EU:C:1996:114.
- Wyrok z 20 kwietnia 2010 r. w sprawie C-246/07, Komisja v. Szwecja, EU:C:2010:203.

#### PIŚMIENNICTWO

- Casteleiro D., *EU declarations of competence to multilateral agreements: A useful reference base?*, „European Foreign Affairs Review” 2012.
- Heliskoski J., *The Jurisdiction of the European Court of Justice to Give Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements*, „Nordic Journal of International Law” 2000, nr 4, <https://doi.org/10.1163/15718100020296387>.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Odpowiedzialność Unii Europejskiej za naruszenie postanowień umowy stowarzyszeniowej — uwagi w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2018, nr 9.
- Kleizen B., *Mapping the involvement of the European Parliament in EU External relations — a legal and empirical analysis*, „CLEER Papers” 2016, nr 4.
- Koutrakos P., *The interpretation of Mixed Agreements under the Preliminary Reference Procedure*, „European Foreign Affairs Review” 2002, nr 7.
- Pudło A., *Rola parlamentu narodowego w sprawach UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2014.
- Van der Loo G., *The Duch referendum on the EU-Ukraine Association Agreement: What's next?*, „Netherlands Yearbook of International Law” 2016.
- Van der Loo G., Wessel R.A., *The Non-Ratification of Mixed Agreements. Legal Consequences and Solutions*, „Common Market Law Review” 2017, nr 54.
- Van der Loo G., *Less is more? The role of national parliaments in the conclusion of mixed (trade) agreements*, „CLEER Papers” 2018, nr 1.

## **„Wprowadzenie Sojuszu Północnoatlantyckiego do Polski”. Studium o polityce transatlantyckiej większości parlamentarnej Zjednoczonej Prawicy (2015–2019)**

Prawo i Sprawiedliwość, będące podstawą Zjednoczonej Prawicy — koalicji mającej większość parlamentarną w Sejmie VIII kadencji, tworzącej w latach 2015–2019 rząd i popierającej prezydenta Andrzeja Dudę, jest formacją wyróżniającą się w systemie partyjnym III Rzeczypospolitej myślą polityczną w odniesieniu do: polityki zagranicznej, stosunków międzynarodowych i środowiska międzynarodowego. Konstytutywnymi cechami tej myśli politycznej są: opcja transatlantycka, aktywna polityka środkowoeuropejska i eurorealizm. W 2015 r., przejąwszy urząd prezydenta oraz rząd, PiS uruchomiło zdecydowany i konsekwentny kurs transatlantycki, który nazwano „wprowadzaniem NATO do Polski”. Nowy kurs w polityce zagranicznej Polski korespondował ze zwrotem politycznym w Stanach Zjednoczonych dokonany w latach 2014–2015 w odniesieniu do Rosji. Powstały korzystne warunki, żeby stronnictwo kierowane przez Jarosława Kaczyńskiego mogło zrealizować swój program zainstalowania wojsk amerykańskich i Sojuszu Północnoatlantyckiego w Europie Środkowej, w tym w Polsce (wschodnia flanką Sojuszu). Politykę transatlantycką rządów PiS w latach 2015–2019 można podzielić na dwie fazy. Cezurą graniczną był szczyt Sojuszu w Warszawie w 2016 r., na którym podjęto decyzje polityczne i militarne w sprawie umocnienia flanki wschodniej Paktu. Politycy PiS uznali te decyzje za przełomowe w sensie historycznym i geopolitycznym, oznaczające zrównanie wszystkich państw członkowskich Paktu w gwarancjach ich bezpieczeństwa oraz przekreślenie umów amerykańsko-radzieckich z okresu upadku ZSRR i bloku komunistycznego.

**SŁOWA KLUCZOWE:** partia Prawo i Sprawiedliwość, myśl polityczna, polityka zagraniczna, Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego, stosunki międzynarodowe

## **“Introducing the North Atlantic Treaty to Poland”. The study of trans-Atlantic policy of the parliamentary majority of the United Right (*Zjednoczona Prawica*) (2015–2019)**

In the party system of the Third Republic of Poland, Law and Justice — being the foundation of the United Right, a coalition with parliamentary majority in the Sejm of the eighth term, forming the government between 2015 and 2019 and supporting President Andrzej Duda — is a party distinguished by its political thought regarding foreign policy, international relations and international environment. The constitutive features of this political thought are: the trans-Atlantic option, active Central-European policy and Eurorealism. In 2015, having obtained both the office of the President and the government, Law and Justice launched a determined and consistent trans-Atlantic project referred to as “introducing the NATO to Poland”. The new direction in Poland’s foreign policy corresponded with a political turnabout in the United States between 2014 and 2015 as regards Russia. Circumstances favoured the realization of the plan prepared by Jarosław Kaczyński’s party to have American and NATO troops stationed in Central

Europe, including Poland (NATO's eastern flank). There are two phases of the Law and Justice's trans-Atlantic policy between 2015 and 2019. The transition between phases was the NATO summit in Warsaw in 2016, where political and military decisions were made concerning the strengthening of the NATO's eastern flank. Law and Justice politicians considered them a breakthrough, both historically and geopolitically, as they equaled all NATO's members as regards safety guarantees and annulled American-Soviet agreements from the period of the fall of the USSR and the communist bloc.

**KEY WORDS:** Law and Justice Party, political thought, foreign policy, North Atlantic Treaty Organization, international relations

\* **Prof. dr hab. Waldemar Paruch**, Wydział Politologii i Dziennikarstwa Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, wparuch@o2.pl, <https://orcid.org/0000-0002-8215-8092>

## I. Uwarunkowania kursu transatlantyckiego Prawa i Sprawiedliwości

Opcja transatlantycka, połączona z aktywną polityką środkowoeuropejską oraz eurorealizm są najważniejszymi wyróżnikami myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości w zakresie polityki zagranicznej Polski. Stały się one w latach 2015–2019 podstawą ideologiczną i koncepcyjną dla programu Zjednoczonej Prawicy — większości parlamentarnej, wspierającej zarówno Prezydenta RP Andrzeja Dudę, jak i dwa kolejne gabinety wyłonione przez tę większość w Sejmie VIII kadencji. Genezy tych poglądów należy szukać w myśli politycznej Porozumienia Centrum — pierwszej partii, w której przywództwo sprawował Jarosław Kaczyński.

Wynikały one z sześciu najważniejszych przesłanek teoretycznych i pragmatycznych:

1. Realizmu poznawczego i politycznego w ocenie polityki, środowiska międzynarodowego i stosunków międzynarodowych.

2. Konieczności zapewnienia skutecznie suwerennej Rzeczypospolitej podmiotowości i bezpieczeństwa w środowisku międzynarodowym w warunkach tradycyjnych i nowych wyzwań oraz zagrożeń.

3. Braku możliwości zniesienia w przewidywalnym czasie historycznym niebezpieczeństwa ze strony Rosji, będącej nadal nosicielem imperializmu.

4. Odrzucenia polityki *bandwagonu* i klientelizmu wobec Niemiec.

5. Wyjątkowego znaczenia Europy Środkowej dla istnienia, potencjału, statusu oraz realizacji racji stanu Polski.

6. Opcji na rzecz hegemonicznego systemu bezpieczeństwa oraz strategicznego sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki przy jednoczesnym odrzuceniu koncertu mocarstw<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Vide* W. Paruch, *Źródła orientacji eurorealistycznej w Polsce: O myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości*, [w:] *Integracja europejska. Polska perspektywa*, red. Z. Czachór, T. Grosse, W. Paruch,

Minister stanu w Kancelarii Prezydenta Andrzej Duda Krzysztof Szczerski ogłosił w kwietniu 2016 r. cel strategiczny dla prezydenta, rządów oraz większości parlamentarnej Zjednoczonej Prawicy w kontekście bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Mimo koalicyjnych rządów to w obozie Zjednoczonej Prawicy polityka zagraniczna była domeną najsilniejszego ugrupowania — Prawa i Sprawiedliwości. To w myśli politycznej tego stronnictwa należy szukać wyjaśnienia polityki transatlantyckiej większości parlamentarnej będącej zapleczem gabinetów Beaty Szydło i Mateusza Morawieckiego. W tym aspekcie także prezydent A. Duda był wyrazicielem tych samych poglądów, co większość parlamentarna. W wywiadzie dla gazety „Rzeczpospolita” K. Szczerski sformułował wytyczną, że Polska powinna przejść „ze stanu politycznego członkostwa w NATO do pełnowymiarowego członkostwa militarnego”<sup>2</sup>.

Dla polityków Prawa i Sprawiedliwości (w tym dla parlamentarzystów) była to kardynalna kwestia z zakresu polityki zagranicznej, mająca mocne uzasadnienie w myśli politycznej tego ugrupowania. PiS od początku swojego istnienia we wszystkich programach postrzegało zagrożenie rosyjskie w kategoriach realnych, a nie abstrakcyjnych<sup>3</sup>. Prezes partii Jarosław Kaczyński mówił: „dzisiaj na świecie nie ma ważniejszej sprawy niż ograniczenie rosyjskiego ekspansjonizmu”<sup>4</sup>. W stronnictwie Kaczyńskiego uważano, że Rosja ma potencjał i wolę niszczenia państw położonych na pewno w obszarze „bliskiej zagranicy”, ale również prawdopodobnie w całym regionie środkowo-europejskim.

Głównym składnikiem linii strategicznej w koncepcji PiS polityki zagranicznej było przekonanie o konieczności powstrzymywania imperialnej polityki Moskwy już na obszarze „bliskiej zagranicy”, zanim agresja, np. w formie wojny hybrydowej (asymetrycznej), zostanie rozszerzona na region Europy Środkowej, w tym na państwa członkowskie Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej. Byłoby to nie tylko wyjątkowo groźne, ale dla Rosji również wykonalne, zważywszy na słabość wewnętrzną, gospodarczą i militarną państw leżących na tym obszarze, ich penetrację przez Rosję, uzależnienie energetyczne, dobre relacje Rosja–Niemcy oraz brak instalacji północnoatlantyckich na Wschód od granic RFN.

---

Warszawa 2018, s. 213–242; *idem*, *Przeszłość w myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości: polska wersja neorealistycznej doktryny stosunków międzynarodowych*, [w:] *Pomiędzy pamięcią zbiorową a historią: Rekonstrukcje przeszłości w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. P. Bałdys, J. Caruta-Kojkoł, I. Jakimowicz-Ostrowska, Gdynia 2016, s. 483–498; *idem*, *Regionalne czynniki bezpieczeństwa Polski: Powrót do doktryny realistycznej w myśleniu politycznym*, [w:] *Współczesne bezpieczeństwo ekonomiczne i społeczno-kulturowe: Wymiar międzynarodowy*, red. M. Gębska, Warszawa 2017, s. 53–79.

<sup>2</sup> K. Szczerski, *Stawka większa niż Trybunał*, rozmowa A. Gajcego z K. Szczerskim, „Rzeczpospolita”, 18 IV 2016, nr 90, s. A4.

<sup>3</sup> O genezie polityki transatlantyckiej *vide* J. Sanecka-Tyczyńska, *Państwo obywatelskie i wspólnota polityczna: Studium o myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości*, Lublin 2011, *passim*; *eadem*, *Racja stanu we współczesnej polskiej myśli politycznej 2001–2015*, Lublin 2018, *passim*; *eadem*, *Model bezpieczeństwa zewnętrznego państwa w myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” 2011, nr 3, s. 218–231.

<sup>4</sup> J. Kaczyński, *Odlączyć Rosję od kropiółki*, wywiad P. Majewskiego i M. Suldrzyńskiego z J. Kaczyńskim, „Rzeczpospolita”, 14 III 2014, nr 61, s. A6–A7.



W realiach lat 2015–2019 chodziło o podejmowanie przez władze RP działań we wschodniej części Europy Środkowej: bezpośrednich wobec niepodległej i integralnej Ukrainy, pośrednich na rzecz istnienia Białorusi oraz strategiczne partnerstwo z trzema państwami bałtyckimi. Trudno było realizować politykę bezpieczeństwa Polski przy destabilizacji wymienionych państw i ich spenetrowaniu przez Rosję. PiS odrzucało — z powodów historycznych, emocjonalnych, pragmatycznych — politykę izolowania się od wschodniej, będącej poza Unią i Sojuszem Europy Środkowej, politykę oderwania się od problemów tej części kontynentu, preferowaną zarówno przez Platformę Obywatelską w czasie rządów tej formacji, jak i przez środowiska narodowe powiązane przejściowo z ruchem Kukiz'15<sup>5</sup>. Były to generalne przesłanki, którymi się kierowano, wysyłając wyraźne sygnały w kierunku prezydenta Białorusi Aleksandra Łukaszenki.

Minister spraw zagranicznych Witold Waszczykowski udzielił w 2017 r. wywiadu opiniotwórczemu tygodnikowi „Wprost” o znamienym tytule *Chcę się ułożyć z Białorusią*<sup>6</sup>. Wizyty na Białorusi składali w latach 2016–2019: ówczesny wicepremier i minister finansów Mateusz Morawiecki, wicemarszałek Sejmu Ryszard Terlecki, minister Witold Waszczykowski i najwyższy rangą przedstawiciel Rzeczypospolitej marszałek Senatu Stanisław Karczewski. Uruchomiono na tym odcinku więc dyplomację parlamentarną. Marszałek Karczewski mówił w czasie jednej z wizyt w Mińsku (2019): „Polskę i Białoruś dzieli granica, ale ta granica powinna nas łączyć we wzajemnej współpracy”. W czasie poprzedniej wizyty (2018 r.) złożył jeszcze bardziej zobowiązującą deklarację: „Polska może być oknem dla Białorusi do współpracy z Europą”. Szerokim echem odbiło się spotkanie Karczewskiego z Łukaszenką 4 XII 2016 r.<sup>7</sup>

Inicjatywy parlamentarne i rządowe wobec Białorusi jednak ani nie przyniosły strategicznego przełamania w stosunkach dwustronnych, ani nie spowodowały korekty kursu Mińska na pogłębianie powiązań z Moskwą. Trudno też dostrzec zyski ważne dla bieżącej polityki Polski. Natomiast politycy PiS po przejęciu władzy w Polsce w 2017 r. doprowadzili do zasadniczych zmian w stosunkach polsko-litewskich w kierunku strategicznego partnerstwa. Kluczową rolę odegrała wizyta marszałka Sejmu Marka Kuchcińskiego na Litwie i jego wystąpienie w Seimasie 27 września 2017 r. z okazji 630. rocznicy chrztu Litwy. Wizyta nastąpiła po spotkaniach premiera Litwy Sauliusa Skvernelisa z prezesem Kaczyńskim w Warszawie, pierwsze w październiku

<sup>5</sup> Najpełniej uzależnienie środkowoeuropejskie bezpieczeństwa Polski ujmował Szczerski: 1) „Bezpieczeństwo Ukrainy jest także naszym bezpieczeństwem”; 2) „Pokój na Ukrainie jest warunkiem polskiego bezpieczeństwa”. K. Szczerski, *Polska jest silna*, rozmowa A. Rybińskiej z K. Szczerskim, „Sieci”, 27 XI–3 XII 2017, nr 48, s. 76; *idem*, *Cztery warunki Dudy dla Niemiec*, wywiad J. Bieleckiego z K. Szczerskim, „Rzeczpospolita”, 15 VI 2015, nr 137, s. A6.

<sup>6</sup> W. Waszczykowski, *Chcę się ułożyć z Białorusią*, wywiad E. Olczyk i J. Mielnika z W. Waszczykowskim, „Wprost”, 8 I 2017, nr 1, s. 35.

<sup>7</sup> *Marszałek Karczewski w Mińsku: Polskę i Białoruś dzieli granica, ale ta granica powinna nas łączyć*, 7 VI 2019, <<http://www.kresy24.pl>>, dostęp 28 XII 2019; *Marszałek Senatu Karczewski na Białorusi*, 29 VII 2018, <<http://www.narodowcy.pl>>, dostęp 27 XII 2019; *Karczewski: Łukaszenka to taki ciepły człowiek*, 7 XII 2016, <<http://www.tvn24.pl>>, 27 XII 2019; *Białoruś: Spotkanie marszałka Karczewskiego z prezydentem Łukaszenką*, 5 XII 2016, <<http://www.kresy24.pl>>, dostęp 27 XII 2019.

(lub w listopadzie) 2016 r., a drugie we wrześniu 2017 r. Po drugim premier Litwy miał powiedzieć, że „Jarosław Kaczyński patrzy na Litwę jak na państwo strategicznie przyjazne”<sup>8</sup>. Nowy impuls został upubliczniony w 2017 r., kiedy marszałek Kuchciński, powołując się w Seimasie na spuściznę Lecha Kaczyńskiego (16 wizyt na Litwie w okresie prezydentury), stwierdził, że „w imię przeszłości i przyszłości” potrzebna jest odwaga na skalę polityków sprzed 630 lat i podjęcie bardzo bliskiej współpracy. Ponad rok później (19 grudnia 2018 r.) w kolejnym wystąpieniu Kuchciński sformułował już daleko idącą konkluzję: „Sprawa jest zasadnicza, chodzi o bezpieczeństwo Polski i Litwy. W obliczu różnych zagrożeń zewnętrznych jest to pierwszoplanowa i strategiczna sprawa”<sup>9</sup>.

Zestawienie tych dwóch wizyt wyraźnie wskazuje na bardzo szybkie zacieśnianie współpracy Warszawy z Wilnem. Potwierdzały je w latach 2018–2019: uczestnictwo wzajemne w obchodach odzyskania niepodległości po Wielkiej Wojnie, wspólne uroczystości 550-lecia parlamentaryzmu Rzeczypospolitej Obojga Narodów obchodzone w Warszawie i w Wilnie oraz 450. rocznicy ustanowienia Unii Lubelskiej zorganizowane w Lublinie. W Wilnie i Warszawie zaczęto w odczytywać historię jako czynnik łączący, a nie dzielący oba państwa i narody. Taki stan nie zaistniał ani w latach międzywojennych, ani w okresie 1991–2015.

W opisanych przekonaniach i działaniach należy widzieć genezę „twardej” reakcji polityków PiS na kolejne rosyjskie agresje w latach 2008–2014 na Gruzję i Ukrainę (najpierw Krym, a następnie wschodnie rejony Ukrainy). Moskiewska polityka faktów dokonanych w formie aneksji Krymu oraz powołania noworosyjskiej federacji zostały bezwzględnie odrzucone przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego oraz będące wówczas w opozycji PiS. W czasie najazdu rosyjskiego na Gruzję w 2008 r. prezydent Kaczyński prognozował, że „dziś Gruzja, jutro Ukraina, pojutrze państwa bałtyckie, a później może i czas na mój kraj, na Polskę” oraz wzywał, żeby „ten świat reagował jeszcze mocniej, w szczególności Unia Europejska i NATO”<sup>10</sup>. Natomiast kilka lat później, po inwazji rosyjskiej na Krym, a przed wojną o wschodnie ziemie Ukrainy, prezes J. Kaczyński pokusił się o inną, równie trafną prognozę: „jeśli im się uda, to pewnie spróbują i na wschodniej Ukrainie”. Obaj politycy proponowali reakcję zdecydowaną, którą były premier, jeszcze przed zajęciem przez Rosję wschodniej Ukrainy (marzec 2014 r.), zestawił z polityką Ronalda Reagana zniszczenia ZSRR i nazwał ją „odłączeniem Rosji

<sup>8</sup> *Spotkał się z Kaczyńskim przy kuflu piwa. I jest efekt!*, 2 VIII 2017, <<http://www.fakt.pl>>, dostęp 27 XII 2019; *Spotkanie premiera Litwy i prezesa PiS w Warszawie*, 5 IX 2017, <<http://www.telewizjarepublika.pl>>, dostęp 27 XII 2019. Dziennik „Fakt” jako termin pierwszego spotkania podał listopad 2016 r., a TV Republika za „mediami litewskimi” wymieniła październik.

<sup>9</sup> *Marszałek Sejmu z pierwszą oficjalną wizytą w Wilnie z okazji 630-lecia chrztu Litwy*, 27 IX 2017, <<http://www.marekkuchcinski.pl>>, dostęp 27 XII 2019; *Kuchciński w Wilnie: Są sprawy Polaków na Litwie, ale sprawa zasadnicza to bezpieczeństwo Polski i Litwy*, 20 XII 2018, <<http://www.kresy24.pl>>, dostęp 27 XII 2019.

<sup>10</sup> *Słowa, które powstrzymały Rosję. 10. rocznica wystąpienia Lecha Kaczyńskiego w Tbilisi*, 12 VIII 2018, <<http://www.tvp.info>>, dostęp 28 XII 2019.

od kropłówki” w formie pieniędzy za ropę naftową i gaz ziemny<sup>11</sup>. W opinii zarówno prezydenta L. Kaczyńskiego w 2008 r., jak i byłego premiera J. Kaczyńskiego w 2014 r. ówczesne wydarzenia ostatecznie pozwoliły sfalsyfikować poglądy — od początku uznawane przez nich za fałszywe — z lat dziewięćdziesiątych XX w., że Rosja zmieniła swoją naturę polityczną, stając się członkiem demokratycznej wspólnoty. Według L. Kaczyńskiego: „Rosja po raz kolejny pokazała swoją twarz. Prawdziwą twarz”<sup>12</sup>.

Kiedy PiS przejęło władzę w Rzeczypospolitej w 2015 r. ta zdecydowana postawa nie uległa zmianie. Prezydent Duda oraz szefowie kolejnych gabinetów Zjednoczonej Prawicy zajęli wobec Rosji postawę jednoznacznie „twardą”: obrona niepodległości i niepodzielności Ukrainy, żądanie wycofania wojsk rosyjskich z okupowanych terytoriów, wsparcie dla polityki jak najszerzych sankcji międzynarodowych nałożonych na Kreml, respektowanie prawa międzynarodowego przez Rosję<sup>13</sup>. Tym środkiem miał towarzyszyć międzynarodowy dialog z Rosją na wielu płaszczyznach. Taka polityka została uznana przez polityków PiS za jedyną, która może przynieść korzyści w formie zatrzymania imperializmu rosyjskiego. Prezydent Duda mówił o takiej pryncypialnej postawie: „Trzeba pewne sprawy nazywać po imieniu i my tak robimy”<sup>14</sup>.

Odrzucono model „miękkiej” polityki wobec Rosji, ponieważ — jak głosił tytuł opublikowanego w tygodniku „Sieci” wywiadu z ministrem spraw zagranicznych Jackiem Czaputowiczem — *Rosja wyczuwa słabość*<sup>15</sup>. Dla realizacji własnej koncepcji polityki zagranicznej, zwłaszcza kiedy poprzednia koalicja PO–PSL wykonywała politykę resetu w stosunkach polsko-rosyjskich, niezbędna była intensyfikacja działań Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim oraz w stosunkach dwustronnych ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki na rzecz obecności wojsk północnoatlantyckich i amerykańskich w Polsce, a szerzej — w Europie Środkowej. Bez szybkiego i wyraźnego wzmocnienia wschodniej flanki Sojuszu, połączonej z modernizacją i rozbudową Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej, „twarda” polityka wobec Rosji byłaby z jednej strony nieodpowiedzialna, ponieważ narażałaby Polskę na rosyjskie skuteczne retorsje (jak w okresie „pierwszego PiS” 2005–2007), a z drugiej kompletnie nieefektywna, obniżająca pozycję Polski w Unii Europejskiej, Europie Środkowej i Sojuszu Północnoatlantyckim jako państwa jedynie rusofobicznego, prowadzącego megalomańską politykę zagraniczną.

<sup>11</sup> J. Kaczyński, *Tusk powinien przyznać się do błędu*, wywiad J. i M. Karnowskich z J. Kaczyńskim, „Sieci”, 17–30 III 2014, nr 12, s. 27; *idem*, *Odlączyć Rosję od kropłówki...*, s. A6–A7.

<sup>12</sup> L. Kaczyński, *Koniec dziwnej przyjaźni*, wywiad J. Tresnaka z L. Kaczyńskim, „Wprost”, 31 III 2008, nr 35, s. 79.

<sup>13</sup> *Vide* J. Czaputowicz, *Dialog to nie ustępstwo*, wywiad M. Pieczyńskiego z J. Czaputowiczem, „Do Rzeczy”, 29 I–4 II 2018, nr 5, s. 34–35; *idem*, *Bazy USA z Niemiec do Polski — zapraszamy*, wywiad K. Gójskiej z J. Czaputowiczem, „Gazeta Polska”, 14–20 II 2018, nr 8, s. 32; *idem*, *Rosja wyczuwa słabość*, wywiad J. Karnowskiego z K. Szczerskim, „Sieci”, 13–19 VIII 2018, nr 33, s. 42; K. Szczerski, *Polska droga na szczyt*, wywiad P. Goćka z K. Szczerskim, „Do Rzeczy”, 7–13 IX 2015, nr 37, s. 24; *idem*, *Polska jest silna...*, s. 76.

<sup>14</sup> A. Duda, *Widzę próbę zablokowania dobrych zmian*, wywiad T. Wróblewskiego i M. Staniszewskiego z A. Dudą, „Wprost”, 15–21 II 2016, nr 7, s. 13.

<sup>15</sup> J. Czaputowicz, *Rosja wyczuwa słabość...*, s. 42.

Opisana wiedza była obecna w myśleniu politycznym właściwym dla PiS, tym bardziej, że dostrzegano w tej formacji dysproporcje między Polską i Rosją w głównych dziedzinach decydujących o statusie międzynarodowym i polityce zagranicznej. Z tego powodu już w okresie 2005–2007 J. Kaczyński wypracował koncepcję przenoszenia trudnych tematów polsko-rosyjskich na forum Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego. Konsekwentnie w tej partii mówiono, że stosunki Polska–Rosja są częścią relacji hemisfery euroatlantyckiej i Federacji Rosyjskiej. Prezes Kaczyński przestrzegał: „Musimy jednak pamiętać o stawce, o jaką toczy się gra” i jednocześnie dodawał: „Zachód odpowiada dziś na pytanie, czy w Europie można siłą przesuwac granice, dokonywać aneksji terytorium innego państwa. Jeśli odpowiedź nie będzie twarda, negatywna, nasz los będzie trudny”. Prezes partii przygotowującej się do przejęcia odpowiedzialności za Rzeczpospolitą nie przeceniał jej możliwości w kontekście rosyjskim, ponieważ: „Teraz wszystko zależy od Zachodu”, w którym jest bardzo silne stronnictwo filorosyjskie wspierane przez służby specjalne i agenturę wpływu Kremla oraz ośrodki gospodarcze robiące interesy z Rosją<sup>16</sup>. Nie może więc zaskakiwać późniejsza konstatacja Szczerskiego, że: „Bez solidarności europejskiej w tym zakresie terytoria [ukraińskie — W.P.], o których mówimy, podziela los Abchazji czy Osetii. Świat o nich z czasem zapomni. Siła weźmie górę nad prawem”<sup>17</sup>.

W modelu PiS polityki wobec Rosji w latach 2015–2019 nastąpiła istotna komplikacja związana ze stanem spraw między obozem rządzącym Polską a organami wspólnotowymi (Komisja Europejska, Parlament Europejski), kiedy te organy zaczęły intensywnie mieszać się w wewnętrzne sprawy w Polsce, przyjmując perspektywę liberalnych i lewicowych stronnictw opozycyjnych. Faktycznie więc problemy polsko-rosyjskie można było skutecznie przenosić jedynie na forum Sojuszu Północnoatlantyckiego, zwłaszcza za prezydentury Donalda Trumpa w Waszyngtonie. Z tych generalnych powodów już u progu prezydentury Dudy minister Szczerski zastrzegał, że „Polska nie wykonuje żadnych ruchów, które w jakikolwiek sposób antagonizowałyby nas i Rosję. Odwrotnie. Zależy nam na dobrych relacjach polsko-rosyjskich i podchodzimy do nich bez żadnych uprzedzeń”<sup>18</sup>.

Był jeszcze jeden dodatkowy czynnik związany z polityką rosyjską — w obozie rządzącym w całym okresie 2015–2019 panowało przekonanie, że Rosja celowo rozbiła jedność regionu oraz Unii i Sojuszu<sup>19</sup>. Ten czynnik był traktowany jako perspektywa oceny zachowań członków obu organizacji. Dlatego też negatywnie odniesiono się do reakcji Berlina i Paryża w formie podjęcia dialogu z Rosją na temat Ukrainy w formule normandzkiej i mińskiej. Ten dialog odbywał się jedynie w gronie mocarstw europejskich z pominięciem Unii i Sojuszu, co było zgodne z rosyjskimi planami. Dlatego też Polska pod rządami PiS była bardzo sceptyczna co do ewentualnych efektów polityki

<sup>16</sup> J. Kaczyński, *Tusk powinien przyznać się do błędu...*, s. 27.

<sup>17</sup> K. Szczerski, *Skuteczna odpowiedź na prowokacje Rosji*, wywiad M. Makowskiego z K. Szczerskim, „Do Rzeczy”, 23–29 V 2016, nr 21, s. 36.

<sup>18</sup> K. Szczerski, *Polska droga na szczyt...*, s. 24.

<sup>19</sup> *Wypowiedź W. Waszczykowskiego*, 18 IV 2019, <www.defence24.pl>, dostęp 1 VI 2019.

realizowanej we wskazanej formule, twierdząc, że jest to tylko etap pierwszy polegający na ustanowieniu rozejmu. Wobec tego etapu Polska — jak to ujął K. Szczerski — będzie „krytycznym recenzentem”. Formułowano też opinie bardziej negatywne, że: format normandzki „już się przeżył” (K. Szczerski) oraz nie będzie zrealizowany (W. Waszczykowski). Pojawiła się też sugestia, że należy go poszerzyć, bo „same potęgi europejskie, jak Francja czy Niemcy, nie są w stanie doprowadzić do zmian w konfrontacji z Rosją”. Kiedy się okazało, że poszerzenie jest „poza możliwościami” Polski, zaczęto mówić o następnej fazie rozwiązywania konfliktu rosyjsko-ukraińskiego — negocjacjach pokojowych, a „na tym etapie powinny zostać uwzględnione opinie wszystkich państw zainteresowanych zakończeniem konfliktu, a jest ich znacznie więcej niż tych, które biorą udział w formacie normandzkim”<sup>20</sup>.

## II. Pierwsza faza polityki transatlantycznej Prawa i Sprawiedliwości (2015–2016)

Politykę transatlantyczną większości parlamentarnej Zjednoczonej Prawicy i jej rządów w latach 2015–2019 można podzielić na dwie fazy. Cezurą między fazami był szczyt w Warszawie 8–9 lipca 2016 r. Szczyt był następstwem strategicznego zwrotu w Waszyngtonie. W latach 2001–2014 wszelkie projekty autorstwa partii czy też gabinetów tworzonych wówczas przez PiS (2005–2007) oraz prezydenta Kaczyńskiego (2005–2010) mające na celu uzyskanie przez Polskę pełnoprawnego członkostwa w Sojuszu (zniesienie wszelkich ograniczeń wynikających ze strategicznego porozumienia Waszyngton–Moskwa w sprawie nieobecności instalacji wojskowych północnoatlantycznych na polskich ziemiach) były niewykonalne jako niekompatybilne z obowiązującą wówczas strategiczną koncepcją Sojuszu. W 1999 r. Organizacja Paktu uznała, że obrona zbiorowa jest drugorzędna wobec konieczności stabilizacji euroatlantycznego środowiska bezpieczeństwa oraz jego wymiaru politycznego. W kolejnej strategii Sojuszu z 2010 r. pojawiły się już nowe akcenty w odniesieniu do obrony zbiorowej. Jednak nadal pisano, że obszar euroatlantyczny jest spokojny, bez zagrożenia konwencjonalnego. Podniesieniu znaczenia obrony zbiorowej nie towarzyszyły wówczas żadne decyzje o konsekwencjach wojskowych i zbrojeniowych, wręcz odwrotnie — w Waszyngtonie w 2012 r. podjęto decyzję o uznaniu za priorytetowe zaangażowanie polityczno-wojskowe w regionie Azji i Pacyfiku, przy jednoczesnym nadaniu Europie trzeciej rangi (wyprzedzał ją jeszcze Bliski Wschód). Towarzyszyło tej decyzji ogłoszenie cesji wojsk amerykańskich w Europie<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> K. Szczerski, *Nie przejmujemy się pieniactwami*, wywiad G. Osieckiego i Z. Parafianowicza z K. Szczerskim, „Dziennik Gazeta Prawna”, 13 I 2016, nr 7, s. 4; *idem*, *Polska droga na szczyt...*, s. 24; *idem*, *Wschodni protokół rozbieżności*, wywiad M. Potockiego z K. Szczerskim, „Dziennik Gazeta Prawna”, 24 VIII 2015, nr 163, s. 14; W. Waszczykowski, *Chcę się ułożyć z Białorusią...*, s. 35.

<sup>21</sup> *Vide The Alliance's Strategic Concept*, <<http://www.nato.int>>, dostęp 15 V 2019; *NATO's Strategic Concept 2010, Active Engagement, Modern Defence*, <<http://www.nato.int>>, dostęp 15 V 2019.



W latach 1999–2014 Rosja była definiowana w Waszyngtonie jako strategiczny partner w stabilizowaniu świata, co uległo załamaniu w 2014 r. Wówczas w Waszyngtonie zwyciężyło przekonanie, że należy porzucić politykę resetu z Rosją, ponieważ dialog z Moskwą na podstawie Aktu założycielskiego o wzajemnych stosunkach, współpracy i bezpieczeństwie między NATO i Federacją Rosyjską z 1997 r. w ramach formuły Rady NATO–Rosja jest nieefektywny, ponieważ Rosja uznaje go za czynnik wzmocnienia swojej pozycji, której nadano cechy antyamerykańskie. Przesłanki takiej decyzji pojawiły się w 2014 r. w ostatnich miesiącach rządów administracji Baracka Obamy, a nowa strategia wobec Rosji stała się obowiązująca za prezydentury D. Trumpa. W „Narodowej strategii bezpieczeństwa” Rosję uznano za wroga Stanów Zjednoczonych oraz wskazano kurs na odbudowę amerykańskiej potęgi militarnej i rozszerzenie globalnej obecności Stanów Zjednoczonych<sup>22</sup>.

Niewątpliwie takie zmiany w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych odpowiadały PiS. Od samego początku (2008 r.) politycy tej partii negatywnie oceniali politykę resetu w stosunkach amerykańsko-rosyjskich. Uważali ją nie tylko za niekorzystną, ale także za niebezpieczną dla Polski, zagrażającą bezpieczeństwu i podmiotowości Europy Środkowej. Postrzegano tę politykę jako opartą na fałszywych założeniach o możliwości ustanowienia strategicznego nowego ładu, w którym Rosja porzuciłaby swoją imperialistyczną politykę. W Sejmie w 2008 r. J. Kaczyński określił takie zachowanie, mówiąc: „To jest polityka prowadząca donikąd”<sup>23</sup>. To była perspektywa przyjęta przez PiS w kontekście oceny rozmów Tusk–Putin w latach 2008–2009 (Moskwa, Sopot). Miarodajnym potwierdzeniem tych negatywnych opinii była decyzja administracji Obamy, przy akceptacji rządu D. Tuska, podjęta w lutym 2009 r. o wycofaniu się z budowy tarczy antyrakietowej na rzecz strategicznej współpracy z Rosją.

Przejęcie w Polsce władzy przez PiS niemal zbiegło się z utrwaleniem się w Waszyngtonie nowej strategii wobec Rosji. Zanim PiS przejęło odpowiedzialność za Polskę w 2015 r., już wcześniej zostały podjęte pierwsze decyzje o znacznym rozszerzeniu amerykańskiego zaangażowania w Europie Środkowej, zarówno bezpośredniego, jak i poprzez Sojusz Północnoatlantycki. Chodzi o dwie decyzje, które zapadły na szczycie Sojuszu w Newport: o znaczącym wzmocnieniu zdolności obronnych Sojuszu, aby mógł szybciej reagować na potencjalne wyzwania i zagrożenia, w tym na peryferiach Sojuszu, oraz o tworzeniu wschodniej flanki Organizacji, czyli ciągłej rotacyjnej obecności wojsk Sojuszu, aby podnieść poziom bezpieczeństwa w Europie Środkowej w kontekście polityki rosyjskiej. W Newport dokonano analizy sytuacji w Europie, co stało u podstaw podjęcia stosownych decyzji wojskowych o istotnych skutkach politycznych. Zostały

<sup>22</sup> *President Donald J. Trump Announces a National Security Strategy to Advance America's Interests*, <<http://www.whitehouse.gov>>, dostęp 12 V 2019.

<sup>23</sup> J. Kaczyński, *Przemówienie po informacji prezesa Rady Ministrów na temat stanu realizacji programu działania rządu w rok po jego powołaniu*, [w:] *Sprawozdania stenograficzne Sejmu RP*, VI kadencja, 29. pos., 20 XI 2008, <<http://orka2.www.sejm.gov.pl>>, dostęp 16 III 2011; *vide* G. Gęsicka, *Przemówienie po informacji ministra spraw zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2010 roku*, [w:] *Sprawozdania stenograficzne Sejmu RP*, VI kadencja, 64. pos., 8 IV 2010, <<http://orka2.www.sejm.gov.pl>>, dostęp 4 V 2019.



one zawarte w deklaracji ze szczytu walijskiego z września 2014 r. Wyjaśniano w niej, że ten „spójny i wszechstronny pakiet niezbędnych środków reagowania na zmiany w środowisku bezpieczeństwa na granicach NATO i na innych obszarach ważnych dla NATO. Stanowi [...] odpowiedź na wyzwania rzucone przez Rosję oraz ich strategiczne konsekwencje”. Jednocześnie Sojusz zawieszał współpracę cywilną i wojskową z Rosją<sup>24</sup>. Decyzje walijskie wyjaśniał W. Waszczykowski: „Decyzje NATO są odpowiedzią na eskalowanie problemów przez Rosję. [...] Więc my odpowiadamy na zachowanie Rosji, które do tej pory było konfrontacyjne czy wręcz agresywne”<sup>25</sup>.

Szczyt walijski dokonywał zwrotu w polityce Sojuszu zarówno wobec Rosji, jak i wobec Europy Środkowej o konsekwencjach kontynentalnych i globalnych. Tym samym powstały korzystne warunki, żeby prezydent Duda i premier Szydło mogli realizować myśl polityczną PiS. Jednak zwrot strategiczny dokonany przez Sojusz w Newport nie zadowalał polityków PiS, ponieważ „Po Newport zmieniła się sytuacja”<sup>26</sup>. Formulowali takie opinie publicznie. Oczekiwali więcej od przywódców świata zachodniego. Zanim Duda oficjalnie objął urząd Prezydenta RP, jego doradca K. Szczerski mówił w wywiadzie, że potrzebna jest „kolejna faza reorganizacji strategicznej Sojuszu: abyśmy nie tylko ucieszyli się szpicą NATO, ale poszli krok dalej. Realną potrzebą są bazy i infrastruktura NATO w Polsce”. Nadmieniał, że nie chodzi już o poszukiwanie „formuł zastępczych” typu „stała baza rotacyjna”, lecz o kierunek strategiczny na rzecz realnej stałej obecności Sojuszu w Polsce, nie tylko personalnej, ale także infrastrukturalnej<sup>27</sup>.

Pracę w tym kierunku zapowiadał już w 2015 r. (nawet przed powstaniem pierwszego gabinetu Zjednoczonej Prawicy) nieformalny kandydat tego stronnictwa na ministra spraw zagranicznych W. Waszczykowski, mówiąc o działaniach na rzecz „wyrównania statusu bezpieczeństwa” między Europą Zachodnią a Środkową. Ostrożnie jednak zastrzegł, że chodzi jedynie o „pewną liczbę wojsk i instalacji sojuszniczych”, które będą miały charakter tylko defensywny i będą się mieściły w ramach obowiązujących porozumień międzynarodowych<sup>28</sup>.

Po wygranych przez PiS wyborach prezydenckich i parlamentarnych w pierwszej kolejności należało jednak jak najszybciej wykonać decyzje z Newport. Dla polityków tej formacji czas był zawsze dość istotny z racji przekonania, że zagrożenie rosyjskie jest realne i że narasta. Tym bardziej, że odpowiedź rosyjska na szczyt w Newport była

<sup>24</sup> Deklaracja szczytu walijskiego, złożona przez Szefów Państw i Rządów uczestniczących w posiedzeniu Rady Północnoatlantyckiej w Walii 5 września 2014 r., <<http://www.bbn.gov.pl>>, dostęp 4 V 2019.

<sup>25</sup> *Wypowiedź W. Waszczykowskiego*, 7 VII 2016, <<http://wiadomosci.dziennik.pl>>, dostęp 30 IV 2019.

<sup>26</sup> K. Szczerski, *Po Newport zmieniła się sytuacja*, wywiad A. Gajcego z K. Szczerskim, „Rzeczpospolita”, 11 II 2016, nr 34, s. A5.

<sup>27</sup> *Szczerski: Zapalimy polską latarnię*, wywiad P. Wrońskiego z K. Szczerskim, „Gazeta Wyborcza”, 10 VI 2015, nr 133, s. 6–7.

<sup>28</sup> W. Waszczykowski, *Geopolityczne dylematy, czyli układanie się między Moskwą a Brukselą*, wywiad G. Osieckiego, Z. Parafianowicza i M. Potockiego z W. Waszczykowskim, „Dziennik Gazeta Prawna”, 26 X 2015, nr 15, s. 7; *idem*, *Nie atakujemy już Tuska*, wywiad J. Przybylskiego z W. Waszczykowskim, „Do Rzeczy”, 14–20 XII 2015, nr 51, s. 28.

bardzo szybka. W grudniu 2014 r. dokonano zmian w rosyjskiej doktrynie wojennej. Wprowadzono nową formułę interpretacji obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa i obrony, rozszerzając ją na „bliską zagranicę”, położoną m.in. w Europie Wschodniej, oraz wobec zagrożonych obywateli rosyjskich pozostających poza granicami Rosji. Tym zmianom doktrynalnym towarzyszyła „skokowa rozbudowa rosyjskiego potencjału militarnego na zachodnim kierunku strategicznym”<sup>29</sup>.

W zaistniałych warunkach decyzje z Newport oceniano w PiS pozytywnie, choć jednocześnie uznano je za niewystarczające, miały bowiem charakter rozwiązań doraźnych i tymczasowych, a nie długoterminowych i systemowych, które pozwalałyby brać je w rachubę przy konstruowaniu nowej polskiej doktryny obronnej. W decyzjach walijskich widziano powrót Sojuszu do swojej misji, którą jest „gwarantowanie bezpieczeństwa wszystkim państwom członkowskim. Bez wyjątku i w równym stopniu”. Kiedy PiS przejęło rządy w Polsce, jej nowe władze zaczynały coraz głośniejsze mówić o optymalnym rozwiązaniu polegającym na rozmieszczeniu w Polsce stałych baz Sojuszu. Pod tym względem porozumienia w Newport wymagały znacznego rozszerzenia, odczytywano je bowiem jako podnoszenie zdolności Sojuszu do szybkiego reagowania oraz przemieszczania sił, a oczekiwano kolejnego kroku — równomiernego zwiększenia obecności sił zbrojnych Organizacji na całym jej terytorium. Musiało to oznaczać rozmieszczenie wojsk Sojuszu w Europie Środkowej<sup>30</sup>.

W zaistniałych warunkach prezydent Duda zdecydował się na skupienie wokół Polski środkowoeuropejskich członków Sojuszu, aby wzmocnić siłę oddziaływania na szybką realizację decyzji z Newport, a przede wszystkim dążyć do ich rozszerzenia zgodnie z polskimi oczekiwaniami. Polska i Rumunia wspólnie zorganizowały 4 listopada 2015 r. w Bukareszcie spotkanie dziewięciu państw wschodniej flanki Sojuszu. Przesłanie tego szczytu sprecyzował na dwa miesiące przed jego rozpoczęciem K. Szczerski. Minister wskazywał, że w sensie ogólnopolitycznym chodzi o pokazanie światu, iż Sojusz potrafi się adaptować do nowych sytuacji i zagrożeń, a odpowiedzią organizacji jest przyjęcie strategicznego kursu na osiągnięcie spójności infrastruktury obronnej na całym jej terytorium. Na warstwę konkretną składały się trzy oczekiwania: znalezienie „podstawowego pola zgody” w regionie w kwestii bezpieczeństwa wschodniej flanki Sojuszu; zbudowanie regionalnej grupy nacisku w odniesieniu do zapowiadanego już wtedy szczytu Sojuszu w Warszawie w sprawie doprecyzowania decyzji z Newport; rozpoczęcie przekonywania partnerów zachodnioeuropejskich do zaakceptowania zmian strategicznych w Sojuszu polegających na wzmocnieniu jego flanki wschodniej<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> P. Solocho, P. Pietrzak, *Szczyt NATO w Warszawie: uwarunkowania, rezultaty, wnioski dla Polski*, <<http://bbn.gov.pl>>, dostęp 4 V 2019; A. Madej, P. Świeżak, *Informacja na temat doktryny wojennej Federacji Rosyjskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2015, nr 36, s. 177–178; A.M. Dyner, *Rosja wzmacnia potencjał wojskowy na zachodzie państwa*, „Biuletyn PISM” 2018, nr 173, s. 1–3, <<http://pism.pl>>, dostęp 4 V 2019.

<sup>30</sup> *Vide* K. Szczerski, *Nie jesteście niemieckim zasobem*, wywiad M. Staniszewskiego z K. Szczerskim, „Wprost”, 17–23 VIII 2015, nr 34, s. 14; *idem*, *Po Newport zmieniła się sytuacja...*, s. A5.

<sup>31</sup> K. Szczerski, *Polska droga na szczyt...*, s. 23.

Na szczycie przyjęto deklarację „Sojusznicza jedność, wspólna odpowiedzialność”, w której wzywano do trwałej obecności sojuszniczej na tejże flance<sup>32</sup>. Format „dziewiątki bukaresztańskiej” stanowiły środkowoeuropejskie państwa członkowskie Paktu: Polska, Bułgaria, Rumunia, Republika Czeska, Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja, Węgry. Te państwa należy podzielić na dwie grupy: państwa frontowe (Polska, Rumunia, państwa bałtyckie) i neutralne w kontekście rosyjskiego zagrożenia (Republika Czeska, Słowacja, Bułgaria, Węgry). Minister Szczerski jednoznacznie wiązał wtedy (dzień po szczycie) inicjatywę bukaresztańską z przygotowywanym „konsensem warszawskim” w tej sprawie. Natomiast w latach 2016–2018 minister znacznie rozszerzył interpretację tego wydarzenia i znaczenie forum. Uznał, że Polska i Rumunia stały się „krajami filarowymi” dla bezpieczeństwa regionu z racji uczestnictwa w amerykańskim programie antyrakietowym oraz dokonały konsolidacji regionu na dwóch płaszczyznach: wszystkich państw członkowskich Sojuszu leżących na jego flance wschodniej, państw położonych w obszarze Morza Czarnego na rzecz budowy systemu bezpieczeństwa wokół Polski, Rumunii i Turcji<sup>33</sup>. Jednak o znacznym zróżnicowaniu politycznym państw tworzących format bukaresztański politycy PiS milczeli, a to zjawisko wydawało się być głównym wyzwaniem dla dyplomacji rządów tej partii.

Rząd powołany przez PiS dał wyraźny sygnał, że będzie korygował politykę transatlantycką swoich poprzedników, opierając ją na własnym dorobku ideowym, koncepcyjnym i politycznym z minionych lat. Uczyniła tak premier B. Szydło w *exposé* 18 listopada 2015 r., zapowiadając, że jej gabinet będzie podejmował równoległe i łączne działania w dwóch kierunkach: rozbudowy Sił Zbrojnych RP i umacniania wschodniej flanki Sojuszu<sup>34</sup>. Celem zapowiadanych przez Polskę działań było kształtowanie polityki Sojuszu, żeby przeszedł od reasekuracji na poziomie deklaracji politycznych środkowoeuropejskich członków Paktu do budowy realnych mechanizmów militarnych odstraszania Rosji.

Oprócz zainspirowania forum bukaresztańskiego Polska wniosła jeszcze inny wkład do polityki Sojuszu, podejmując decyzję budżetową o przeznaczaniu 2% PKB na obronę oraz obiecując w latach 2018–2019, że te wydatki mogą zostać podniesione do 2,5% w roku 2030. Pośrednią zapowiedź tego typu decyzji można odnaleźć już w *exposé* J. Kaczyńskiego jako premiera w 2006 r.<sup>35</sup> Dwa uzasadnienia dla takich działań wyda-

<sup>32</sup> P. Soloch, P. Pietrzak, *op. cit.*, s. 23.

<sup>33</sup> Wypowiedź Szczerskiego [w:] Z. Parafianowicz, *Polsko-rumuńska reanimacja Sojuszu*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 5 XI 2015, nr 216, s. 5; K. Szczerski, *Nie będziemy walczyli samotnie*, wywiad G. Osieckiego i M. Potockiego z K. Szczerskim, „Dziennik Gazeta Prawna”, 12 VII 2016, nr 133, s. 5; *idem*, *Moskwa nie ma powodu, by budować Fort Putin*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 15 X 2018, nr 200, s. 6.

<sup>34</sup> B. Szydło, *Przedstawienie przez prezesa Rady Ministrów programu działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania*, [w:] *Sprawozdania stenograficzne Sejmu RP*, VIII kadencja, 1 pos., 18 XI 2015, s. 57, <<http://orka2.www.sejm.gov.pl>>, dostęp 7 V 2019.

<sup>35</sup> J. Kaczyński, *Przedstawienie przez prezesa Rady Ministrów programu działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania*, [w:] *Sprawozdania stenograficzne Sejmu RP*, V kadencja, 22. pos., 19 VII 2006, s. 174, <<http://orka2.www.sejm.gov.pl>>, dostęp 7 V 2019.

wały się dla PiS najważniejsze. Pierwsze z nich wskazał K. Szczerski na początku prezydentury Dudy. Mówił w wywiadzie, że chodzi o takie zwiększenie potencjału obronnego wszystkich członków Sojuszu, żeby „przeciwnikom nie opłacało się nawet planowanie wymierzonych w nas działań”<sup>36</sup>. Drugie sformułował minister obrony narodowej Mariusz Błaszczak, że dzięki temu Polska pokazuje, że: „Nie jesteśmy tylko biorcą bezpieczeństwa”, lecz „Dajemy przykład innym krajom Sojuszu, stając się siłą napędową całego Paktu”<sup>37</sup>. Dlatego też strona polska wyrażała publicznie wsparcie dla żądań prezydenta Trumpa, który domagał się, żeby członkowie Sojuszu solidarnie partycypowali w wydatkach na obronność na poziomie co najmniej 2%. Według Antoniego Macierewicza skończył się czas, kiedy bogate państwa nie wywiązywały się z zobowiązań finansowych, korzystając z parasola ochronnego Stanów Zjednoczonych<sup>38</sup>.

Tak wysoki — jak na Europę — poziom wydatków militarnych w budżecie państwa PiS uznawał za istotny argument. Szydło podkreślała, że dzięki tej decyzji Polskę „można traktować poważnie” oraz uznać ją za partnera, „któremu można zaufać”. Według ministra Błaszczaka: „Dajemy przykład innym krajom Sojuszu, stając się siłą napędową całego Paktu. Nie jesteśmy tylko biorcą bezpieczeństwa”. Dla kolejnego premiera — M. Morawieckiego — takie nakłady na obronę były powodem do dumy, ponieważ Polska podjęła wielki — drugi po Wielkiej Brytanii — wysiłek w zakresie wydatków na zbrojenia<sup>39</sup>. Według PiS rozbudowa Sił Zbrojnych powinna polegać na dostosowaniu ich „do istniejących zagrożeń, a nie do abstrakcyjnych norm nowoczesności”<sup>40</sup>.

Linie strategiczną w dziedzinie wojskowości wyznaczoną przez gabinet premier Szydło kontynuował następny rząd pod przewodnictwem M. Morawieckiego, mający poparcie tej samej większości parlamentarnej w Sejmie VIII kadencji. Nowy premier 12 grudnia 2017 r. w swoim *exposé* niejako „konsumował” efekty dwuletnich już rządów Zjednoczonej Prawicy. Mówił więc o dokonującej się rozbudowie infrastruktury wojskowej i stałej współpracy strukturalnej w dziedzinie obronności<sup>41</sup>. Istniała też spójność polityki obronnej wykonywanej przez dwóch kolejnych ministrów tego resortu — Antoniego Macierewicza i Mariusza Błaszczaka. Obaj uważali, że Polska

<sup>36</sup> K. Szczerski, *Polska droga na szczyt...*, s. 24.

<sup>37</sup> Konferencja prasowa M. Błaszczaka, 15 III 2018, <<http://www.pap.pl>>, dostęp 22 XII 2019.

<sup>38</sup> Konferencja po spotkaniu szefów państw NATO, 26 V 2017, <<http://www.pap.pl>>, dostęp 27 XII 2019.

<sup>39</sup> Wywiad B. Szydło w programie *I PR*, 7 VII 2017, <<http://www.pap.pl>>, dostęp 10 V 2019; Konferencja prasowa M. Błaszczaka, 15 III 2018, <<http://www.pap.pl>>, dostęp 10 V 2019; Przemówienie premiera M. Morawieckiego podczas posiedzenia ZP NATO w Warszawie, 25 V 2018, <<http://premier.gov.pl>>, dostęp 10 V 2019.

<sup>40</sup> D. Gawin, *Przekleństwo 1709 roku: Czy Polacy mogą wybić się na podmiotowość?*, [w:] *Rzeczpospolita na arenie międzynarodowej: Idee i praktyczne dylematy polityki zagranicznej*, red. J. Kłoczkowski, T. Żukowski, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Ośrodek Myśli Politycznej, Warszawa 2010, s. 59.

<sup>41</sup> M. Morawiecki, *Przedstawienie przez prezesa Rady Ministrów programu działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania*, [w:] *Sprawozdania stenograficzne Sejmu RP, VIII kadencja*, 54. pos., 12 XII 2017, s. 12, <<http://orka2.www.sejm.gov.pl>>, dostęp 7 V 2019.

z racji położenia strategicznego (państwo frontowe) nie może rezygnować z tradycyjnego podejścia do obrony terytorium kraju, dlatego też pod osłoną wojsk Sojuszu należy „stworzyć naprawdę silną armię”<sup>42</sup>. Ten wniosek dodatkowo uzasadniały okoliczności agresji rosyjskiej na Ukrainę.

Polskiej interpretacji formuły „wzmocnienia wojskowego wschodniej flanki Sojuszu” dokonał prezydent Duda w lutym 2016 r. w wywiadzie dla tygodnika „Wprost”, mówiąc, że chodzi o obecność żołnierzy i bazy z uzbrojeniem. Natomiast za wtórny uznał charakter tej obecności — baza stała czy rotacyjna. Kluczowe są bowiem dwie inne kwestie: „możliwość szybkiego przerzucenia oddziałów państw NATO do Polski w przypadku zagrożenia i obecność na naszym terenie takich sił, abyśmy byli w stanie odeprzeć każde potencjalne niebezpieczeństwo, jak również wspomóc kraje sojusznicze — przede wszystkim państwa bałtyckie”<sup>43</sup>.

Minister Waszczykowski wyjaśniał w 2016 r. wzmocnienie wojskowe wschodniej flanki Sojuszu, sięgając po mocne argumenty, które można podzielić na dwie grupy. Po pierwsze, mówił o usunięciu z rachub politycznych „burzycieli pokoju europejskiego” poczucia niewiary w spoistość Sojuszu, wyeliminowaniu pokusy testowania jego spoistości, obniżeniu ryzyka konfliktu. Po drugie, widział w zapowiadanych decyzjach strategiczno-wojskowych przewyższenie nierównoprawnego statusu bezpieczeństwa „starych” i „nowych” państw członkowskich Sojuszu<sup>44</sup>.

### III. Przełomowe decyzje Szczytu Sojuszu Północnoatlantyckiego w Warszawie (2016)

Przełomowe i zarazem szczegółowe decyzje w sprawie realizacji postanowień ze szczytu w Newport zapadły w lutym i czerwcu 2016 r. w czasie rozmów na poziomie ministrów spraw zagranicznych i obrony państw członkowskich Sojuszu. Minister Szczerki uważał, że przygotowując nowy szczyt w Warszawie, należy wyjść poza decyzje podjęte w Newport oraz nie przywiązywać większej wagi do „formuł językowych” definiujących obecność sił Sojuszu w regionie, ale skoncentrować się na podniesieniu jego zdolności do obrony i odstraszenia, opierając się na sile państw środkowoeuropejskich i obecności sił Sojuszu. Tę polską propozycję nazwał „Newport Plus”, czyli plan prezydenta Dudy. Postanowienia wojskowe, które mają być wykonywane, muszą być

<sup>42</sup> Spotkanie z internautami A. Macierewicza, 6 XI 2017, <<http://www.pap.pl>>, dostęp 1 VI 2019.

<sup>43</sup> A. Duda, *Widzę próbę zablokowania dobrych zmian...*, s. 13. W tym wywiadzie prezydent sformułował ważne zastrzeżenie w sprawie baz Sojuszu w Polsce: „Jeśli kiedyś flanką wschodnią NATO znajdowała się w Niemczech Zachodnich i tam powstały bazy, to ta flanką powinna teraz zostać przesunięta na wschód. Nie twierdzą, że trzeba likwidować bazy w Niemczech, bo one mają znaczenie strategiczne, ale obecność NATO w naszej części Europy powinna zostać wzmocniona”.

<sup>44</sup> W. Waszczykowski, *Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 roku*, [w:] *Sprawozdania stenograficzne Sejmu RP*, VII kadencja, 10. pos., 29 I 2016, s. 73–74, <http://orka2.sejm.gov.pl>, dostęp 4 V 2019; wypowiedź Waszczykowskiego za: M. Miłosz, *Będzie więcej sił NATO na wschodniej fance*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 15 VI 2016, nr 114, s. 5.



„adekwatne” do zmienionych przez dwa lata warunków, ponieważ kiedy podejmowano decyzje w Newport, to sądzono, że „destabilizacja na wschodzie będzie przejściowa, a okazała się trwała. Dlatego również odpowiedź NATO musi mieć symetryczny charakter”. Chodziło o rozlokowanie kolejnych wojsk wraz z dowództwem, infrastrukturą i systemami rozpoznania, będących realną siłą obronną, zdolną do działania w chwili zagrożenia, a nie siłą ćwiczebną<sup>45</sup>.

Polskie oczekiwania tuż przed szczytem warszawskim Sojuszu uogólnił minister Macierewicz, wskazując cztery z nich: określenie skali zaangażowania Stanów Zjednoczonych w misjach obronnych w Europie Środkowej; podjęcie rozstrzygnięć systemowych o trwałej obecności wojskowej Paktu na jego wschodniej flance; zabezpieczenie wojskowe flanki południowej Sojuszu (Rumunia i Bułgaria); podniesienie znaczenia współdziałania państw położonych na flankach wschodniej i południowej Sojuszu, czyli państw wyszehradzkich i bałtyckich oraz Rumunii i Bułgarii. Strona polska była wyraźnie zainteresowana decyzjami o wymiarze strategicznym („Newport Plus”) i nie ukrywała tego przed własną oraz międzynarodową opinią publiczną. Spodziewano się efektu przełomu na dwóch płaszczyznach — w odniesieniu do przywódców państw członkowskich Sojuszu w aspekcie roli flanki wschodniej, w tym Polski dla bezpieczeństwa w obszarze euroatlantyckim, oraz Rosji, która dotychczas uzurpowała sobie prawo weta co do decyzji wojskowych Paktu w Europie Środkowej, a teraz będzie bardziej skłonna do wyraźnej korekty swojej aktywności międzynarodowej, zwłaszcza wobec Ukrainy<sup>46</sup>. To drugie oczekiwanie bardzo szybko okazało się co najmniej naiwnością, ale nie można wykluczyć, że Rosja zrezygnowała z eskalacji konfliktu na Ukrainie i jego przeniesienia na inne terytoria Europy Środkowej. Natomiast na pewno nie przeszła na pozycje koncyliacyjne. Niemniej w Moskwie zauważono, że decyzje warszawskie utrudniły jej militarny dostęp do Niemiec i zachodnich Bałkanów, ponieważ Sojusz zaczął tworzyć zręby bariery wojskowej w formie sił ostrzegawczego i specjalnego reagowania w Europie Środkowej.

W czasie negocjacji wewnątrzsojuszniczych w 2016 r. uzgodniono ustanowienie wzmocnionej obecności militarnej na wschodniej flance w formie czterech wielonarodowych wzmocnionych, batalionów rozmieszczonych w Polsce i w trzech republikach bałtyckich. Podstawą miało być wyznaczenie tzw. państw ramowych (Stany Zjednoczone Ameryki, Wielka Brytania, Niemcy, Francja)<sup>47</sup>. Następnie na szczycie w Warszawie w lipcu 2016 r. przyjęto te ustalenia i oficjalnie przekazano je opinii międzynarodowej<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> K. Szczerski, *Skuteczna odpowiedź na prowokacje Rosji...*, s. 35; *idem*, *Nie przejmujemy się pieniactwami...*, s. 4.

<sup>46</sup> A. Macierewicz, *Konferencja prasowa przed szczytem NATO*, 8 VII 2016, <<http://wiadomosci-dziennik.pl>>; <<http://www.pap.pl>>, dostęp 28 XII 2019.

<sup>47</sup> Według Macierewicza decydujące były ustalenia dokonane w lutym 2016 r., kiedy rozstrzygnięto o kształcie politycznym „wysuniętej trwałej obecności sił NATO na wschodniej flance”. *Briefing w Bąkowej Górze*, 7 V 2016, <<http://www.pap.pl>>, dostęp 29 XII 2019.

<sup>48</sup> *Deklaracja końcowa szczytu NATO w Warszawie. Wydana przez Szefów Państw i Rządów uczestniczących w posiedzeniu Rady Północnoatlantyckiej w Warszawie w dniach 8 i 9 lipca 2016 r.*, s. 205 i n., <<http://www.bbn.gov.pl>>, dostęp 12 V 2019.



Tym samym rząd premier Szydło osiągnął podstawowy cel artykułowany od lat przez PiS — stałą obecność sił Sojuszu w Polsce, co interpretowano jako przezwycięzenie sytuacji, kiedy Polska była członkiem Sojuszu kategorii B. Nowy stan skomentował minister Waszczykowski: „Tak jak w 1999 r. weszliśmy do NATO, tak po warszawskim szczycie sojuszu NATO wejdzie do Polski”. Konsekwencje decyzji szczytu warszawskiego uznał za czynnik zmieniający geopolitykę. Podobnie widział tę sprawę minister Macierewicz, który w Brukseli mówił, że dokonała się w Warszawie „niezwykła, historyczna i głęboka zmiana w NATO”, przede wszystkim w zakresie zrozumienia negatywnych konsekwencji polityki rosyjskiej, która wymusza zasadnicze zmiany w Sojuszu, aby przezwyciężyć trend rozmontowywania tej organizacji właściwy dla lat dziewięćdziesiątych<sup>49</sup>.

Decyzje warszawskie w sprawie konkretyzacji planu gotowości sojuszniczej polegały na „wzmocnieniu wysuniętej obecności” w odniesieniu do wschodniej flanki Paktu, ponieważ: „U granic NATO i w innych rejonach rozciąga się łuk niebezpieczeństwa i niestabilności”. Wynikały one z trzech tradycyjnych zadań Sojuszu: obrony zbiorowej, zarządzania kryzysowego, bezpieczeństwa kooperatywnego. Za czynniki sprawczy niestabilności uznano w deklaracji warszawskiej Rosję, wskazując fiasko polityki budowania partnerstwa NATO–Rosja. Stwierdzano, że: „Rosja naruszyła zaufanie leżące u samych podstaw naszej współpracy i podważyła podstawowe zasady architektury bezpieczeństwa globalnego i euroatlantyckiego”. W tych warunkach ogłoszono politykę odejścia od ustępstw wobec Moskwy oraz brak dogodnych warunków dla realizacji partnerstwa strategicznego NATO–Rosja<sup>50</sup>. PiS byłoby skłonne zaakceptować dialog Sojuszu z Rosją w formule komisji, ale dopiero po wykonaniu wszystkich decyzji ostatnich szczytów Paktu, które „podniosą status bezpieczeństwa Polski i Europy Środkowej poprzez zwiększoną obecność zarówno wojsk sojuszniczych, jak i sojuszniczego uzbrojenia”<sup>51</sup>. Stronictwo J. Kaczyńskiego konsekwentnie obstawało przy tym, że są to warunki konieczne rozmów z Moskwą, wszelkie rozmowy oparte na formule resetu uważano za kompletnie nieefektywne i ośmielające Rosję do prowadzenia polityki imperialnej.

Następowało oczekiwane przez PiS przejście Organizacji Paktu od polityki reasekuracji jego środkowoeuropejskich członków do rozpoczęcia prac nad polityką ich obrony. Wojskowy sens tej zmiany opisywał dość optymistycznie minister Waszczykowski, mówiąc, że chodzi o „stworzenie tzw. *follow-on-forces*, czyli sił, które byłyby w stanie nie tylko odstraszać, lecz i szybko odwojować tereny zajęte przez nieprzyjaciela”. W innej wcześniejszej wypowiedzi minister wskazywał, że „w szczytowych momentach eskalacji napięcia” w Polsce może stacjonować ok. 10 tys. żołnierzy sojuszniczych ze sprzętem

<sup>49</sup> Konferencja prasowa B. Szydło z premierem Danii, 18 IV 2016, <<http://www.defence24.pl>>, dostęp 10 V 2019; W. Waszczykowski, *Teraz to NATO wchodzi do Polski*, wywiad G. Osieckiego z W. Waszczykowskim, „Dziennik Gazeta Prawna”, 7 VII 2016, nr 130, s. 3; Macierewicz na konferencji prasowej w Brukseli, 9 XI 2017, <<http://www.pap.pl>>, dostęp 5 XII 2019.

<sup>50</sup> *Deklaracja końcowa szczytu NATO w Warszawie...*, s. 206.

<sup>51</sup> W. Waszczykowski, *Nie atakujemy już Tuska...*, s. 28.

(grupa batalionowa, brygada, personel bazy w Redzikowie), a to już jest „poważna siła, która zmienia geopolitykę”. Nieprzyjaciel też został wyraźnie wskazany — była nim Federacja Rosyjska<sup>52</sup>.

Politycy PiS uznali decyzje warszawskie nie tylko za wielki sukces, ale za strategiczny przełom o znaczeniu historycznym. Tak go ocenili na konferencjach 9–10 lipca 2016 r. — zaraz po szczycie — zarówno prezes Kaczyński, jak i minister Macierewicz. Kaczyński powiedział: „Sukces jest wielki. Mamy zmianę zasadniczą” oraz chwalił jego sprawców, w tym A. Macierewicza, który po raz kolejny „wpisał się pięknie w polską historię”. Natomiast w opinii Macierewicza: „W dwa lata po Walii NATO stanęło na wysokości zadania. Pokazało, gdzie jest granica agresji, której nie można w żaden sposób przekroczyć. To stwarza nadzieję, że będziemy żyli w bardziej bezpiecznym świecie”. Ponad rok później (9 listopada 2017 r.) Macierewicz, nawiązując do tego wydarzenia, uznał, że wtedy dokonała się „niezwykła, historyczna i głęboka zmiana w NATO”, polegająca na przełamaniu procesu rozmontowywania Sojuszu prowadzonego od lat dziewięćdziesiątych poprzedniego stulecia<sup>53</sup>.

Politycy PiS różnie jednak wyjaśniali to wydarzenie:

1. Według premier Szydło, szczyt doprowadził do: przygotowania nowej mapy bezpieczeństwa światowego i wzmocnienia bezpieczeństwa Polski oraz wykazał zwartość Sojuszu w kontekście rosyjskiego zagrożenia<sup>54</sup>.

2. Dla prezesa Kaczyńskiego szczyt nadał Sojuszowi ożywienie, dokonał jego reanimacji, a przede wszystkim dał Polsce wzrost bezpieczeństwa oraz poczucie pewności<sup>55</sup>.

3. Najbliższy współpracownik prezydenta Dudy w zakresie polityki zagranicznej, minister Szczerski, eksponował — szerszy niż tylko krajowy — kontekst regionalny, a nawet globalny, ponieważ z jednej strony: „Teraz odbędzie się wojskowe konstruowanie naszej poszerzonej obecności”, a z drugiej zainstalowanie wojsk Sojuszu w Polsce umożliwi „utrzymywanie poprawnych stosunków z Rosją”<sup>56</sup>.

4. Dla ministra Waszczykowskiego decyzje warszawskie zmieniały status bezpieczeństwa w całym regionie oraz były odpowiedzią na politykę zagraniczną Rosji wywoływania konfliktów zbrojnych<sup>57</sup>.

5. Minister Macierewicz mówił wprost, że jest to odpowiedź na „zagrożenie agresją, jaka wisi nad Polską i innymi krajami Europy Środkowej i Wschodniej ze względu na

<sup>52</sup> W. Waszczykowski, *Zamelduję pani premier wykonanie zadania*, wywiad J. i M. Karnowskich z W. Waszczykowskim, „Sieci”, 6–12 XI 2017, nr 45, s. 35–36; *idem*, *Teraz to NATO wchodzi do Polski...*, s. 3.

<sup>53</sup> *Konferencja prasowa prezesa J. Kaczyńskiego*, 10 VII 2016, <<http://www.pap.pl>>, dostęp 1 VI 2019; *Konferencja prasowa MON*, 9 VII 2016, <<http://www.pap.pl>>, dostęp 29 XII 2019; *Konferencja prasowa w Brukseli*, 9 XI 2017, <<http://www.pap.pl>>, dostęp 27 XII 2019.

<sup>54</sup> *Konferencja premier B. Szydło*, 11 VII 2016, <<http://premier.gov.pl>>, dostęp 1 VI 2019.

<sup>55</sup> *Konferencja prasowa prezesa J. Kaczyńskiego*, 10 VII 2016, <<http://www.pap.pl>>, dostęp 1 VI 2019.

<sup>56</sup> K. Szczerski, *Nie będziemy walczyli samotnie...*, s. 5; *idem*, *Skuteczna odpowiedź na prowokację Rosji...*, s. 36.

<sup>57</sup> *Wywiad z W. Waszczykowskim*, 18 IV 2018, <<http://www.defence24.pl>>, dostęp 4 V 2019; *Wywiad z W. Waszczykowskim*, 7 VII 2016, <<http://www.wiadomosci.dziennik.pl>>, dostęp 1 VI 2019.

zagrożenie ze Wschodu”, jest to jedyny sposób „skutecznego odstraszania i powstrzymania rosyjskiego imperializmu”. Nastąpiła adaptacja struktur Sojuszu do wyzwań współczesności, w tym zagrożenia na flankach wschodniej i południowej, a Polska wyszła z tego szczytu wzmocniona, z rzeczywistymi możliwościami obrony i odstraszania<sup>58</sup>.

6. Minister Błaszczak, kolejny szef obrony narodowej, po upływie kilku miesięcy od szczytu warszawskiego kładł nacisk na amerykański kontekst podjętych wówczas decyzji: „Obecność wojsk NATO, a szczególnie amerykańskich jest kluczowa dla naszego bezpieczeństwa, wszyscy zdajemy sobie sprawę, że tylko armia Stanów Zjednoczonych daje gwarancję odparcia wroga, gwarancję bezpieczeństwa”<sup>59</sup>.

Podsumowując, dla polityków PiS decyzje warszawskie były kamieniem milowym w budowaniu bezpieczeństwa Polski i Europy Środkowej, zerwaniem z dwoma negatywnym zjawiskami. Po pierwsze, został przerwany właściwy dla lat dziewięćdziesiątych proces polegający na rozmontowywaniu Organizacji Paktu. Po drugie, uległo zmianie realne członkostwo Polski w Sojuszu, które miało dotychczas „charakter jednak trochę papierowy”. Żadna z głównych formacji politycznych w Polsce tak jednoznacznie nie pokazywała decydującej roli Sojuszu Północnoatlantyckiego i Stanów Zjednoczonych dla bezpieczeństwa Polski. PiS próbowało przekonywać polską (w mniejszym stopniu międzynarodową) opinię publiczną o tym, że po pierwsze, między Warszawą a Waszyngtonem istnieją wspólne interesy, a nie tylko intencje i wola polityczna i po drugie, że dokonał się niemal skokowy wzrost poziomu bezpieczeństwa Polski, któremu władze państwowe wyłonione przez PiS potrafią sprostać<sup>60</sup>. Tak ukształtowana komunikacja polityczna wynikała przede wszystkim z typu rywalizacji politycznej w Polsce noszącej charakter konfliktu unicestwiającego, nazywanego przez polityków liberalnych (PO) formułą opozycji totalnej, także w sprawach międzynarodowych. Opozycyjna wobec PiS Platforma Obywatelska była gotowa poszukiwać gwarancji bezpieczeństwa Polski w systemie budowanym przez Unię Europejską, a opartym na odpowiedzialności RFN za kontynent europejski. Natomiast w konsekwencji decyzji podjętych w Newport i w Warszawie Polska stała się miejscem rozłokowania dowództwa wielonarodowej dywizji, koordynującego działania batalionowych grup bojowych<sup>61</sup>. W powszechnej świadomości Polaków to Sojusz, a nie Unia jednoznacznie stawał się podmiotem zapewniającym Polsce bezpieczeństwo.

<sup>58</sup> *Konferencja prasowa Antoniego Macierewicza w Brukseli*, 9 XI 2017, <<http://www.pap.pl>>, dostęp 15 V 2019; *Piknik żołnierzy NATO Piotrków Trybunalski*, 28 III 2017, <<http://www.pap.pl>>, dostęp 9 V 2019; *Konferencja prasowa MON*, 28 IX 2017, <<http://www.pap.pl>>, dostęp 9 V 2019; *Konferencja prasowa MON*, 14 VI 2016, <<http://www.pap.pl>>, dostęp 9 V 2019; *Konferencja prasowa MON*, 9 VII 2016, <<http://www.pap.pl>>, dostęp 29 XII 2019.

<sup>59</sup> *Rozmowa M. Błaszczaka w TVP Info*, 12 III 2018, <<http://www.pap.pl>>, dostęp 9 V 2019.

<sup>60</sup> *Vide* K. Szczerski, *Prezydent nie jest zależny od PiS*, wywiad G. Osieckiego z K. Szczerskim, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 21 VI 2017, nr 118, s. 8; A. Macierewicz, *Konferencja prasowa w Żaganiu*, 14 XII 2016, <<http://www.pap.pl>>, dostęp 29 XII 2019.

<sup>61</sup> *Zadanie*, <<http://mndne.wp.mil.pl>>, dostęp 12 V 2019.

#### IV. Druga faza polityki transatlantyckiej Prawa i Sprawiedliwości (2017–2019)

We wspomnianym już wywiadzie dla gazety „Rzeczpospolita” K. Szczerski nie tylko sformułował dyrektywę „wprowadzenia NATO do Polski”, ale również wyłożył cel strategiczny takiej decyzji militarnej. Jej znaczenie strategiczne było znacznie głębsze niż jedynie dyslokacja wojsk, wręcz fundamentalne w sensie politycznym. Wykraczano poza doktrynę wojskową, a nawet poza planowanie strategiczne. Minister mówił dziennikarzowi: „My chcemy, żeby ewentualna agresja na Polskę oznaczała automatyczną konfrontację z całym sojuszem i jego siłą wojskową znajdującą na terytorium naszego kraju w celu wspólnej obrony”<sup>62</sup>. Ten styl strategicznego myślenia przypominał kalkulacje prowadzone przez obóz piłsudczykowski w latach 1926–1939. Celem realizowanej wówczas polityki zagranicznej było dokonanie strategicznego przewartościowania, żeby każdy zamach na terytorium i suwerenność Polski oznaczał jednocześnie wybuch wojny światowej. Dla gabinetów tworzonych przez PiS bezpieczeństwo Polski zostało mocno powiązane z sytuacją panującą w regionie środkowoeuropejskim, żeby uniknąć stanu wyizolowania ewentualnego zagrożenia dla Rzeczypospolitej, dlatego też premier Szydło po spotkaniu z kanclerz Angelą Merkel 7 lutego 2017 r. mówiła: „Wzmocnienie wschodniej flanki NATO jest niezwykle istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa naszego regionu”<sup>63</sup>.

Wychodząc z takich strategicznych kalkulacji, decyzje Sojuszu podjęte w Newport i w Warszawie były oceniane przez PiS dopiero jako początek procesu podnoszenia poziomu bezpieczeństwa Polski poprzez tworzenie podstaw dla wzmocnionej obecności Sojuszu w Europie Środkowej. Miały to być pierwsze kroki, prowadzące do zniesienia różnicowania między Europą Zachodnią a wschodnią flanką Sojuszu. Oczekiwano wprowadzenia stałych sił Sojuszu i budowy rozwiniętych instalacji militarnych i obronnych. Minister Czaputowicz w informacji przedstawionej Sejmowi w 2019 r. opisał cele stojące przed polską polityką północnoatlantycką. Mówił, że: „Umocnienie wojskowej obecności NATO na wschodniej flance Sojuszu Północnoatlantyckiego, w tym szczególnie zacieśnienie współpracy wojskowej Polski i Stanów Zjednoczonych, pozostaje naszym priorytetem”. W tych słowach zawarte było przekonanie, że rozbudowa wschodniej flanki Sojuszu będzie środkiem do zwiększenia zaangażowania wojskowego — o politycznych konsekwencjach — Stanów Zjednoczonych w regionie środkowoeuropejskim. Tym samym oczekiwano strategicznego przewartościowania przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych, a w konsekwencji również w Sojuszu Północnoatlantyckim.

Minister Czaputowicz zaprezentował posłom trzy wyjaśnienia. Po pierwsze, „Zależy nam szczególnie na wzmocnieniu potencjału odstraszania i obrony Sojuszu”. Po drugie, Polska zabiega, aby „stać się rdzeniem obecności wojskowej NATO i USA w naszym regionie”. Po trzecie, „Masowe rosyjskie manewry u granic wschodniej flanki NATO

<sup>62</sup> K. Szczerski, *Stawka większa niż Trybunał...*, s. A4.

<sup>63</sup> *Konferencja premier Beaty Szydło po spotkaniu z kanclerz Angelą Merkel, 7 II 2017*, <<http://www.pap.pl>>, dostęp 29 XII 2019.

wymagają szybkiego tworzenia zgrupowań wojsk sojusznicych mogących zapewnić równowagę sił w regionie”. O ile dwa pierwsze wyjaśnienia miały charakter generalny i perspektywiczny, o tyle trzecie z nich przynależało do polityki bieżącej i wynikało z kalkulacji, że Rosja będzie nasilała presję na kontynent europejski, wkalkulowując także rozszerzenie agresji poza Ukrainę i Gruzję. Trzecie wyjaśnienie wzmocnił kilka dni później poprzedni minister spraw zagranicznych Waszczykowski. Według niego brak obecności wojsk Sojuszu w Europie Środkowej byłby „sytuacją prowokacyjną” wobec Rosji, zachęcającą ją do eskalacji polityki imperialnej<sup>64</sup>. To polityka rosyjska była powszechnie głoszonym przez polityków PiS uzasadnieniem projektów wzmocnienia obecności Sojuszu w Polsce. Anna Fotyga przypominała, że jest to kontynuacja uprzednich starań prezydenta Lech Kaczyńskiego i ministra Aleksandra Szczygły „o czym zbyt mało się pamięta, także w naszym obozie politycznym”<sup>65</sup>. Wysoce prawdopodobne, że miała na myśli zaangażowanie prezydenta w projekt tarczy antyrakietowej, ostatecznie zniweczony przez prezydenta B. Obamę i rząd D. Tuska.

Minister Czaputowicz w swoim sejmowym wystąpieniu wskazał także środki, które zostały uruchomione, aby opisywany stan osiągnąć: stacjonowanie wojsk Sojuszu w Polsce (amerykańskich, brytyjskich, rumuńskich, chorwackich), powstanie w Elblągu wielonarodowego dowództwa, obecność (rotacyjna i ciągła) amerykańskiej brygady pancерnej; kontynuacja prac nad powstaniem bazy antyrakietowej w Redzikowie<sup>66</sup>. Ta ostatnia kwestia mogła być dla polityków PiS powodem do dumy, ponieważ bardzo mocno kontrastowała tę partię z jej rywalką — Platformą Obywatelską, jeśli chodzi o podejście do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Przypomniał o tym zaraz po szczycie warszawskim J. Kaczyński na konferencji prasowej, przywołał, że w przeszłości to właśnie rząd Tuska „się gwałtownie wycofał z chęci budowy tarczy” na rzecz resetu z Rosją<sup>67</sup>.

Z inicjatywy odpowiedzialnych za obronność polityków PiS w styczniu 2018 r. powstała koncepcja utworzenia w Polsce stałej bazy amerykańskiej, nazwanej roboczo przez prezydenta Dudę „Fort Trump”. Różnice między rotacyjną obecnością wojsk północnoatlantyckich i amerykańskich a lokalizacją stałej bazy wyjaśniał minister M. Błaszczak. Mówił, że ona zapewni, iż „agresor nie napadnie na Polskę, bo wojska Stanów Zjednoczonych są realną przeciwwagą dla wojsk innych państw”. Byłby to także sygnał, że „w tym rejonie świata zagrożenie agresją nie ma” oraz impuls dla rozwoju gospodarczego nie tylko w sferze wojskowej, ale również cywilnej<sup>68</sup>. Natomiast W. Waszczykowski rozkładał inaczej akcenty, wyjaśniając w radio, że: „Chodzi o obecność, która odstraszy jakikolwiek konflikt czy prowokację”. Twierdził, że ten projekt

<sup>64</sup> *Wypowiedź W. Waszczykowskiego*, 18 IV 2019, <[www.defence24.pl](http://www.defence24.pl)>, dostęp 1 VI 2019.

<sup>65</sup> A. Fotyga, *Polska nie wpisuje się w nastrój antyamerykanizmu*, wywiad W. Muchy z A. Fotyga, „Gazeta Polska”, 18 VII 2018, nr 138, s. 28.

<sup>66</sup> J. Czaputowicz, *Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2019 roku*, 13 III 2019, <<http://www.gov.pl>>, dostęp 12 V 2019.

<sup>67</sup> J. Kaczyński, *Wystąpienie na konferencji prasowej PiS*, 11 VII 2016, <<http://www.tvn24.pl>>, dostęp 29 XII 2016.

<sup>68</sup> *Wywiad min. M. Błaszczaka dla PAP*, 28 IX 2018, <<http://www.pap.pl>>, dostęp 29 V 2019.



jest uzasadniony, bowiem Traktat waszyngtoński nie zawiera mechanicznej odpowiedzi na zagrożenie, a „USA to jedyne państwo w NATO, które ma historię wiarygodnych odpowiedzi i współpracy sojuszniczej”. Z tego powodu są bardziej godni zaufania, niż „niektórzy sojusznicy w Europie”<sup>69</sup>.

Nazwa „Fort Trump” miała skutecznie wypromować pomysł w Stanach Zjednoczonych, uczynić go „hasłem czytelnym zawsze i wszędzie” — jak to ujął M. Błaszczak<sup>70</sup>. Politycy PiS mocno zaangażowali się w ten projekt wojskowy, dostrzegając przede wszystkim jego nośność w Stanach Zjednoczonych. W sposób zdecydowany ostrzegano stronnictwa opozycyjne, że: „Jeśli Fort Trump zostanie zaprzepaszczone przez czyjeś partyjniactwo, nie będzie mu to wybaczone. Decyzja o stałych bazach jest tak ważna, że żadne podziały wewnętrzne nie powinny mieć tu znaczenia”<sup>71</sup>.

Kiedy okazało się, że Stany Zjednoczone nie są gotowe na znaczne zwiększenie swojej militarnej obecności w Europie z powodów finansowych i społecznych, zaczęto lansować — w kilka tygodni po wprowadzeniu do obiegu publicznego projektu „Fort Trump” — jego wersję zmodyfikowaną w formie pomysłu przeniesienia do Polski baz amerykańskich z Niemiec. Czaputowicz przytaczał w tej kwestii wyjaśnienia ekonomiczne, że dyslokacja takich baz z Niemiec do Polski skutkowałaby „obniżeniem kosztów dla budżetu USA”, a ta propozycja jest zbieżna z polskimi interesami, dlatego Polska jest gotowa dołożyć wszelkich starań, żeby do takich działań doprowadzić<sup>72</sup>. Te wypowiedzi można także uznać za sondowanie stanu stosunków amerykańsko-rosyjskich, po zrezygnowaniu przez Trumpa z polityki swoich poprzedników stawiania w Europie na Niemcy (*Germany first*).

Faktycznie „Fort Trump” w wersji podstawowej i zmodyfikowanej okazał się jedynie maksymalistyczną polską ofertą negocjacyjną wobec Waszyngtonu, która ułatwiła podjęcie w czerwcu i we wrześniu 2019 r. na dwóch spotkaniach Duda–Trump decyzji o rozszerzeniu obecności sojuszniczej w Polsce w formie deklaracji z 12 czerwca i z 23 września o współpracy wojskowej, czyli o trwałej obecności wojsk Stanów Zjednoczonych w Rzeczypospolitej. O ile w pierwszej z nich zapowiedziano utworzenie/ustanowienie: dowództwa dywizyjnego wojsk amerykańskich o zdolnościach dowodzenia siedmioma brygadami, bazy rozpoznawczych bezzałogowców, centrum szkolenia bojowego, bazy przerzutowej, wyższych zdolności do działania sił specjalnych na rzecz wsparcia potencjalnej operacji wojskowej, o tyle w drugiej ogłoszono konkretne lokalizacje dodatkowych żołnierzy amerykańskich w Polsce i nowej infrastruktury. Łącznie w Polsce miało stacjonować 4,5 tys. żołnierzy amerykańskich<sup>73</sup>.

<sup>69</sup> *Wywiad W. Waszczykowskiego w polskim Radio*, 2 XI 2018, <<http://www.polskieradio24.pl>>, dostęp 4 V 2019.

<sup>70</sup> *Wywiad min. M. Błaszczaka dla PAP*, 28 IX 2018, <<http://www.pap.pl>>, dostęp 23 V 2019.

<sup>71</sup> K. Szczerski, *Moskwa nie ma powodu, by budować Fort Putin*, rozmowa G. Osieckiego i Z. Parafianowicza z K. Szczerskim, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 15 X 2018, nr 200, s. 6.

<sup>72</sup> J. Czaputowicz, *Bazy USA z Niemiec do Polski...*, s. 32.

<sup>73</sup> M. Świerczyński, *Co zostało z amerykańskiego Fort Trump w Polsce?*, 13 VI 2019, <<http://www.polityka.pl>>, dostęp 11 XII 2019; M. Partyka, *Duda i Trump podpisali deklarację ws. zwiększenia obecności wojsk USA w Polsce*, 23 IX 2019, <<http://www.rmfm24.pl>>, dostęp 11 XII 2019.



Widoczne fiasko medialne w sprawie budowy bazy „Fort Trump” wyjaśnił minister Czaputowicz, mówiąc, że współcześnie jedna wielka baza wojskowa nie jest potrzebna, natomiast istotne jest podniesienie wszechstronnej obecności amerykańskiej w Polsce (faktycznie było to wycofywanie się z projektu Fort Trump). Taka obecność realizuje dwa konkretne zadania. Po pierwsze, zwiększa potencjał odstraszania, dlatego też „Rosja zastanowi się dwa razy, zanim zdecyduje się na uderzenie na Polskę”. Po drugie, stwarza się dogodne warunki do skutecznej obrony przed ewentualnym atakiem<sup>74</sup>. W mniemaniu ministra decyzje obu prezydentów były w tej materii wystarczające.

W warunkach nabrzmiałych problemów i rosnących kontrowersji między Stanami Zjednoczonymi a głównymi państwami zachodnioeuropejskimi zrzeszonymi w Unii Europejskiej oraz ograniczonych możliwości poszerzania i pogłębiania obecności amerykańskiej w Polsce premier Morawiecki w latach 2018–2019 zadeklarował nową rolę dla Polski. W wywiadzie prasowym mówił: „Polska chce być integratorem, zwornikiem jedności transatlantyckiej. Chcemy przybliżyć do siebie Stany Zjednoczone i Europę, ponieważ od tego zależy przyszłość Polski i wolnego świata”<sup>75</sup>. Szczerski na określenie tej roli użył innego terminu — pomost<sup>76</sup>. Premier tę rolę objaśniał jako zaprzeczenie polityki manewrowania między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską, bo jest to sytuacja „niekomfortowa”. Natomiast bycie integratorem będzie oznaczało z jednej strony utrzymanie sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi, co oznacza m.in. wspieranie międzynarodowej aktywności Waszyngtonu, a z drugiej strony uwzględnianie interesów Unii Europejskiej w relacjach polsko-amerykańskich.

Niewątpliwie wniosek jest bezdyskusyjny — współpraca, a nie rywalizacja między Stanami Zjednoczonymi i państwami członkowskimi Unii Europejskiej jest Polsce niezbędna w kontekście koncepcji polityki zagranicznej realizowanej przez Zjednoczoną Prawicę. Jak to ujął wiceminister spraw zagranicznych Konrad Szymański, „Obawy o więzi transatlantyckie są dzisiaj uzasadnione i Polska jest jednym z krajów, które ten stan rzeczy przyjmują z zaniepokojeniem i bez satysfakcji, ponieważ skutki polityczne będą, a może już są bardzo negatywne dla jedności Zachodu”. Premier Morawiecki uważał też ten scenariusz negatywny, ponieważ: „Każdy zapewne dostrzeże, że drogi Unii i Ameryki zaczęły się dość mocno rozchodzić”<sup>77</sup>. Scenariusz konfliktowy między Stanami Zjednoczonymi a generalnie ujmowaną Europą był przez PiS odrzucany, więc przyjęto za fałszywe założenie, że „dobre relacje z Ameryką wiążą się ze złymi relacjami z Europą i odwrotnie”<sup>78</sup>.

<sup>74</sup> J. Czaputowicz, *Polska wie, jak ratować brexit*, wywiad J. Bieleckiego z J. Czaputowiczem, „Rzeczpospolita”, 21 I 2019, nr 20, s. A9.

<sup>75</sup> M. Morawiecki, *Chcemy dać Polakom święty spokój i dostatnie życie*, wywiad M. Szułdrzyńskiego i A. Steca z M. Morawieckim, „Rzeczpospolita”, 6 III 2019, nr 55, s. A7; *vide idem*, *Pokazujemy naszą wiarygodność*, wywiad K. Gójskiej i T. Sakiewicza z M. Morawieckim, „Gazeta Polska”, 13 VI 2018, nr 24, s. 28; *idem*, *Pokazujemy naszą wiarygodność*, wywiad T. Sakiewicza z M. Morawieckim, „Gazeta Polska”, 12 IX 2018, nr 37, s. 18.

<sup>76</sup> K. Szczerski, *Izrael powinien sobie cenić przychyłność Polski*, wywiad M. Cedro i G. Osieckiego z K. Szczerskim, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 18 II 2019, nr 34, s. 4.

<sup>77</sup> M. Morawiecki, *Pokazujemy naszą wiarygodność...*, s. 28.

<sup>78</sup> K. Szczerski, *Izrael powinien sobie cenić...*, s. 4.

Wyjątkowe zaniepokojenie Polski wywoływały napięcia w relacjach między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską, których przyczyną był stosunek do Chin i Rosji. Dla Warszawy nie do przyjęcia był widoczny w Europie Zachodniej trend związany z traktowaniem i Rosji, i Chin jako przeciwwagi strategicznej dla Stanów Zjednoczonych. Dlatego też Szymański przestrzegał: „Nie można budować tego, na czym Unii zależy, czyli specjalnej roli protagonisty wartości na świecie, będąc strategicznym partnerem Rosji czy Chin”. Podobnie oceniał Czaputowicz: „Dla Polski najgorzej jest wówczas, gdy polityki zagraniczne Stanów Zjednoczonych i Unii się rozchodzą”<sup>79</sup>. O ile w aktualnym systemie politycznym Unii Europejskiej wskazane kontrowersje są jedynie rozbieżnościami, o tyle w przypadku przebudowy Unii w kierunku federacyjnym mogą się znacznie pogłębić w wyniku dominacji w Brukseli zachodnioeuropejskiej perspektywy postrzegania środowiska międzynarodowego. Dostrzegł to już w 2003 r. Lech Kaczyński: „W naszym interesie jest utrzymywanie ścisłego sojuszu z USA, choćby ze względu na Rosję, ale nie będzie to możliwe, bo znacznie obowiązywać wspólna polityka zagraniczna i obronna. Koncepcja federacyjnej Unii jest dobra dla tych, którzy będą tam dominować”<sup>80</sup>.

Obiektywnie widoczny jest jednak w Europie Zachodniej brak zapotrzebowania i akceptacji dla roli Polski jako zwornika w relacjach amerykańsko-europejskich zarówno w Paryżu, jak i w Berlinie z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, z powodu licznych rozbieżności w najistotniejszych sprawach między Waszyngtonem a kluczowymi stolicami europejskimi, chociażby w odniesieniu do polityki wobec Rosji, statusu Niemiec w Europie, zaangażowania amerykańskiego na Bliskim Wschodzie, aspiracji mocarstwowych Chińskiej Republiki Ludowej, stosunku do wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Po drugie — z powodu stanu stosunków polsko-francuskich i polsko-niemieckich, ponieważ i w Berlinie, i w Paryżu nie ma akceptacji wobec nowej polityki zagranicznej Polski ukierunkowanej na podnoszenie własnej podmiotowości, m.in. w Unii Europejskiej i Europie Środkowej.

---

## Bibliografia

### ŹRÓDŁA

Białoruś: *Spotkanie marszałka Karczewskiego z prezydentem Łukaszenką*, 5 XII 2016, <<http://www.kresy24.pl>>.

*Briefing w Bąkowej Górze*, 7 V 2016, <<http://www.pap.pl>>.

Czaputowicz J., *Bazy USA z Niemiec do Polski — zapraszamy*, wywiad K. Gójskiej z J. Czaputowiczem, „Gazeta Polska”, 14–20 II 2018, nr 8.

---

<sup>79</sup> K. Szymański, *Rosja i Chiny nie są alternatywą dla współpracy z USA*, wywiad M. Cedro z K. Szymańskim, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 6 VI 2018, nr 108, s. 2–3; J. Czaputowicz, *Rosja wyczuwa słabość...*, s. 43.

<sup>80</sup> L. Kaczyński, *Jeśli Wrzodak, daję dyla*, wywiad J. Kurskiego z L. Kaczyńskim, „Gazeta Wyborcza”, 3 VI 2003, nr 128, s. 6–7.

- Czaputowicz J., *Dialog to nie ustępstwo*, wywiad M. Pieczyńskiego z J. Czaputowiczem, „Do Rzeczy”, 29 I–4 II 2018, nr 5.
- Czaputowicz J., *Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2019 roku*, 13 III 2019, <<http://www.gov.pl>>.
- Czaputowicz J., *Polska wie, jak ratować brexit*, wywiad J. Bieleckiego z J. Czaputowiczem, „Rzeczpospolita”, 21 I 2019, nr 20.
- Czaputowicz J., *Rosja wyczuwa słabość*, wywiad J. Karnowskiego z K. Szczerskim, „Sieci”, 13–19 VIII 2018, nr 33.
- Deklaracja końcowa szczytu NATO w Warszawie. Wydana przez Szefów Państw i Rządów uczestniczących w posiedzeniu Rady Północnoatlantyckiej w Warszawie w dniach 8 i 9 lipca 2016 r.*, s. 205 i n., <<http://www.bbn.gov.pl>>.
- Deklaracja szczytu walijskiego. Złożona przez Szefów Państw i Rządów uczestniczących w posiedzeniu Rady Północnoatlantyckiej w Walii 5 września 2014 r.*, <<http://www.bbn.gov.pl>>.
- Duda A., *Widzę próbę zablokowania dobrych zmian*, wywiad T. Wróblewskiego i M. Staniszewskiego z A. Dudą, „Wprost”, 15–21 II 2016, nr 7.
- Fotyga A., *Polska nie wpisuje się w nastrój antyamerykanizmu*, wywiad W. Muchy z A. Fotygą, „Gazeta Polska”, 18 VII 2018, nr 138.
- Gęsicka G., *Przemówienie po informacji ministra spraw zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2010 roku*, [w:] *Sprawozdania stenograficzne Sejmu RP*, VI kadencja, 64. pos., 8 IV 2010, <<http://orka2.www.sejm.gov.pl>>.
- Kaczyński J., *Odtńczyć Rosję od kropłówki*, wywiad P. Majewskiego i M. Sułdrzyńskiego z J. Kaczyńskim, „Rzeczpospolita”, 14 III 2014, nr 61.
- Kaczyński J., *Przedstawienie przez prezesa Rady Ministrów programu działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania*, [w:] *Sprawozdania stenograficzne Sejmu RP*, V kadencja, 22. pos., 19 VII 2006, <<http://orka2.www.sejm.gov.pl>>.
- Kaczyński J., *Przemówienie po informacji prezesa Rady Ministrów na temat stanu realizacji programu działania rządu w rok po jego powołaniu*, [w:] *Sprawozdania stenograficzne Sejmu RP*, VI kadencja, 29. pos., 20 XI 2008, <<http://orka2.www.sejm.gov.pl>>.
- Kaczyński J., *Tusk powinien przyznać się do błędu*, wywiad J. i M. Karnowskich z J. Kaczyńskim, „Sieci”, 17–30 III 2014, nr 12.
- Kaczyński J., *Wystąpienie na konferencji prasowej PiS*, 11 VII 2016, <<http://www.tvn24.pl>>.
- Kaczyński L., *Jeśli Wrzodak, daję dyla*, wywiad J. Kurskiego z L. Kaczyńskim, „Gazeta Wyborcza”, 3 VI 2003, nr 128.
- Kaczyński L., *Koniec dziwnej przyjaźni*, wywiad J. Tresnaka z L. Kaczyńskim, „Wprost”, 31 III 2008, nr 35.
- Karczewski: *Lukaszenka to taki ciepły człowiek*, 7 XII 2016, <<http://www.tvn24.pl>>.
- Konferencja po spotkaniu szefów państw NATO*, 26 V 2017, <<http://www.pap.pl>>.
- Konferencja prasowa Antoniego Macierewicza w Brukseli*, 9 XI 2017, <<http://www.pap.pl>>.
- Konferencja prasowa B. Szydło z premierem Danii*, 18 IV 2016, <<http://www.defence24.pl>>.
- Konferencja prasowa M. Błaszczaka*, 15 III 2018, <<http://www.pap.pl>>.
- Konferencja prasowa MON*, 14 VI 2016, <<http://www.pap.pl>>.
- Konferencja prasowa MON*, 28 IX 2017, <<http://www.pap.pl>>.
- Konferencja prasowa MON*, 9 VII 2016, <<http://www.pap.pl>>.
- Konferencja prasowa prezesa J. Kaczyńskiego*, 10 VII 2016, <<http://www.pap.pl>>.
- Konferencja prasowa w Brukseli*, 9 XI 2017, <<http://www.pap.pl>>.
- Konferencja premier B. Szydło*, 11 VII 2016, <<http://premier.gov.pl>>.
- Konferencja premier Beaty Szydło po spotkaniu z kanclerz Angelą Merkel*, 7 II 2017, <<http://www.pap.pl>>.

- Kuchciński w Wilnie: Są sprawy Polaków na Litwie, ale sprawa zasadnicza to bezpieczeństwo Polski i Litwy, 20 XII 2018, <<http://www.kresy24.pl>>.
- Macierewicz A., *Konferencja prasowa przed szczytem NATO*, 8 VII 2016, <<http://wiadomosci.dziennik.pl>>.
- Macierewicz A., *Konferencja prasowa w Żaganiu*, 14 XII 2016, <<http://www.pap.pl>>.
- Macierewicz na konferencji prasowej w Brukseli, 9 XI 2017, <<http://www.pap.pl>>.
- Marszałek Karczewski w Mińsku: Polskę i Białoruś dzieli granica, ale ta granica powinna nas łączyć, 7 VI 2019, <<http://www.kresy24.pl>>.
- Marszałek Sejmu z pierwszą oficjalną wizytą w Wilnie z okazji 630-lecia chrztu Litwy, 27 IX 2017, <<http://www.marekkuchcinski.pl>>.
- Marszałek Senatu Karczewski na Białorusi, 29 VII 2018, <<http://www.narodowcy.pl>>.
- Miłosz M., *Będzie więcej sił NATO na wschodniej fance*, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 15 VI 2016, nr 114.
- Morawiecki M., *Chcemy dać Polakom święty spokój i dostatnie życie*, wywiad M. Szuldrzyńskiego i A. Steca z M. Morawieckim, „Rzeczpospolita”, 6 III 2019, nr 55.
- Morawiecki M., *Pokazujemy naszą wiarygodność*, wywiad K. Gójskiej i T. Sakiewicza z M. Morawieckim, „Gazeta Polska”, 13 VI 2018, nr 24.
- Morawiecki M., *Pokazujemy naszą wiarygodność*, wywiad T. Sakiewicza z M. Morawieckim, „Gazeta Polska”, 12 IX 2018, nr 37.
- Morawiecki M., *Przedstawienie przez prezesa Rady Ministrów programu działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania*, [w:] *Sprawozdania stenograficzne Sejmu RP*, VIII kadencja, 54. pos., 12 XII 2017, s. 12, <http://orka2.www.sejm.gov.pl>.
- NATO's Strategic Concept 2010, Active Engagement, Modern Defence*, <<http://www.nato.int>>.
- Parafianowicz Z., *Polsko-rumuńska reanimacja Sojuszu*, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 5 XI 2015, nr 216.
- Partyka M., *Duda i Trump podpisali deklarację ws. zwiększenia obecności wojsk USA w Polsce*, 23 IX 2019, <<http://www.rmf24.pl>>.
- Piknik żołnierzy NATO Piotrków Trybunalski, 28 III 2017, <<http://www.pap.pl>>.
- President Donald J. Trump Announces a National Security Strategy to Advance America's Interests, <<http://www.whitehouse.gov>>.
- Przemówienie premiera M. Morawieckiego podczas posiedzenia ZP NATO w Warszawie, 25 V 2018, <<http://premier.gov.pl>>.
- Rozmowa M. Błaszczaka w TVP Info, 12 III 2018, <<http://www.pap.pl>>.
- Słowa, które powstrzymały Rosję. 10. rocznica wystąpienia Lecha Kaczyńskiego w Tbilisi, 12 VIII 2018, <<http://www.tvp.info>>.
- Soloch P., Pietrzak P., *Szczyt NATO w Warszawie: uwarunkowania, rezultaty, wnioski dla Polski*, <<http://bbn.gov.pl>>.
- Spotkał się z Kaczyńskim przy kuflu piwa. I jest efekt!, 2 VIII 2017, <<http://www.fakt.pl>>.
- Spotkanie premiera Litwy i prezesa PiS w Warszawie, 5 IX 2017, <<http://www.telewizjarepublika.pl>>.
- Spotkanie z internautami A. Macierewicza, 6 XI 2017, <<http://www.pap.pl>>.
- Szczerski K., *Cztery warunki Dudy dla Niemiec*, wywiad J. Bieleckiego z K. Szczerskim, „Rzeczpospolita”, 15 VI 2015, nr 137.
- Szczerski K.,  *Izrael powinien sobie cenić przychylność Polski*, wywiad M. Cedro i G. Osieckiego z K. Szczerskim, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 18 II 2019, nr 34.
- Szczerski K., *Moskwa nie ma powodu, by budować Fort Putin*, rozmowa G. Osieckiego i Z. Parafianowicza z K. Szczerskim, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 15 X 2018, nr 200.
- Szczerski K., *Moskwa nie ma powodu, by budować Fort Putin*, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 15 X 2018, nr 200.

- Szczerski K., *Nie będziemy walczyli samotnie*, wywiad G. Osieckiego i M. Potockiego z K. Szczerskim, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 12 VII 2016, nr 133.
- Szczerski K., *Nie jesteśmy niemieckim zasobem*, wywiad M. Staniszewskiego z K. Szczerskim, „Wprost”, 17–23 VIII 2015, nr 34.
- Szczerski K., *Nie przejmujemy się pieniaczami*, wywiad G. Osieckiego i Z. Parafianowicza z K. Szczerskim, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 13 I 2016, nr 7.
- Szczerski K., *Po Newport zmieniła się sytuacja*, wywiad A. Gajcego z K. Szczerskim, „Rzeczpospolita”, 11 II 2016, nr 34.
- Szczerski K., *Polska droga na szczyt*, wywiad P. Goćka z K. Szczerskim, „Do Rzeczy”, 7–13 IX 2015, nr 37.
- Szczerski K., *Polska jest silna*, rozmowa A. Rybińskiej z K. Szczerskim, „Sieci”, 27 XI–3 XII 2017, nr 48.
- Szczerski K., *Prezydent nie jest zależny od PiS*, wywiad G. Osieckiego z K. Szczerskim, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 21 VI 2017, nr 118.
- Szczerski K., *Skuteczna odpowiedź na prowokacje Rosji*, wywiad M. Makowskiego z K. Szczerskim, „Do Rzeczy”, 23–29 V 2016, nr 21.
- Szczerski K., *Stawka większa niż Trybunał*, rozmowa A. Gajcy z K. Szczerskim, „Rzeczpospolita”, 18 IV 2016, nr 90.
- Szczerski K., *Wschodni protokół rozbieżności*, wywiad M. Potockiego z K. Szczerskim, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 24 VIII 2015, nr 163.
- Szczerski zapalimy polską latarnię, wywiad P. Wrońskiego z K. Szczerskim, „Gazeta Wyborcza”, 10 VI 2015, nr 133.
- Szydło B., *Prezentowanie przez prezesa Rady Ministrów programu działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania*, [w:] *Sprawozdania stenograficzne Sejmu RP*, VIII kadencja, 1. pos., 18 XI 2015, s. 57, <<http://orka2.www.sejm.gov.pl>>.
- Szymański K., *Rosja i Chiny nie są alternatywą dla współpracy z USA*, wywiad M. Cedro z K. Szymańskim, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 6 VI 2018, nr 108.
- Świerczyński M., *Co zostało z amerykańskiego Fort Trump w Polsce?*, 13 VI 2019, <<http://www.polityka.pl>>.
- The Alliance's Strategic Concept*, <<http://www.nato.int>>.
- Waszczykowski W., *Chcę się utożyc z Białorusią*, wywiad E. Olczyk i J. Mielnika z Witoldem Waszczykowskim, „Wprost”, 8 I 2017, nr 1.
- Waszczykowski W., *Geopolityczne dylematy, czyli układanie się między Moskwą a Brukselą*, wywiad G. Osieckiego, Z. Parafianowicza i M. Potockiego z W. Waszczykowskim, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 26 X 2015, nr 15.
- Waszczykowski W., *Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 roku*, [w:] *Sprawozdania stenograficzne Sejmu RP*, VIII kadencja, 10. pos., 29 I 2016, <<http://orka2.sejm.gov.pl>>.
- Waszczykowski W., *Nie atakujemy już Tuska*, wywiad J. Przybylskiego z W. Waszczykowskim, „Do Rzeczy”, 14–20 XII 2015, nr 51.
- Waszczykowski W., *Teraz to NATO wchodzi do Polski*, wywiad G. Osieckiego z W. Waszczykowskim, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 7 VII 2016, nr 130.
- Waszczykowski W., *Zamelduje pani premier wykonanie zadania*, wywiad J. i M. Karnowskich z W. Waszczykowskim, „Sieci”, 6–12 XI 2017, nr 45.
- Wypowiedź W. Waszczykowskiego*, 18 IV 2019, <[www.defence24.pl](http://www.defence24.pl)>.
- Wypowiedź W. Waszczykowskiego*, 7 VII 2016, <<http://wiadomosci.dziennik.pl>>.
- Wywiad B. Szydło w programie I PR*, 7 VII 2017, <<http://www.pap.pl>>.
- Wywiad min. M. Błaszczaka dla PAP*, 28 IX 2018, <<http://www.pap.pl>>.
- Wywiad W. Waszczykowskiego w Polskim Radio*, 2 XI 2018, <<http://www.polskieradio24.pl>>.

Wywiad z W. Waszczykowskiem, 18 IV 2018, <<http://www.defence24.pl>>.

Wywiad z W. Waszczykowskiem, 7 VII 2016, <<http://www.wiadomosci.dziennik.pl>>.

Zadanie, <<http://mndne.wp.mil.pl>>.

#### PIŚMIENNICTWO

Dyner A.M., *Rosja wzmacnia potencjał wojskowy na zachodzie państwa*, „Biuletyn PISM” 2018, nr 173, <<http://pism.pl>>.

Gawin D., *Przekleństwo 1709 roku: Czy Polacy mogą wybić się na podmiotowość?*, [w:] *Rzeczpospolita na arenie międzynarodowej: Idee i praktyczne dylematy polityki zagranicznej*, red. J. Kłoczkowski, T. Żukowski, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Ośrodek Myśli Politycznej, Warszawa 2010.

Madej A., Świeża P., *Informacja na temat doktryny wojennej Federacji Rosyjskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2015, nr 36.

Paruch W., *Przeszłość w myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości: polska wersja neorealistycznej doktryny stosunków międzynarodowych*, [w:] *Pomiędzy pamięcią zbiorową a historią: Rekonstrukcje przeszłości w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. P. Baldys, J. Caruta-Kojkoł, I. Jakimowicz-Ostrowska, Katedra Wydawnictwo Naukowe, Gdynia 2016.

Paruch W., *Regionalne czynniki bezpieczeństwa Polski: Powrót do doktryny realistycznej w myśleniu politycznym*, [w:] *Współczesne bezpieczeństwo ekonomiczne i społeczno-kulturowe: Wymiar międzynarodowy*, red. M. Gębska, Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2017.

Paruch W., *Źródła orientacji eurorealistycznej w Polsce: O myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości*, [w:] *Integracja europejska: Polska perspektywa*, red. Z. Czachór, T. Grosse, W. Paruch, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018.

Sanecka-Tyczyńska J., *Model bezpieczeństwa zewnętrznego państwa w myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” 2011, nr 3.

Sanecka-Tyczyńska J., *Państwo obywatelskie i wspólnota polityczna. Studium o myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2011.

Sanecka-Tyczyńska J., *Racja stanu we współczesnej polskiej myśli politycznej 2001–2015*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2018.





PIOTR MARCIN WIÓREK\*

## **Ochrona konsumencka dla niektórych przedsiębiorców. Rozwiązanie godne pochwały czy chybiony pomysł legislacyjny?**

Celem artykułu jest ocena nowych przepisów rozszerzających ochronę konsumencką na przedsiębiorców będących osobami fizycznymi. O ile cel nowej regulacji należy uznać za słuszny, jego realizacja może budzić zastrzeżenia. Nowa regulacja ma bowiem charakter selektywny i nie prowadzi do objęcia przedsiębiorców konsumentów ochroną instytucjonalną na podstawie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Stanowi ona w istocie rozwiązanie pośrednie między uznaniem osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w określonych okolicznościach nie za przedsiębiorców, lecz za konsumentów, a przyznaniem ochrony konsumenckiej podmiotom, które są przedsiębiorcami. Dodatkowo nowa regulacja nie jest w pełni skorelowana z definiującym konsumenta art. 22<sup>1</sup> kodeksu cywilnego, co może prowadzić do problemów w praktyce stosowania tych przepisów. W związku z powyższym nowe przepisy wymagają zmiany. Należy również rozważyć bardziej kompleksowe podejście do problemu rozszerzenia ochrony konsumenckiej na przedsiębiorców, mając na uwadze problem asymetrii pozycji rynkowej występujący również w relacjach między przedsiębiorcami.

**SŁOWA KLUCZOWE:** konsument, przedsiębiorca, ochrona konsumencka, przedsiębiorca konsument, osoba fizyczna

## **Consumer protection for some entrepreneurs. A praiseworthy solution or unsuccessful legislative idea?**

The aim of this article is to evaluate the new provisions extending consumer protection to entrepreneurs who are natural persons. While the purpose of the new regulation should be considered legitimate, its implementation may raise objections. Namely, the new regulation has a selective character and does not lead to institutional protection for entrepreneurs-consumers pursuant to the Anti-Trust and Consumer Protection Act. This regulation constitutes in fact a halfway solution between the recognition of natural persons conducting economic activity in certain circumstances not as entrepreneurs but as consumers on the one hand and the granting of consumer protection to persons that are (in the strict sense) entrepreneurs on the other hand. Additionally, the new regulation is not fully correlated with the provision of article 22<sup>1</sup> of the Polish Civil Code defining the concept of consumer, which may lead to problems in the application of these provisions. For the above reasons the new provisions need to be changed. It is also recommended to consider a more holistic approach to the problem of extending consumer protection to entrepreneurs, taking into account the problem of market position asymmetry, which is common also in relations between entrepreneurs.

**KEY WORDS:** consumer, entrepreneur, consumer protection, entrepreneur-consumer, natural person

\* **Dr hab. Piotr Marcin Wiórek**, LLM, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego, piotr.wiorek@uwr.edu.pl, <http://orcid.org/0000-0003-2478-8341>

## I. Uwagi wstępne

Dnia 31 lipca 2019 r. została uchwalona ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych<sup>1</sup>, zwana w skrócie ustawą deregulacyjną<sup>2</sup>. Przewidziano w niej m.in. zmianę ustawy z dnia 24 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny<sup>3</sup> [dalej: k.c.] oraz ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta [dalej: u.p.k.]<sup>4</sup> polegającą na selektywnym, bo ograniczonym do pojedynczych przepisów, rozszerzeniu cywilnoprawnej ochrony konsumenckiej na niektóre kategorie przedsiębiorców — osoby fizyczne zawierające umowy bezpośrednio związane z ich działalnością gospodarczą, gdy z treści tych umów wynika, że nie mają one dla nich charakteru zawodowego, wynikającego w szczególności z przedmiotu wykonywanej przez nie działalności gospodarczej, udostępnionego na podstawie przepisów o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Przepisy te wejdą w życie w dniu 1 czerwca 2020 r.<sup>5</sup>

Celem niniejszego artykułu jest ocena nowej regulacji, w szczególności odpowiedź na pytania, czy jest ona celowa, dopuszczalna, właściwa (prawidłowa, optymalna) pod względem jej zakresu podmiotowego i przedmiotowego oraz wystarczająca<sup>6</sup>.

## II. Historia prac nad projektem ustawy i treść przepisów

Przed przystąpieniem do właściwych rozważań na temat nowej regulacji należy w skrócie przedstawić historię prac nad projektem ustawy na etapie prac legislacyjnych Rady Ministrów. Projekt opracowało Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii i był on procedowany pod numerem z wykazu UD494. Na tym etapie prac opracowano

<sup>1</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1495.

<sup>2</sup> Projekt tej ustawy wpłynął do Sejmu RP 12 lipca 2019 r. (druk nr 3622).

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.

<sup>4</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 287, ze zm.

<sup>5</sup> Art. 86 pkt 5 ustawy deregulacyjnej. Art. 70 ustawy deregulacyjnej stanowi przepis przejściowy, zgodnie z którym nowych przepisów kodeksu cywilnego i ustawy o prawach konsumenta chroniących przedsiębiorców jednoosobowych nie stosuje się do umów zawartych przed 1 czerwca 2020 r.

<sup>6</sup> Niniejszy artykuł stanowi powtórzenie i rozwinięcie uwag autora sformułowanych w ramach projektu opinii Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów o projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych przyjętej w trybie obiegowym w 28 lipca 2019 r., po uprzednim jej omówieniu na posiedzeniu Rady Legislacyjnej 5 lipca 2019 r. *Vide* opinia Rady Legislacyjnej RL-033-19/19, dostępna na stronie <<https://radalegisacyjna.gov.pl/opinie/>>, dostęp 25 VII 2019 [dalej: opinia RL-033-19/19].

łącznie trzy wersje projektu wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji (z 20 marca 2019 r., z 23 maja 2019 r. oraz projekt w wersji przyjętej przez Radę Ministrów 9 lipca 2019 r.<sup>7</sup>), dostępne na stronach Rządowego Centrum Legislacji<sup>8</sup>, w tym ostatnią, skierowaną do Sejmu RP.

W wersji z 20 marca 2019 r.<sup>9</sup> oraz z 23 maja 2019 r.<sup>10</sup> w projekcie ustawy deregulacyjnej przewidywano dodanie do art. 22<sup>1</sup> k.c. nowego § 2 o następującej treści<sup>11</sup>: „§ 2. Przepisy o ochronie konsumentów stosuje się do przedsiębiorcy, będącego osobą fizyczną, dokonującego czynności prawnej z innym przedsiębiorcą, gdy z treści tej czynności wynika, że nie posiada ona dla niego charakteru zawodowego, wynikającego w szczególności z przedmiotu wykonywanej przez niego działalności gospodarczej, udostępnionego na podstawie przepisów o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej.” W pierwotnych wersjach projektu ustawy deregulacyjnej przewidywano zatem wprowadzenie do art. 22<sup>1</sup> k.c. przepisu o charakterze ogólnym, stanowiącego w istocie rozwinięcie definicji konsumenta. Dodatkowo w pierwszej i drugiej wersji projektu ustawy deregulacyjnej przewidywano zmianę art. 4 pkt 12 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów [dalej: u.o.k.i.k.]<sup>12</sup> przez wprowadzenie nowej definicji konsumenta, obejmującej również przedsiębiorców, do których stosuje się przepisy o ochronie konsumentów na podstawie kodeksu cywilnego<sup>13</sup>, co oznaczało rozszerzenie ochrony konsumenckiej na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów na tę kategorię przedsiębiorców.

Ostatecznie jednak projektodawca zdecydował się na dokonanie punktowej regulacji w kilku artykułach kodeksu cywilnego oraz w jednym artykule ustawy o prawach konsumenta, świadomie rezygnując z objęcia przedsiębiorców będących osobami fizycznymi, którzy działają w warunkach określonych w tych przepisach, ochroną konsumencką na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>14</sup>. Ustawą deregulacyjną rozszerzono ochronę konsumencką przewidzianą w przepisach o niedozwolonych postanowieniach umownych (klauzulach abuzywnych), zawartych w art. 385<sup>1</sup>–385<sup>3</sup> k.c., oraz w przepisach o rękojmi za wady przy umowie sprzedaży, zawartych w art. 556–576 k.c., a także w przepisach ustawy o prawach konsumenta regulujących prawo odstąpienia od

<sup>7</sup> W uproszczeniu: projekt z 9 lipca 2019 r. Ilekroć w niniejszym artykule jest mowa o projekcie ustawy deregulacyjnej lub o jej uzasadnieniu bez wskazania daty projektu, chodzi o projekt i jego uzasadnienie w ostatecznej wersji przyjętej przez Radę Ministrów 9 lipca 2019 r., a więc w wersji skierowanej do Sejmu RP.

<sup>8</sup> Strona internetowa Rządowego Centrum Legislacji, <<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321366>>, dostęp 25 VII 2019.

<sup>9</sup> Art. 2 pkt 1 projektu z 20 marca 2019 r.

<sup>10</sup> Art. 3 pkt 1 projektu z 23 maja 2019 r.

<sup>11</sup> Dotychczasowa treść przepisu art. 22<sup>1</sup> k.c. została natomiast oznaczona jako § 1.

<sup>12</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 369, ze zm.

<sup>13</sup> Art. 45 pkt 1 projektu z 20 marca 2019 r. oraz art. 51 pkt 1 projektu z 23 maja 2019 r. nadały nowe brzmienie definicji konsumenta z art. 4 pkt 12 u.o.k.i.k., nakazując rozumieć pod tym pojęciem „konsumenta w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.) oraz przedsiębiorcę, do którego stosuje się przepisy o ochronie konsumentów na podstawie przepisów ustawy — Kodeks cywilny”.

<sup>14</sup> *Vide* opinia RL-033-19/19.

umowy zawartej na odległość lub poza lokalem przedsiębiorstwa (nowy art. 38a u.p.k.) na przedsiębiorców będących osobami fizycznymi zawierającymi umowę w sytuacjach (i warunkach) określonych w tych przepisach. Przepisy te stosuje się bowiem do „osoby fizycznej zawierającej umowę bezpośrednio związaną z jej działalnością gospodarczą, gdy z treści tej umowy wynika, że nie posiada ona dla niej charakteru zawodowego, wynikającego w szczególności z przedmiotu wykonywanej przez nią działalności gospodarczej, udostępnionego na podstawie przepisów o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej”. Dodatkowo nowo wprowadzony art. 576<sup>5</sup> k.c. umożliwia dochodzenie roszczeń regresowych sprzedawcy wobec poprzednich sprzedawców w związku z wadą rzeczy sprzedanej, jeżeli sprzedawca poniósł koszty wykonania uprawnień z tytułu rękojmi przez przedsiębiorców będących osobami fizycznymi objętymi ochroną konsumencką<sup>15</sup>.

### III. Cel nowej regulacji

Wprowadzając nowe przepisy, ustawodawca wyszedł z założenia, że niezgodne z doświadczeniem życiowym jest „uznawanie, że każdy przedsiębiorca osoba fizyczna,

---

<sup>15</sup> Treść nowych przepisów jest następująca:

1. Zmiany w Kodeksie cywilnym (art. 1 pkt 1–3 ustawy deregulacyjnej):

„Art. 385<sup>5</sup>. Przepisy dotyczące konsumenta, zawarte w art. 3851–3853, stosuje się do osoby fizycznej zawierającej umowę bezpośrednio związaną z jej działalnością gospodarczą, gdy z treści tej umowy wynika, że nie posiada ona dla niej charakteru zawodowego, wynikającego w szczególności z przedmiotu wykonywanej przez nią działalności gospodarczej, udostępnionego na podstawie przepisów o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej”.

„Art. 556<sup>4</sup>. Zawarte w niniejszym dziale przepisy dotyczące konsumenta, z wyjątkiem art. 558 § 1 zdanie drugie, stosuje się do osoby fizycznej zawierającej umowę bezpośrednio związaną z jej działalnością gospodarczą, gdy z treści tej umowy wynika, że nie posiada ona dla tej osoby charakteru zawodowego, wynikającego w szczególności z przedmiotu wykonywanej przez nią działalności gospodarczej, udostępnionego na podstawie przepisów o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej.

Art. 556<sup>5</sup>. Przepisów art. 563 oraz art. 567 § 2 dotyczących kupującego nie stosuje się do osoby fizycznej zawierającej umowę bezpośrednio związaną z jej działalnością gospodarczą, gdy z treści tej umowy wynika, że nie posiada ona dla tej osoby charakteru zawodowego, wynikającego w szczególności z przedmiotu wykonywanej przez nią działalności gospodarczej, udostępnionego na podstawie przepisów o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej.”

„Art. 576<sup>5</sup>. Przepisy dotyczące konsumenta, zawarte w niniejszym dziale, stosuje się do osoby fizycznej zawierającej umowę bezpośrednio związaną z jej działalnością gospodarczą, gdy z treści tej umowy wynika, że nie posiada ona dla tej osoby charakteru zawodowego, wynikającego w szczególności z przedmiotu wykonywanej przez nią działalności gospodarczej, udostępnionego na podstawie przepisów o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej”.

2. Zmiany w ustawie o prawach konsumenta (art. 55 ustawy deregulacyjnej):

„Art. 38a. Przepisy dotyczące konsumenta zawarte w niniejszym rozdziale stosuje się do osoby fizycznej zawierającej umowę bezpośrednio związaną z jej działalnością gospodarczą, gdy z treści tej umowy wynika, że nie posiada ona dla tej osoby charakteru zawodowego, wynikającego w szczególności z przedmiotu wykonywanej przez nią działalności gospodarczej, udostępnionego na podstawie przepisów o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej”.

bez względu na przedmiot umowy, jest profesjonalistą, co skutkuje brakiem ochrony konsumenckiej nawet wtedy, gdy faktycznie przedsiębiorca zawiera daną umowę poza swoją profesją<sup>16</sup>. Dodatkowo w projekcie ustawy deregulacyjnej podkreśla się, że konieczność rozszerzenia ochrony konsumenckiej na osoby fizyczne będące przedsiębiorcami wynika z motywu 17 preambuły do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE w sprawie praw konsumentów [dalej: dyrektywa 2011/83/UE], a rozwiązania takie przyjęte zostały już w kilku państwach członkowskich UE<sup>17</sup>. Dlatego też wprowadzane ustawą deregulacyjną zmiany w kodeksie cywilnym oraz w ustawie o prawach konsumenta mają na celu objęcie ochroną konsumencką „osoby fizycznej, która zawiera z innym przedsiębiorcą umowę związaną bezpośrednio z prowadzoną przez nią działalnością gospodarczą lub zawodową, lecz nieposiadającą dla niej charakteru zawodowego. Przedsiębiorcy ci byłiby objęci ochroną przewidzianą dla konsumentów, w zakresie stosowania klauzul abuzywnych, rękojmi za wady oraz w zakresie prawa odstąpienia od umowy zawartej na odległość lub poza lokalem przedsiębiorstwa (ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny, ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta)”<sup>18</sup>.

Nowo wprowadzane przepisy — jak podkreślono w uzasadnieniu projektu ustawy deregulacyjnej — mają rozwiązać problem polegający na tym, „że osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, zawierając umowę z innym przedsiębiorcą — profesjonalistą (oferującym świadczenie z zakresu swojej branży lub specjalizacji), jest traktowana także jako podmiot profesjonalny, nawet wtedy, gdy umowa ta

<sup>16</sup> *Vide* ocenę skutków regulacji [dalej: OSR] do projektu z 8 lipca 2019 r., s. 2–3.

<sup>17</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.Urz. UE L 304 z 22.11.2011, s. 64).

W OSR do projektu z 8 lipca 2019 r., s. 13 projektodawca wskazuje, że: „W motywie 17 preambuły do Dyrektywy PE i Rady 2011/83/UE w sprawie praw konsumentów napisano, że: «Definicja konsumenta powinna obejmować osoby fizyczne działające w celach niezwiązanych z ich działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą lub wykonywaniem wolnego zawodu. Jednakże w przypadku umów o podwójnym charakterze, gdy umowa zawierana jest w celach, które częściowo są związane z działalnością handlową danej osoby, a częściowo nie są z nią związane, a cel handlowy jest do tego stopnia ograniczony, że nie jest dominujący w ogólnym kontekście umowy, taka osoba również powinna być uznawana za konsumenta». Podobnie w pkt 16 preambuły do Rozporządzenia PE i rady 2018/302 w sprawie nieuzasadnionego blokowania geograficznego oraz innych form dyskryminacji klientów ze względu na przynależność państwową, miejsce zamieszkania lub miejsce prowadzenia działalności na rynku wewnętrznym, dostrzega się także to, że przedsiębiorcy, szczególnie z sektora MŚP, w pewnych stosunkach prawnych powinni być traktowani tak samo jak konsumenci (gdy są tzw. użytkownikami końcowymi towaru lub usługi).

Rozwiązania prawne, w których zakłada się stosowanie instrumentów ochrony konsumenckiej w czynnościach prawnych zawieranych między przedsiębiorcami, stosują np. Francja, Niemcy, Dania, Słowacja, Grecja, Włochy. We Francji np. ochroną, tak jak konsument, objęty jest przedsiębiorca zawierająca czynność prawną z innym przedsiębiorcą, jeśli jej przedmiot nie jest związany z jego główną działalnością gospodarczą”.

<sup>18</sup> *Vide* OSR do projektu z 8 lipca 2019 r., s. 7.



nie jest bezpośrednio związana z branżą lub specjalizacją, którą ta osoba wykonuje/reprezentuje”. W praktyce bowiem „Wystawienie faktury za towar lub usługę «na firmę» jest równoznaczne z uznaniem, że dokonano tego w ramach obrotu z udziałem obu podmiotów profesjonalnych (każda czynność prawna potwierdzona fakturą wystawioną na przedsiębiorcę jest uznawana za czynność bezpośrednio związaną z jego działalnością gospodarczą lub zawodową). Rodzi to dysproporcję w zakresie praw i obowiązków podmiotów występujących w danej czynności prawnej. Przedsiębiorca dokonujący czynności prawnej z innym przedsiębiorcą, gdy nie dysponuje on odpowiednią wiedzą i doświadczeniem koniecznym do oceny przedmiotu tej czynności, nie może korzystać z ochrony konsumenckiej, mimo że znajduje się w tym zakresie w tej samej sytuacji, w jakiej znajduje się konsument (z założenia podmiot nieprofesjonalny)”<sup>19</sup>.

Ustawodawca, odnosząc się w nowych przepisach do zawierania między przedsiębiorcami umowy, która dla jednej ze stron, czyli przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną, nie ma charakteru zawodowego, odwołuje się do wyrażenia „charakter zawodowy” zawartego w art. 355 § 2 k.c., który to przepis wyznacza miernik należytej staranności oczekiwanej od przedsiębiorcy jako dłużnika. W uzasadnieniu projektu podkreśla się, że: „Przedsiębiorca byłby traktowany w określonych sytuacjach jak konsument jedynie przy zawieraniu umów nieposiadających dla niego charakteru zawodowego, których nie zawiera w ramach dokonywanych codziennie czynności wynikających z przedmiotu działalności gospodarczej, który wskazał w CEIDG. CEIDG jest powszechnie dostępnym źródłem informacji o przedsiębiorcach będących osobami fizycznymi. Tym samym ułatwiona byłaby weryfikacja tego, czy dana czynność wchodzi w zakres czynności zawodowo podejmowanych w ramach rzeczywiście wykonywanej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej”<sup>20</sup>.

## IV. Ocena nowej regulacji

### 1. Ogólna ocena celowości i dopuszczalności wprowadzenia nowych przepisów

Generalnie rzecz ujmując, dokonywane ustawą deregulacyjną zmiany w kodeksie cywilnym oraz w ustawie o prawach konsumenta zasługują na aprobatę, jeżeli chodzi o ich kierunek. Ochrona przedsiębiorców będących osobami fizycznymi dokonującymi czynności prawnej, która nie mieści się w ramach ich branżowej aktywności, jest bowiem — co do zasady — celowa. Osoby fizyczne będące przedsiębiorcami, zwłaszcza mikroprzedsiębiorcy, często znajdują się w obrocie handlowym w podobnych sytuacjach jak konsumenci, a więc są słabszą stroną stosunków prawnych nawiązywanych z drugą stroną transakcji, czyli przedsiębiorcą, który ma wobec nich silniejszą pozycję

<sup>19</sup> Uzasadnienie projektu, s. 3.

<sup>20</sup> Uzasadnienie projektu, s. 3–4.

rynkową, ekonomiczną, negocjacyjną i w zakresie dostępu do informacji<sup>21</sup>. Sytuacje takie cechuje nierównowaga stron i asymetria ich pozycji rynkowej, dlatego też w takich sytuacjach można w uproszczeniu określać przedsiębiorców będących osobami fizycznymi jako przedsiębiorców konsumentów.

Należy podkreślić, że rozszerzenie ochrony konsumenckiej na przedsiębiorców jest dopuszczalne z perspektywy prawa unijnego i to mimo występującej w nim tendencji do maksymalnej (całkowitej) harmonizacji przepisów wspólnotowych dotyczących ochrony konsumentów<sup>22</sup>. Co więcej, dopuszczalność ta nie wynika z przywołanego w cytowanym uzasadnieniu projektu ustawy deregulacyjnej motywu 17 preambuły do dyrektywy 2011/83/UE, który dotyczy tzw. czynności prawnych o podwójnym celu (*dual use*), ewentualnie umów o podwójnym charakterze, a dokładniej sytuacji, w których podmiot prawa (a w przypadku regulacji polskiej osoba fizyczna) dokonuje czynności prawnej do realizacji zarówno swoich celów zawodowych lub gospodarczych, jak i prywatnych. Klasycznym i często przywoływanym w doktrynie przykładem jest zakup samochodu osobowego przez przedstawiciela wolnego zawodu (np. adwokata), który to samochód osoba ta chce używać zarówno podczas podróży służbowych, jak i do celów prywatnych<sup>23</sup>.

Właściwszą podstawę dla rozszerzenia ochrony konsumenckiej na inne podmioty, w tym przedsiębiorców, stanowi motyw 13 zd. 3 preambuły do dyrektywy 2011/83/UE, zgodnie z którym „Państwa członkowskie mogą na przykład postanowić o rozszerzeniu stosowania przepisów niniejszej dyrektywy na osoby prawne lub osoby fizyczne, które nie są «konsumentami» w rozumieniu niniejszej dyrektywy, takie jak: organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa rozpoczynające działalność lub małe i średnie przedsiębiorstwa”<sup>24</sup>.

W odniesieniu do pozostałych dyrektyw, również tych, w których dokonano całkowitej harmonizacji uregulowanych w nich materii, dopuszczalne jest rozszerzenie przewidzianej w nich ochrony na przedsiębiorców „w sytuacji, gdy dyrektywy stosuje się

<sup>21</sup> Na temat różnic między pozycją rynkową konsumenta i będącego profesjonalistą w ramach dokonywanych czynności przedsiębiorcy *vide* np. J. Dybińska, A. Jakubowski, P. Mikłaszewicz, A. Orzeł-Jakubowska, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, wyd. 22, Legalis/el., Warszawa 2019, art. 22<sup>1</sup>, nb 5 i 6 i przywołany tam wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 września 2005 r. w sprawie o sygn. akt K 38/04 oraz literaturę przedmiotu.

<sup>22</sup> Obszernie na temat tendencji do całkowitej harmonizacji unijnych przepisów z zakresu ochrony konsumentów (*Tendenz zur Vollharmonisierung*) *vide* J. Fritzsche, [w:] *J. von Staudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen. Buch 1. Allgemeiner Teil. Einl zum BGB; §§ 1–14; Verschollenheitsgesetz, Neubearbeitung 2018 von Jörg Fritzsche, Heinrich Honsell, Bernd Kannowski*, red. H. Roth, Berlin 2018, Vorbem zu §§ 13,14, nb 19.

<sup>23</sup> *Vide* więcej na ten temat J. Fritzsche, *op. cit.*, § 13, nb 44 i n.

<sup>24</sup> Na dopuszczalność rozszerzenia obowiązywania reżimu ochronnego dyrektywy 2011/83/UE *ratione personae* zwraca słusznie uwagę P. Mikłaszewicz, [w:] *Ustawa o prawach konsumenta. Komentarz*, red. K. Osajda, wyd. 2, Legalis/el., Warszawa 2019, art. 1, nb 5.1. Należy również podkreślić, że w motywie 13 preambuły dyrektywy 2011/83/UE wyraźnie dopuszczono rozszerzenie jej reżimu ochronnego także w zakresie przedmiotowym, a więc objęcie przepisami prawa krajowego umów nieobjętych zakresem jej zastosowania, a więc umów, które nie są „umowami zawierającym na odległość” (*vide* motyw 13 zd. 2 i 4 preambuły dyrektywy 2011/83/UE).

wyłącznie do umów zawieranych z konsumentami, pod warunkiem że nie naruszy to przepisów traktatowych, w szczególności tych dotyczących podstawowych wolności rynkowych<sup>25</sup>. Wówczas nie dochodzi bowiem — jak słusznie podkreśla się w doktrynie — „do podwyższenia poziomu ochrony przewidzianej dyrektywą, lecz do przyjęcia regulacji w sferze nieobjętej zakresem zastosowania dyrektywy<sup>26</sup>”.

Należy jednak zwrócić uwagę na to, że czym innym jest rozszerzanie ochrony konsumenckiej na przedsiębiorców będących osobami fizycznymi, jak jest — przynajmniej w założeniu — w nowej regulacji, a czym innym doprecyzowanie czy też rozwinięcie definicji konsumenta, co było pierwotnym zamiarem projektodawcy. Rozszerzając ochronę konsumencką na przedsiębiorców będących osobami fizycznymi, powinno się to czynić w sposób pozwalający uniknąć jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych przy stosowaniu nowej regulacji. Tymczasem nowe przepisy nie zostały w pełni skorelowane z art. 22<sup>1</sup> k.c., a przez to ich stosowanie może wywoływać szereg problemów w praktyce. Tak naprawdę stanowią one rozwiązanie pośrednie między przyjęciem, że w określonych sytuacjach należy traktować przedsiębiorcę jak konsumenta, a więc że w takich sytuacjach przestaje on być *de facto* przedsiębiorcą, a wariantem, w którym rozszerza się ochronę konsumencką na podmioty, których kwalifikacja jako przedsiębiorców nie budzi wątpliwości.

Dodatkowe zastrzeżenia natury ogólnej budzi punktowy i selektywny charakter nowej regulacji, przejawiający się nie tylko w ograniczeniu prywatnoprawnej ochrony konsumenckiej dla przedsiębiorców konsumentów do ochrony w zakresie stosowania klauzul abuzywnych, rękojmi za wady oraz w zakresie prawa odstąpienia od umowy zawartej na odległość lub poza lokalem przedsiębiorstwa, lecz przede wszystkim w świadomej rezygnacji przez projektodawcę z objęcia przedsiębiorców konsumentów instytucjonalną ochroną konsumencką o charakterze publicznoprawnym, realizowaną na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przez prezesa UOKiK oraz rzeczników powiatowych<sup>27</sup>. Pozbawia to przedsiębiorców będących osobami fizycznymi ochrony na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w sytuacjach, w których taka ochrona ze względów aksjologicznych leżących u podstaw projektu byłaby zasadna. Jak zwrócono bowiem uwagę w opinii Rady Legislacyjnej, „Można przecież wyobrazić sobie sytuacje, w których zastosowanie przepisów u.o.k.i.k. o zakazie stosowania niedozwolonych postanowień wzorców umów oraz o praktykach naruszających zbiorowe interesy konsumentów również do przedsiębiorców chronionych na gruncie k.c. jak konsumenci byłoby celowe”, np. w przypadku naruszenia wspomnianych przepisów przez „przedsiębiorcę posiadającego silną pozycję rynkową w stosunku do przedsiębiorców-osób fizycznych, do których adresowane są produkty lub usługi” (odpowiednio) sprzedawane lub świadczone przez tego przedsiębiorcę (np. oferta kredytowa adresowana do adwokatów i radców prawnych)<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Tak słusznie J. Dybińska, A. Jakubowski, P. Mikłaszewicz, A. Orzeł-Jakubowska, *op. cit.*, art. 22<sup>1</sup>, nb 13.1. i przywołany tam wyrok TSUE z 14 marca 1991 r. w sprawie Di Pinto, C-361/89.

<sup>26</sup> *Vide* J. Dybińska, A. Jakubowski, P. Mikłaszewicz, A. Orzeł-Jakubowska, *op. cit.*, art. 22<sup>1</sup>, nb 13.1.

<sup>27</sup> *Vide* uzasadnienie projektu, s. 4.

<sup>28</sup> *Vide* opinia RL-033-19/19, przypis 49.

## 2. Problem zakresu podmiotowego nowej regulacji i relacji nowych przepisów do definicji konsumenta z art. 22<sup>1</sup> k.c.

Jak już wspomniano, projektodawca w ostatecznej wersji projektu ustawy deregulacyjnej skierowanego do Sejmu RP zrezygnował ze swego rozwinęcia definicji konsumenta w nowym art. 22<sup>1</sup> § 2 k.c., decydując się na rozszerzenie ochrony konsumenckiej — w jedynie wybranych obszarach — na osoby fizyczne zawierające umowy bezpośrednio związane z ich działalnością gospodarczą, gdy z treści tych umów wynika, że nie mają one dla nich charakteru zawodowego, wynikającego w szczególności z przedmiotu wykonywanej przez nie działalności, udostępnionej w CEIDG.

Takie ujęcie podmiotowe nowych przepisów oznacza — co zresztą potwierdzono w uzasadnieniu projektu — że zamiarem ustawodawcy było rozciągnięcie ochrony konsumenckiej na wybrane kategorie przedsiębiorców, co wynika wprost z bezpośredniego związku zawieranej umowy z działalnością gospodarczą tych osób fizycznych. Ale właśnie to posłużenie się w nowych przepisach przysłówkiem „bezpośrednio” może wywoływać niepotrzebne problemy praktyczne przy ich stosowaniu, zwłaszcza gdy zestawia się je z definicją konsumenta zawartą w art. 22<sup>1</sup> k.c., gdzie przysłówek „bezpośrednio” również odgrywa istotną rolę. Co więcej, nowe przepisy można nawet interpretować w ten sposób, że pod względem funkcjonalnym nie stanowią one znaczącej zmiany i że jedynie zdefiniowano w nich pojęcie konsumenta na potrzeby ich zastosowania. Już w odniesieniu do stosowania art. 22<sup>1</sup> k.c. zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie (krajowym i europejskim) dokonuje się rozróżnienia między działaniem osoby fizycznej jako przedsiębiorcy a występowaniem jej w obrocie jako konsumenta, wykorzystując kryterium bezpośredniego związku dokonywanej przez nią czynności prawnej z jej działalnością gospodarczą lub zawodową i nadając temu kryterium charakter obiektywny. W rezultacie, jak podkreśla się w doktrynie, osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą lub zawodową „zostanie uznana za konsumenta, jeśli działa poza ramami swojej działalności profesjonalnej, w celach niezwiązanych z prowadzoną działalnością gospodarczą lub zawodową”<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Krytykę taką wobec projektu w jego pierwotnej wersji wyrazili J. Dybińska, A. Jakubowski, P. Mikłaszewicz, A. Orzeł-Jakubowska, *op. cit.*, art. 22<sup>1</sup>, nb 28. Jak natomiast podkreśla J.P. Naworski, w definicji konsumenta z art. 22<sup>1</sup> k.c. pojęcie konsumenta ujęto szeroko, „gdyż jest nim także przedsiębiorca wówczas, gdy dokonuje czynności prawnej z innym przedsiębiorcą pośrednio związanej z jego działalnością gospodarczą”; *vide* J.P. Naworski, *Przedsiębiorca versus konsument w prawie polskim*, „Studia Prawa Prywatnego” 2018, nr 1, s. 37–38. Autor ten, analizując zagadnienie, „czy ochroną konsumencką objęta jest osoba fizyczna zawierająca umowę dla potrzeb prowadzonej działalności gospodarczej, która wykracza poza zwykły zakres wykonywanych w jej ramach czynności”, szeroko omawia problematykę bezpośredniego związku czynności z działalnością gospodarczą przedsiębiorcy, przedstawiając występujące w doktrynie prawa poglądy (a także analizując relewantne orzecznictwo), w tym występujące w niej pojęcie bezpośredniego związku *in abstracto* oraz *in concreto*. Autorzy przyjmujący kryterium bezpośredniego związku *in abstracto* stoją na stanowisku, że „z zakresu ochrony konsumenckiej należy wyliczyć *a priori* osoby, które zawierają umowę na użytek profesjonalny, czyli wszystkie transakcje przyczyniające się do osiągnięcia celu gospodarczego przedsiębiorcy, bez względu na jej przedmiot”. Natomiast zwolennicy posługiwania się kryterium bezpośredniego związku *in concreto*

Natomiast w nowo wprowadzonych przepisach podkreślono — w istocie w opozycji do definicji konsumenta — bezpośredni związek umów zawieranych przez przedsiębiorców będących osobami fizycznymi z ich działalnością gospodarczą, umożliwiając jednak objęcie tych osób ochroną konsumencką, jeżeli umowy te nie mają dla nich zawodowego (profesjonalnego)<sup>30</sup> charakteru. W ten sposób nowa regulacja łagodzi wywołaną — przez podkreślenie bezpośredniego związku zawieranej umowy z działalnością gospodarczą osoby fizycznej — konfuzję, „przy czym niewystępowanie po stronie przedsiębiorcy-osoby fizycznej cechy zawodości (profesjonalizmu), jako przesłanki umożliwiającej objęcie jej ochroną konsumencką, Projektodawca osiąga przez utożsamienie zawodości (profesjonalizmu) z branżą, w której działa przedsiębiorca-osoba fizyczna”<sup>31</sup>. Rozwiązanie takie budzi jednak zastrzeżenia, ponieważ — jak już wspomniano — w dotychczas obowiązującej regulacji przyjmuje się, że występowanie przez osobę fizyczną będącą przedsiębiorcą poza ramami jej działalności profesjonalnej, rozumianej właśnie jako działalność branżowa, uznawane jest za działanie — w odniesieniu do definicji konsumenta — niezwiązane bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową<sup>32</sup>.

uważają, że należy każdorazowo badać, „czy umowa została zawarta w dziedzinie, w której przedsiębiorca jest rzeczywistym profesjonalistą”. Zgodnie z tą drugą koncepcją chodzi zatem „o objęcie ochroną konsumencką stroną umowy, która nie dysponuje doświadczeniem zawodowym odnoszącym się do danej transakcji, czyli występuje w pozycji z gruntu słabszej” (*vide* J.P. Naworski, *op. cit.*, s. 38; należy przy tym dodać, że J.P. Naworski pozycjonuje się jako zwolennik posługiwania się kryterium bezpośredniego związku *in abstracto*; *vide ibidem*, s. 48–49, 50).

Jak więc widać, nowa regulacja prowadzi do rezultatu, który można uzyskać obecnie, posługując się kryterium bezpośredniego związku *in concreto*, przy czym zawężono w niej zakres ochrony do punktowo objętych nią sytuacji, co może prowadzić do konfuzji i do powstania problemów interpretacyjnych przy stosowaniu przepisów prywatnoprawnych chroniących konsumentów, na co zwracam uwagę w niniejszym artykule.

<sup>30</sup> Tak rozumianego zawodowego charakteru nie należy jednak utożsamiać z działalnością zawodową, która stanowi odmianę działalności gospodarczej i której wyróżnikiem jest to, że może być ona wykonywana wyłącznie przez osoby fizyczne. Problem jest szeroko omawiany w opracowaniach z zakresu prawa cywilnego poświęconych pojęciu konsumenta i przedsiębiorcy. W takim ujęciu wyrażenie „działalność zawodowa” stanowi w literaturze przedmiotu swego rodzaju synonim pojęcia „działalność gospodarcza”. W drugim zaś ujęciu „zawodość” jest utożsamiana z niepisaną cechą działalności gospodarczej, jaką jest jej profesjonalizm. Z nowszej literatury przedmiotu *confer* Ł. Żelechowski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Legalis/el., Warszawa 2019, art. 43<sup>1</sup>, nb 33.

<sup>31</sup> *Vide* opinia RL-033-19/19, pkt II.4.

<sup>32</sup> Nie można zgodzić się z krytyką wyrażoną przez T. Pajora, który wyraża obawę, że rozróżnianie bezpośredniego i pośredniego związku czynności prawnej (umowy) z działalnością gospodarczą osoby fizycznej może być wykorzystywane do nadmiernego rozszerzania pojęcia konsumenta. Autor ten podnosi, że „W szczególności nie byłoby uzasadnione uznawanie czynności dokonanych w zakresie przedsiębiorstwa za związane tylko pośrednio z działalnością gospodarczą lub zawodową przedsiębiorcy z tego względu, że działał on poza swą specjalnością lub kompetencją (np. księgarz nabył system alarmowy do księgarni). Wypada zauważyć, że w takim wypadku przedsiębiorca powinien (i na ogół jest w stanie) zapewnić sobie pomoc odpowiedniego specjalisty, nie może więc powoływać się na swą niekompetencję i domagać się ochrony konsumenckiej”; *vide* T. Pajor, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Część Ogólna*, red. P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka, LEX/el., Warszawa 2014, art. 22<sup>1</sup>, nb 27.

Nowe przepisy prowadzą zatem do tego samego rezultatu, jaki można było do tej pory (i nadal można) osiągnąć, stosując art. 22<sup>1</sup> k.c. Tym samym ustawodawca, chcąc poprawić sytuację przedsiębiorców będących osobami fizycznymi, zdecydował się na karkołomny zabieg, tworząc rozwiązanie *de facto* hybrydalne. W istocie bowiem chciał on osiągnąć efekt zbliżony do pierwotnego, czyli uznać w określonych okolicznościach osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą za konsumentów. Używając przymiotnika „bezpośrednio”, nakazuje ich jednak (nadal) traktować jako przedsiębiorców, do których (jednak) stosuje się przepisy chroniące konsumentów. Co więcej, nowa regulacja — nawet jeżeli przyjmie się, nieco na siłę i mimo podniesionych zastrzeżeń, jej klaryfikujący i rozwiewający wszelkie ewentualne wątpliwości<sup>33</sup> charakter — nakazująca stosowanie wobec przedsiębiorców osób fizycznych przepisów o klauzulach abuzywnych, przepisów o rękojmi oraz przepisów o odstępowaniu od umów zawieranych na odległość lub poza lokalem przedsiębiorstwa, które do tej pory służyły wyłącznie ochronie konsumentów, nie rozwiąże niestety problemów interpretacyjnych związanych z uznaniem takich osób za konsumentów w zakresie nieobjętym tą regulacją.

O ile bowiem użycie w nowych przepisach orzecznika „bezpośrednio” czyni zbytecznym ustalanie w sytuacjach granicznych, czy i kiedy osoby fizyczne dokonują danej czynności prawnej w konstelacjach pośrednio związanych z ich działalnością gospodarczą, a więc zasługują na ogólną ochronę konsumencką na podstawie art. 22<sup>1</sup> k.c. jako zwyczajni konsumenci<sup>34</sup>, o tyle w pozostałych przypadkach uczestnictwa przedsiębiorców będących osobami fizycznymi w obrocie, a więc w zakresie nieobjętym nową regulacją, „nadal będzie trzeba stosować art. 22<sup>1</sup> k.c. w celu ustalenia, czy dana czynność prawna osoby fizycznej ma dla niej charakter bezpośrednio czy pośrednio związany z jej działalnością gospodarczą i czy w związku z ową «pośredniością» można uznać ją za konsumenta (ewentualnie szerzej: za uczestnika obrotu powszechnego), a zatem nie stosuje się do takiej osoby fizycznej przepisów dotyczących przedsiębiorców lub odwołujących się do prowadzenia działalności gospodarczej (w tym przepisów o przedawnieniu roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej)”<sup>35</sup>.

Jak podkreśla Rada Legislacyjna, „Wprowadzenie cechy «bezpośredniości» związku danej umowy z działalnością gospodarczą, łągodzonego przez brak jej zawodowego

<sup>33</sup> Zwłaszcza w sytuacji, gdy dana osoba fizyczna zawierająca umowę niezwiązaną z jej branżą prosi o wystawienie na nią jako kupującego faktury „na firmę”, a więc ujawni jej zamiar występowania w obrocie — przynajmniej formalnie, do celów podatkowych — jako przedsiębiorca. Należy jednak pamiętać, że dotychczas w doktrynie przyjmowano, że uzgodnienie między stronami, że zapłata nastąpi na podstawie wystawionej przez sprzedawcę faktury VAT, pozwalało na przyjęcie, że dana czynność wykazuje bezpośredni związek z działalnością gospodarczą przedsiębiorcy, pozbawiając go ochrony konsumenckiej (*vide* J.P. Naworski, *op. cit.*, 38). A zatem *de facto* nowa regulacja zaburza dotychczasowe rozumienie pojęcia przedsiębiorcy i konsumenta i w istocie pozwala przedsiębiorcy będącemu osobą fizyczną „zjeść ciastko i mieć ciastko”, skoro, jak należy rozumieć, otrzymując fakturę, będzie mógł on wliczyć zakup danego towaru w koszty swojej działalności gospodarczej, korzystając jednocześnie z ochrony konsumenckiej.

<sup>34</sup> Do którego to wniosku dojdziemy, posługując się opisanym wcześniej w przyp. 29 kryterium bezpośredniego związku *in concreto*.

<sup>35</sup> Opinia RL-033-19/19, pkt II.4.



(branżowego) charakteru w celu uzyskania efektu takiego samego, jak przy «pośredniości» związku z działalnością gospodarczą albo braku takiego związku na gruncie stosowania art. 22<sup>1</sup> k.c., prowadzi do niepotrzebnych rozbieżności i może w rezultacie negatywnie wpływać i komplikować praktykę stosowania art. 22<sup>1</sup> k.c.»<sup>36</sup>

Należy wreszcie, co podkreśla Rada Legislacyjna, stanowczo stwierdzić, że skoro sam brak zawodowego (branżowego) charakteru umowy zawieranej przez osobę fizyczną w związku z jej działalnością gospodarczą pozwala zgodnie z nową regulacją traktować taką osobę jak konsumenta, posłużenie się w nowo wprowadzanych przepisach przysłówkiem „bezpośrednio” jest w istocie zbyteczne<sup>37</sup>. Osoba fizyczna zawierająca umowę związaną z jej działalnością gospodarczą będzie bowiem traktowana jak konsument nawet wówczas, gdyby umowa ta nie była bezpośrednio związana z tą działalnością, bo decydujący dla ochrony konsumenckiej jest brak zawodowego (branżowego) charakteru tej umowy<sup>38</sup>. Usunięcie z nowych przepisów przysłówka „bezpośrednio” pozwoli — jak podkreśla Rada Legislacyjna — o tyle skorelować nowe przepisy z art. 22<sup>1</sup> k.c., że „brak zawodowego (branżowego) charakteru umowy będzie stanowić odpowiednik braku jej bezpośredniego związku z działalnością gospodarczą osoby fizycznej na gruncie stosowania art. 22<sup>1</sup> k.c.”<sup>39</sup> Wówczas przepis w istocie nabierze charakteru rozszerzającego pojęcie konsumenta, a nie przepisu, który nakazuje chronić przedsiębiorców jak konsumentów<sup>40</sup>.

Odnosząc się do pojęcia „zawodowy charakter” działalności zawartego w nowych przepisach, należy stwierdzić, że zostało ono użyte w znaczeniu branżowości danej działalności i to określanej w szczególności przez odwołanie się do kryterium przedmiotu działalności gospodarczej ujawnianego w CEIDG, co stanowi znaczne zawężenie tego pojęcia w porównaniu do przyjętej w kontekście stosowania art. 355 § 2 k.c. interpretacji wyrażenia „zawodowy charakter”. Może to potencjalnie prowadzić do problemów interpretacyjnych w praktyce stosowania przepisów kodeksu cywilnego zawierających to pojęcie i jego swoistego rozbicia, z czym jednak doktryna i orzecznictwo powinny sobie poradzić<sup>41</sup>.

Podsumowując ten fragment rozważań, należy stwierdzić, że o ile ustawodawcy wolno rozszerzyć ochronę konsumencką na przedsiębiorców, w tym przedsiębiorców

<sup>36</sup> Vide opinia RL-033-19/19, pkt II.4.

<sup>37</sup> Vide *ibidem*. Należy jedynie zasygnalizować, że w doktrynie postuluje się, choć z innym uzasadnieniem, zrezygnowanie *de lege ferenda* z przysłówka „bezpośrednio” użytego w definicji konsumenta zawartej w art. 22<sup>1</sup> k.c. Vide J.P. Naworski, *op. cit.*, s. 49. Potwierdza to tylko potrzebę podjęcia dyskusji dotyczącej lepszego skorelowania ze sobą przepisów Kodeksu cywilnego odnoszących się do przedsiębiorcy, konsumenta i prowadzenia działalności gospodarczej, relacji pojęcia „konsumenta” do pojęcia „przedsiębiorcy” (i być może przeddefiniowania pojęcia „przedsiębiorcy” oraz „konsumenta”, a zwłaszcza zmiany tego ostatniego), a także rozszerzenia ochrony konsumenckiej na (wybrane kategorie) przedsiębiorców.

<sup>38</sup> Vide opinia RL-033-19/19, pkt II.4.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Jak już wyżej wspomniano, taki zabieg byłby jak najbardziej dopuszczalny, jednak wymagałoby to innego zredagowania przepisów, o czym dalej.

<sup>41</sup> Vide opinia RL-033-19/19, pkt II.4.

będących osobami fizycznymi, oraz doprecyzować warunki stosowania tej ochrony, o tyle powinno to nastąpić w sposób, który nie będzie wywoływać problemów w stosowaniu nowych przepisów oraz przepisu definiującego pojęcie konsumenta, czyli art. 22<sup>1</sup> k.c. A nowo wprowadzana regulacja do takich właśnie, opisanych wcześniej problemów może prowadzić.

Ujmując omawiane zagadnienie z perspektywy komparatystycznej, należy podkreślić, że o ile polska definicja konsumenta zawarta w art. 22<sup>1</sup> k.c. wzorowana jest na niemieckiej definicji konsumenta (*Verbraucher*) zawartej w § 13 niemieckiego kodeksu cywilnego (*Bürgerliches Gesetzbuch*, BGB)<sup>42</sup>, o tyle nowe przepisy rozszerzające ochronę konsumencką wydają się — co prawda dość luźno — wzorować na francuskim modelu ochronnym i funkcjonującym w orzecznictwie francuskim pojmowaniu ustawowych pojęć *non-professionell* oraz *consommateur*<sup>43</sup>, choć projektodawca nie powołał się na nie w uzasadnieniu projektu.

W orzecznictwie sądów francuskich dokonano bowiem znaczącego rozszerzenia obydwu przywołanych pojęć konsumenta, uznając, że przy danej czynności (prawnej) przedsiębiorcy musi występować bezpośredni związek (*rapport direct*) z jego właściwą działalnością gospodarczą. Jeśli tak nie jest, przedsiębiorca jest traktowany jak *non-professionell* albo *consommateur*, ponieważ podobnie jak oni działa w warunkach typowej nierównowagi i braku doświadczenia w porównaniu z drugą stroną czynności, którą jest profesjonalista<sup>44</sup>. Innymi słowy, *non-professionnel* to osoba, który w ramach swojej działalności zawiera nietypowe dla jej branży umowy. W takich sytuacjach sądy francuskie uznają, że brakuje bezpośredniego związku danej czynności z działalnością gospodarczą lub zawodową takiej osoby<sup>45</sup>. Dodatkowo pojęcie *rapport direct* jest rozumiane bardzo wąsko. I tak np. Cour de Cassation utrzymał w mocy wyrok Cour d'Appel Douai, w którym sąd uznał, że nie ma bezpośredniego związku umowy o dostawę energii elektrycznej z działalnością drukarni, mimo że prąd był wykorzystywany do celów produkcyjnych i był niezbędny do działalności danego podmiotu. Podobnie sądy zakwalifikowały zakup instalacji alarmowej do sklepu przez przedsiębiorcę prowadzącego sklep z tekstyliami, uznając go w tym zakresie za *non-professionell* względnie *consommateur*<sup>46</sup>. W doktrynie niemieckiej podkreśla się natomiast, że orzecznictwo sądów francuskich jest bardziej restrykcyjne przy kwalifikowaniu danej czynności jako związanej z działalnością gospodarczą lub zawodową przedsiębiorcy, niż w orzecznictwie niemieckim, co prowadzi do odpowiedniego rozszerzenia pojęcia konsumenta na czynności niezwiązane z branżą danego przedsiębiorcy czy też przedstawiciela wolnego zawodu<sup>47</sup>.

<sup>42</sup> Zwraca na to słusznie uwagę T. Pajor, *op. cit.*, art. 22<sup>1</sup>, nb 13.

<sup>43</sup> Pojęcie *non-professionell* jest szersze od pojęcia *consommateur*, ponieważ zgodnie z orzecznictwem sądów francuskich obejmuje również osoby prawne; *vide* J. Fritzsche, *op. cit.*, § 13, nb 19.

<sup>44</sup> *Vide ibidem*, § 13, nb 19.

<sup>45</sup> Szerszej na ten temat *vide* H.-W. Micklitz, [w:] *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. Band 1. Allgemeiner Teil, §§ 1–240. AllgPersönlR. ProsG. AGG*, red. C. Schubert, München 2018, § 13, nb 74 i n.

<sup>46</sup> *Vide ibidem*, § 13, nb 19 i przywołane tam orzeczenia sądów francuskich.

<sup>47</sup> *Ibidem*, § 13, nb 19.

Jak widać, nowa regulacja przypomina w jej podstawowym założeniu rozwiązania francuskie, choć — co należy podkreślić — w orzecznictwie sądów francuskich niebranżowy charakter danej czynności (prawnej) świadczy o braku jej bezpośredniego związku z działalnością gospodarczą przedsiębiorcy, a więc mieści się również w pojęciu związku pośredniego (lub braku takiego związku), co — przenosząc to na polską regulację — uzasadnia traktowanie danej czynności jak czynności dokonanej przez konsumenta już zgodnie z obowiązującymi przepisami (co wynika już z przeprowadzonej analizy nowych przepisów).

Ten skromny przyczynek komparatystyczny stanowi dodatkowy argument za tym, aby *de lege ferenda*<sup>48</sup> zrezygnować w nowych przepisach z orzecznika „bezpośrednio”, skoro do osiągnięcia pożądanego przez ustawodawcę rezultatu, czyli do rozciągnięcia ochrony konsumenckiej na przedsiębiorców będących osobami fizycznymi, wystarczy brak związku danej czynności z jego działalnością zawodową, a ściśle z branżą, w której działa dany przedsiębiorca. Innymi słowy, dzięki takiemu rozwiązaniu osiągnie się funkcjonalnie taki sam efekt, jak w orzecznictwie francuskim. Wówczas po prostu będzie się uznawać przedsiębiorców będących osobami fizycznymi za konsumentów, a nie sztucznie i w sposób nieskorelowany z definicją konsumenta z art. 22<sup>1</sup> k.c. uznawać te osoby za przedsiębiorców, do których stosuje się przepisy chroniące konsumentów.

Patrząc na omawiany problem z nieco innej perspektywy, należy stwierdzić, że nowa regulacja i rozszerzenie ochrony na przedsiębiorców konsumentów ma charakter bardzo definicyjny w tym sensie, że aby ustalić, czy dana osoba fizyczna działająca, przynajmniej formalnie, jako przedsiębiorca korzysta z ochrony konsumenckiej, musimy się zmierzyć z tymi samymi pojęciami, które składają się na definicję konsumenta, a dodatkowo odwołać się do pojęcia zawodowego charakteru użytego w art. 355 § 2 k.c. Może więc warto byłoby rozważyć rozwinięcie bardziej kompleksowego podejścia i rezygnację z cechującej nową regulację punktowości przez rozszerzenie ochrony konsumenckiej na określone kategorie przedsiębiorców<sup>49</sup> albo nawet (po prostu) na wszystkich przedsiębiorców, jak jest chociażby w prawie niemieckim, gdzie niektóre przepisy dotyczące kontroli ogólnych warunków umów (i klauzul abuzywnych) stosuje się również w stosunkach między przedsiębiorcami<sup>50</sup>. Uzasadnieniem dla takiej regulacji byłyby — jak podkreśla Rada Legislacyjna — „(ewentualna) potrzeba wyrównania nierówności ekonomicznej czy też dysproporcji

<sup>48</sup> Pomijając potrzebę dokonania bardziej kompleksowych zmian w tym zakresie, o czym dalej.

<sup>49</sup> Można sobie przecież wyobrazić, że ustawodawca w rezultacie rozciągnie ochronę konsumencką np. na mikroprzedsiębiorców, bez potrzeby budowania skomplikowanych i stwarzających problemy interpretacyjne definicji.

<sup>50</sup> *Vide* § 307 ust. 1 i 2 BGB oraz § 310 ust. 1 zd. 2 *in fine* BGB, a także pośrednio uwzględnianie w ramach kontroli treści ogólnych warunków umów w relacjach między przedsiębiorcami (jako tzw. poszlaki) § 308 i 309 BGB, które dotyczą relacji przedsiębiorca–konsument. Więcej na ten temat *vide* wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Sprawiedliwości (*Bundesgerichtshof*, BGH) z 19 września 2007 r. w sprawie VIII ZR 141/06, BGHZ 174, I. Tak samo opinia RL-033-19/19, przyp. 59. Odwołanie się do niniejszych przepisów BGB oraz wyroku BGH w opinii Rady Legislacyjnej i niniejszym przypisie jest wynikiem przeprowadzonej przeze mnie analizy prawnoporównawczej.

w zakresie stanu wiedzy i profesjonalizmu w prywatnoprawnych, zwłaszcza kontraktowych, relacjach między wszystkimi podmiotami prawa cywilnego, a więc również przedsiębiorcami, a nie tylko w stosunkach cywilnoprawnych z udziałem konsumentów<sup>51</sup>. Wprowadzenie stosownych zmian w prawie polskim wymagałoby jednak przeprowadzenia pogłębionej dyskusji przy udziale przedstawicieli doktryny i praktyki, do czego należy zachęcać.

### 3. Pozostałe zastrzeżenia dotyczące nowej regulacji

Nowa regulacja, aczkolwiek pożądana w kontekście celów, które ustawodawca zamierza osiągnąć, budzi jednak również szereg innych zastrzeżeń, na które zwróciła uwagę Rada Legislacyjna w opinii RL-033-19/19. Mianowicie w nowych przepisach „zbyt dużą wagę przywiązuje się do przedmiotu wykonywanej przez osobę fizyczną działalności gospodarczej, udostępnionego na podstawie przepisów o CEIDG, jako kryterium pozwalającego ustalić brak charakteru zawodowego zawieranej przez nią umowy. Co prawda, wpis do CEIDG będzie służył jako jedno z kryteriów, pozwalających na dokonanie tego ustalenia, jednak będzie to, jak się wydaje, kryterium podstawowe, o czym świadczy użyty w projektowanych przepisach zwrot «w szczególności». Tymczasem już zgodnie z obowiązującymi przepisami, do ustalenia braku bezpośredniego związku czynności prawnej osoby fizycznej z jej działalnością gospodarczą lub zawodową wpis do CEIDG może mieć znaczenie dowodowe, jednak związek ten (i tak) należy badać «w świetle całokształtu okoliczności zawarcia określonej umowy», a więc nie powinno się temu wpisowi przypisywać szczególnej wagi<sup>52</sup>. Należy przy tym dodać, że „wpis przedmiotu działalności gospodarczej w CEIDG dokonywany jest przy wykorzystaniu symboli PKD i towarzyszących im opisów, które nie do końca w sposób precyzyjny oddają rodzaj prowadzonej przez daną osobę działalności gospodarczej<sup>53</sup>”.

Ponadto „proponowane przepisy mogą potencjalnie spowodować również problemy w postępowaniach cywilnych, a mianowicie we wprowadzonym ponownie odrębnym trybie postępowania w sprawach gospodarczych. Można sobie mianowicie wyobrazić sytuacje, w których negowany będzie przymiot działania danej osoby fizycznej w charakterze przedsiębiorcy, co może przyczynić się do przedłużenia postępowania (do czasu rozpatrzenia tej kwestii i rozpoznania sprawy we właściwym trybie albo przekazania właściwemu sądowi na podstawie art. 201 k.p.c.). Ale nawet jeżeli uzna się, że wspomniane przepisy mają umożliwić jedynie konsumencką ochronę przedsiębiorcom w zakresie w nich uregulowanym, nie zmieniając ich statusu jako przedsiębiorców, dojdziemy do sytuacji, w których przedsiębiorcy będą domagać się

<sup>51</sup> *Vide* opinia RL-033-19/19, pkt II.4.

<sup>52</sup> Tak słusznie J. Dybińska, A. Jakubowski, P. Mikłaszewicz, A. Orzeł-Jakubowska, *op. cit.*, art. 22<sup>1</sup>, nb 28 i 23 i przywołana tam literatura oraz wyrok SA w Warszawie z 2 września 2010 r. (sygn. akt I ACa 514/10).

<sup>53</sup> Opinia RL-033-19/19, pkt II.4.

ochrony konsumenckiej w postępowaniu w sprawach gospodarczych, przewidzianym dla obrotu dwustronnie profesjonalnego”<sup>54</sup>.

Wreszcie nowe przepisy, w porównaniu do pierwszej wersji projektu ustawy deregulacyjnej, nie wskazują na drugą stronę umowy zawieranej przez przedsiębiorcę osobę fizyczną. Oznacza to, że stroną umowy może być nie tylko przedsiębiorca, lecz również konsument. Jak wskazuje Rada Legislacyjna, nie sposób sobie wyobrazić, „by konsument stosował wobec przedsiębiorcy-osoby fizycznej klauzule abuzywne, ale może on już dokonywać sprzedaży rzeczy ruchomej lub nieruchomości na rzecz przedsiębiorcy-osoby fizycznej. Czy wówczas taki konsument będzie adresatem przepisów konsumencko-ochronnych, których stosowanie jest nakazane wobec przedsiębiorcy-osoby fizycznej zawierającej umowę na warunkach określonych w nowych przepisach?”<sup>55</sup>. Z pewnością nie taki był zamiar ustawodawcy, ponieważ uzasadnienie projektu odnosi się do relacji przedsiębiorców osób fizycznych z innymi przedsiębiorcami. Należy jednak, za Radą Legislacyjną, *de lege ferenda* zalecić, by wola ustawodawcy została również uwidoczniiona w treści przepisów przez wskazanie, że drugą stroną umowy jest przedsiębiorca. *Legis latae* właściwy efekt można uzyskać przy wykorzystaniu wykładni historycznej i celowościowej nowo wprowadzonych przepisów<sup>56</sup>.

## V. Podsumowanie

Nowa regulacja rozszerzająca ochronę konsumencką — w zakresie stosowania klauzul abuzywnych, rękojmi za wady oraz w zakresie prawa odstąpienia od umowy zawartej na odległość lub poza lokalem przedsiębiorstwa — na przedsiębiorców będących osobami fizycznymi, którzy zawierają umowy bezpośrednio związane z ich działalnością gospodarczą, gdy z treści tych umów wynika, że nie mają one dla nich charakteru zawodowego — wynikającego z przedmiotu wykonywanej przez nich działalności, udostępnionego w CEIDG — aczkolwiek zasługuje na aprobatę z perspektywy przyświecającej jej celów, wykazuje szereg deficytów. Regulacja ta ma mianowicie charakter punktowy i ogranicza ochronę tylko do wybranych sytuacji, w których przedsiębiorcy konsumenci występują w obrocie jako słabsza strona stosunku prawnego. Należy ubolewać, że ustawodawca całkowicie zrezygnował z objęcia tych podmiotów publicznoprawną ochroną konsumencką na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, co byłoby jednak pożądane zwłaszcza w zakresie stosowania przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, o zakazie stosowania niedozwolonych postanowień wzorców umów, ale również w przypadku praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Największym mankamentem nowej regulacji jest jednak brak skorelowania nowo wprowadzanych przepisów z definiującym pojęcie konsumenta art. 22<sup>1</sup> k.c., co może prowadzić do problemów interpretacyjnych przy stosowaniu

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

przepisów prywatnoprawnych chroniących konsumentów. Aby przynajmniej częściowo uniknąć tych problemów, należy postulować wykreślenie z treści nowych przepisów przysłówka (orzecznika) „bepośrednio”.

Odnosząc się zaś do podtytułu niniejszego artykułu, należy stwierdzić, że nowa regulacja nie stanowi chybionego pomysłu legislacyjnego, ale jednak nie zasługuje na pochwałę, ponieważ nie realizuje ona w pełni przyświecającej jej idei. Zalecane jest zatem *de lege ferenda* wprowadzenie rozwiązań, które w sposób bardziej optymalny urzeczywistnią słuszny skądinąd postulat rozszerzenia ochrony konsumenckiej na niektóre kategorie przedsiębiorców.

---

## Bibliografia

### ŹRÓDŁO

Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych nr z wyroku UD494, strona internetowa Rządowego Centrum Legislacji, Rządowy Proces Legislacyjny, <<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321366>>.

### PIŚMIENNICTWO

- Dybińska J., Jakubowski A., Mikłaszewicz P., Orzeł-Jakubowska A., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Legalis/el., Warszawa 2019.
- Fritzsche J., [w:] *J. von Staudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen. Buch 1. Allgemeiner Teil. Einl zum BGB; §§ 1–14; Verschollengesetz, Neubearbeitung 2018 von Jörg Fritzsche, Heinrich Honsell, Bernd Kannowski*, red. H. Roth, Sellier–de Gruyter, Berlin 2018.
- Machnikowski P., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Legalis/el., Warszawa 2017.
- Micklitz H.-W., [w:] *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. Band 1. Allgemeiner Teil, §§ 1–240. AllgPersönlR. ProsG. AGG*, red. C. Schubert, C.H. Beck, München 2018.
- Mikłaszewicz P., [w:] *Ustawa o prawach konsumenta. Komentarz*, red. K. Osajda, Legalis/el., Warszawa 2019.
- Naworski, J.P., *Przedsiębiorca versus konsument w prawie polskim*, „Studia Prawa Prywatnego” 2018, nr 1.
- Pajor T., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Część Ogólna*, red. P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka, Lex/el., Warszawa 2014.
- Żelechowski Ł., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Legalis/el., Warszawa 2019.
- Opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z 28 lipca 2019 r. o projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych, RL-033-19/19, <<https://radalegisacyjna.gov.pl/opinie>>.





## **Diagnostyka preimplantacyjna a „prawo do zdrowego dziecka” w kontekście Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności**

Przedmiotem pracy jest analiza zakresu swobody państw stron Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. w zakresie regulacji diagnostyki preimplantacyjnej, a w także odpowiedź na pytanie, czy Konwencja przyznaje „prawo do zdrowego dziecka”. Analiza orzecznictwa, w szczególności wyroku w sprawie Costa i Pavan przeciwko Włochom (skarga nr 54270/10), potwierdza pretorskie podejście Trybunału do interpretacji prawa do poszanowania życia prywatnego, które ma obejmować m.in. prawo do posiadania dziecka niedotkniętego chorobą genetyczną, której nosicielami są rodzice oraz prawa dostępu do środków technicznych umożliwiających jego realizację, w tym diagnostyki preimplantacyjnej. Nie rozstrzyga jednak, że art. 8 ust. 1 Konwencji obejmuje także „prawo do zdrowego dziecka” czy „prawo do genetycznie zdrowego dziecka”, choć wskazany wyrok może stanowić krok w kierunku ich przyjęcia. W ocenie autora budzi to zaniepokojenie, ponieważ wzmacnia podstawy legitymizacji pewnego rodzaju praktyk eugenicznych.

**SŁOWA KLUCZOWE:** prawa człowieka, poszanowanie życia prywatnego, art. 8 EKPC, sztuczna prokreacja, sztuczne zapłodnienie, diagnostyka preimplantacyjna, prawo do zdrowego dziecka, status *nasciturusa*

## **Preimplantation diagnosis and “the right to a healthy child” under the Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms**

The aim of the article is to analyze the freedom of states-parties to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 4 November 1950 in the scope of pre-implantation diagnosis and to answer the question of whether or not the Convention includes the “right to a healthy child”. The analysis of the case law, particularly the Costa and Pavan judgment (application no. 54270/10) confirms a praetorian approach of the European Court of Human Rights to the interpretation of the right to the respect of private life, which comprises, i.a., the right to bring a child into the world who is not affected by the illness that the parents carry as well as the right to technical means to realize it, including preimplantation diagnosis. The Costa and Pavan judgment does not determine whether or not Article 8(1) of the Convention grants “the right to a healthy child” or “the right to a genetically healthy child”, but may be a step in the direction to accept it. According to the author, it raises concerns, because it strengthens the basis for the legitimacy of a certain kind of eugenic practices.

**KEY WORDS:** human rights, respect for privacy, Article 8 of the European Convention of Human Rights, artificial procreation, artificial insemination, preimplantation diagnosis, right to a healthy child, status of the unborn

\* **Dr Bartłomiej Wróblewski, LL.M. (Bonn)**, Wydział Psychologii i Prawa w Poznaniu, Uniwersytet Humanistycznospołeczny SWPS, bwroblewski@swps.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-3641-8719>

## I. Wstęp

Spory bioetyczne dzielą Europę i dzielą europejskie społeczeństwa. Zwykle rozstrzygane są przez narodowe parlamenty<sup>1</sup>, choć często i ostatecznie przez sądy konstytucyjne i sądy międzynarodowe<sup>2</sup> powołane do decydowania, czy zostały naruszone prawa człowieka. Szczególna rola przypada tu Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka [dalej: ETPC albo Trybunał], do którego w związku z wpływającymi skargami w wielu wypadkach należy w tej materii ostatnie słowo. Kolejne orzeczenia Trybunału — choć nie zawsze przyjmowane entuzjastycznie, a niekiedy wręcz uznawane za kontrowersyjne — są jednak bez wątpienia uważnie analizowane, komentowane i stanowią jeden z najważniejszych punktów odniesienia w dalszych dyskusjach.

Celem artykułu jest zbadanie zakresu swobody państw Rady Europy, a tym samym stron Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. zwyczajowo nazywaną Europejską Konwencją Praw Człowieka [dalej: EKPC albo Konwencja]<sup>3</sup> w zakresie regulacji diagnostyki preimplantacyjnej, a w także odpowiedź na pytanie, czy Konwencją przyznano „prawo do zdrowego dziecka”. Podstawą rozważań będzie analiza rozstrzygnięcia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Costa i Pavan przeciwko Włochom z dnia 28 sierpnia 2012 r.<sup>4</sup>, ponieważ w tym orzeczeniu znalazło się kilka ważnych wypowiedzi.

## II. Stan faktyczny i prawny

Analizowane orzeczenie zostało wydane na podstawie następującego stanu faktycznego. Skargę wniosło dwoje obywateli Włoch — Rosetta Costa i Walter Pavan.

<sup>1</sup> *Vide* np. ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, Dz.U. z 1993 r. nr 17, poz. 78, ze zm.; ustawa z dnia 1 czerwca 2009 r. o badaniach genetycznych u ludzi (Gesetz über genetische Untersuchungen bei Menschen), „Bundesgesetzblatt” I 2009 r., s. 2529 i n., ze zm.; ustawa z dnia 7 lipca 2011 r. o bioetyce (Loi no 2011-814 relative à la bioéthique), „Journal officiel de la République française” z 2011 r., s. 11826 i n., ze zm.

<sup>2</sup> Sądownictwo międzynarodowe w zakresie praw człowieka rozwinęło się w Europie, gdzie w szczególności działają Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Tego rodzaju sądy zaczęły jednak powstawać także w innych częściach świata (np. Międzynarodowy Trybunał Praw Człowieka).

<sup>3</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284, ze zm.

<sup>4</sup> Orzeczenie ETPC z 28 sierpnia 2012 r. w sprawie Costa i Pavan przeciwko Włochom, skarga nr 54270/10 (Izba Drugiej Sekcji). To i inne orzeczenia ETPC dostępne są w bazie HUDOC na stronie [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

Po urodzeniu ich córki w 2006 r. dowiedzieli się oni, że są nosicielami mukowiscydozy (*mucoviscidose*)<sup>5</sup> i że chorobą dotknięte jest także ich nowo narodzone dziecko. W 2010 r. w czasie drugiej ciąży w wyniku przeprowadzonej diagnostyki prenatalnej (*diagnostic génétique prénatal*, w skrócie D.P.N.) okazało się, że także to dziecko jest dotknięte mukowiscydozą, co skłoniło rodziców do podjęcia decyzji o przerwaniu ciąży. Chcąc posiadać kolejne dzieci, a jednocześnie uniknąć ryzyka ich zarażenia mukowiscydozą, skarżący chcieli uzyskać dostęp do technik medycznie wspomaganą prokreacji (*procréation médicalement assistée*, w skrócie P.M.A.)<sup>6</sup> oraz diagnostyki preimplantacyjnej (*diagnostic génétique préimplantatoire*, w skrócie D.P.I.)<sup>7</sup>. Zgodnie jednak z art. 4 § 1 ustawy nr 40 z 19 lutego 2004 r. techniki preimplantacyjne są dostępne we Włoszech wyłącznie dla par bezpłodnych. Możliwość ta została rozszerzona dekretem ministra zdrowia nr 31639 z dnia 11 kwietnia 2008 r. na pary, w których mężczyzna cierpi na choroby wirusowe przenoszone drogą płciową (np. wirus HIV czy wirusowe zapalenie wątroby typu B i C). Celem tej zmiany było umożliwienie poczęcia potomstwa bez ryzyka przeniesienia choroby na kobietę lub na płód, do czego mogłoby dojść w przypadku naturalnej prokreacji. Jest to możliwe dzięki tzw. czyszczeniu nasienia (*lavage de sperme*) w stadium poprzedzającym stworzenie embrionu *in vitro*. Jednak także te zmiany w prawie włoskim nie umożliwiały skarżącym skorzystania z diagno-

<sup>5</sup> Mukowiscydoza (marskość trzustki torbielowata) — choroba dziedziczna o typie recesywnym polegająca na nieprawidłowym działaniu wszystkich gruczołów wydzielania zewnętrznego. Leczenie trwa wiele lat, nieraz całe życie; *vide Mała Encyklopedia Medycyny*, t. II, red. T. Roźniatowski, Warszawa 1987, s. 692 i n.

<sup>6</sup> „Medycznie wspomaganą prokreacją [...] obejmuje procedury medyczne, których celem jest poczęcie i urodzenie dziecka, tj. doprowadzenie do połączenia komórek rozrodczych w sposób inny niż w drodze cielesnego obcowania kobiety z mężczyzną i umożliwienie dalszego rozwoju utworzonego w ten sposób embrionu. Techniki [medycznie wspomaganą prokreacji] rozwinęły się jako szczególnego rodzaju metoda leczenia niepłodności męskiej i żeńskiej [...], a także zapobiegania przenoszenia na potomstwo chorób genetycznych. W ścisłym tego słowa znaczeniu [...] nie stanowi jednak terapii [...], ponieważ nie usuwa przyczyn niemożności poczęcia i urodzenia dziecka. Ponadto praktyka ostatnich lat pokazuje, że procedury wspomaganą prokreacji mogą być stosowane z przyczyn pozamedycznych, w razie tzw. niepłodności społecznej (w obrębie par tej samej płci lub/i osób samotnych nieposiadających partnera) oraz wyłącznie «dla wygody»”; *vide* K. Bączyk-Rozwadowska, *Medycznie wspomaganą prokreacją*, [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa*, t. X: *Prawo medyczne*, red. E. Bągińska, s. 61. *Vide* szerzej L. Bosek, *Modele regulacyjne wspomaganą prokreacji w świetle standardów konstytucyjnych*, [w:] L. Bosek, M. Królikowski, *Współczesne wyzwania bioetyczne*, Warszawa 2010, s. 155 i n.

<sup>7</sup> „Badania preimplantacyjne (diagnostyka preimplantacyjna, diagnostyka prenatalna) — jedną z konsekwencji rozwoju metod diagnostycznych płodu stała się możliwość rozpoznawanie wad genetycznych na najwcześniejszym etapie życia ludzkiego — etapie embrionu. [...] [Badania preimplantacyjne — B.W.] służą do określenia genotypu komórek embrionu i są zwykle powiązane z procedurą zapłodnienia *in vitro*, bowiem embrion musi się znajdować w warunkach laboratoryjnych, by możliwe było pobranie materiału do badania. Zarodki, w których nie wykryto mutacji, są następnie implementowane do macicy. Celem takiego badania jest uniknięcie narodzin dziecka, gdy istnieje wysokie ryzyko poważnej choroby genetycznej. [...] Należy bowiem pamiętać, że [badania preimplantacyjne — B.W.] mogą być wykorzystywane także w innym celu — mogą służyć jako narzędzie wyboru embrionu posiadającego określoną cechę, np. kolor oczu przyszłego dziecka, a także być wykorzystywane do selekcji płci mającego urodzić się dziecka”; *vide* I. Adrych-Brzezińska, *Badania preimplantacyjne*, [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa...*, s. 25.

styki preimplantacyjnej. Dlatego w związku z brakiem w prawie wewnętrznym skutecznego środka prawnego, który pozwoliłby na zaskarżenie ustawodawstwa w tej materii, skarżący zwrócili się bezpośrednio do Trybunału, zarzucając państwu włoskiemu naruszenie ich praw gwarantowanych Konwencją. Przywołali prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8) oraz zakaz dyskryminacji (art. 14).

Sprawa została zbadana przez Trybunał (Izba Drugiej Sekcji). Należy zwrócić uwagę na szybkość działania Trybunału, który ogłosił rozstrzygnięcie w okresie krótszym niż dwa lata od wpłynięcia skargi, co nie zdarza się często. Mogła wpłynąć na to delikatna natura skargi, jak także okoliczność, że orzeczenie zapadło tuż przed odejściem przewodniczącego Drugiej Sekcji. Do złożenia uwag w charakterze interwenientów na podstawie art. 44 § 3 regulaminu Trybunału w zw. z art. 36 ust. 2 EKPC zostali dopuszczeni: European Centre for Law and Justice (ECLJ), stowarzyszenie „Movimento per la vita” i 52 włoskich parlamentarzystów (wyrażających stanowisko zbliżone do stanowiska rządu włoskiego) oraz stowarzyszenia „Luca Coscioni”, „Amica Cicogna Onlus”, „Cercu un bimbo”, „L'altra cicogna”, a także 60 włoskich i europejskich parlamentarzystów (wyrażających stanowisko zbliżone do skarżących). Trybunał odrzucił wątpliwości zgłaszane przez rząd włoski oraz interwenientów odnośnie do proceduralnej dopuszczalności skargi odnoszące się do klasyfikacji skarżących jako „ofiary”, zgodnie z art. 34 EKPC, oraz wyczerpania przez skarżących środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym zgodnie z art. 35 ust. 1 EKPC (pkt 35–40)<sup>8</sup>. Uznał on skargę w części, w której skarżący powołali się na naruszenie zakazu dyskryminacji z art. 14 EKPC za materialnie niedopuszczalną jako „w sposób oczywisty nieuzasadnioną” (art. 35 ust. 3 i 4 EKPC). Jak stwierdzono, „w kwestii dostępu do diagnostyki preimplantacyjnej pary, w których mężczyzna jest dotknięty chorobami wirusowymi przenoszonymi drogą płciową, nie są traktowane w różny sposób w stosunku do skarżących. Zakaz dostępu do takiej diagnostyki dotyczy całej kategorii osób” (pkt 76)<sup>9</sup>. Jednocześnie Trybunał uznał naruszenie prawa skarżących do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego z art. 8 EKPC, a w konsekwencji nakazał

<sup>8</sup> Vide szerzej G. Puppinc, *Costa and Pavan v. Italy and the convergence between human rights and biotechnologies. Commentary on the ECHR decision Costa and Pavan v. Italy, No. 54270/10, 28 August 2012*, „Osservatorio di Diritto Comparato” 2013, nr 3, s. 154 i n. Oceniając tę część orzeczenia, G. Puppinc sformułował krytyczną opinię: „In conclusion, the manner in which the Court has altered and widened the scope several rules which govern the procedural admissibility of requests (the quality of victim, the exhaustion of domestic remedies) creates a certain degree of unease. In the long term, it is not without danger, since it risks provoking an influx of litigation and the installation of a «pick and choose» system where the judge makes a decision not on the basis of objective criteria but according to his personal opinions and priorities when declaring the admissibility of one affair in relation to another”.

<sup>9</sup> Art. 14 ma charakter akcesoryjny w stosunku do innych praw konwencyjnych. Może być zastosowany, gdy konkretny stan faktyczny i prawny, który ma leżeć u podstaw dyskryminacji, wchodzi w zakres zastosowania jednego z praw gwarantowanych w Konwencji. Jednak „warunkiem stosowania art. 14 nie jest naruszenie praw i wolności, w związku z którymi stawiany jest zarzut dyskryminacji”, choć może się okazać, że niezależnie od naruszenia art. 14 w związku z danym prawem naruszono również to prawo. Vide M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2010, s. 743.

także zgodnie z art. 41 Konwencji wypłacić skarżącym „słuszne zadośćuczynienie” w wysokości 15 tys. euro za poniesione szkody moralne (pkt 80).

Na podstawie art. 43 ust. 1 Konwencji rząd włoski wnioskował o przekazanie sprawy do ponownego zbadania przez Wielką Izbę, wskazując na to, że ujawnia ona „poważne zagadnienia dotyczące interpretacji i stosowania Konwencji”. Dnia 11 lutego 2013 r. zespół pięciu sędziów nie podzielił tego przekonania i odrzucił wnioski. Decyzja ta, jak i poprzedzające ją rozstrzygnięcia Izby budzą wątpliwości<sup>10</sup>.

### III. Argumentacja Trybunału

Uznanie, że nie doszło do naruszenia zakazu dyskryminacji z art. 14 EKPC, a jednocześnie przyjęcie naruszenia prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego z art. 8 Konwencji wpłynęło na strukturę i sposób argumentacji zaprezentowanej przez Trybunał w orzeczeniu<sup>11</sup>. Skarżący zarzucali naruszenie swego prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, ponieważ, „jedyne sposoby, jakie są im dostępne, aby spłodzić dzieci, które nie są dotknięte przez chorobę, której oni są nosicielami, jest taki, aby zapoczątkować ciążę w sposób naturalny, a przeprowadzić przerwanie ciąży, w każdym przypadku, gdy diagnostyka prenatalna wykaże, że płód jest chory” (pkt 41). Trybunał zidentyfikował prawo, którego naruszenie dochodzili skarżący, jako „możliwość dostępu do technik wspomaganego prokreacji, a następnie diagnostyki preimplantacyjnej w celu spłodzenia dziecka, które nie jest dotknięte przez mukowiscydozę, chorobę genetyczną, której są nosicielami” (pkt 53). Trybunał przypomniał, że pojęcie „życie prywatne” w znaczeniu z art. 8 Konwencji jest „pojęciem szerokim”. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem organów Konwencji obejmuje ono m.in. prawo do nawiązywania

<sup>10</sup> Krytycznie np. B. Kmiecik, *Europejski Sąd Genetyczny — nowe orzeczenie Trybunału w Strasburgu*, na stronie <<https://biotechnologia.pl>>, dostęp 3 IV 2019. Pojawiły się także liczne pozytywne komentarze do orzeczenia: K. Warecka, *Strasbourg: nie mylić pojęć „dziecko” i „embrion”*, na stronie <[www.prawo.pl/zdrowie](http://www.prawo.pl/zdrowie)>, dostęp 3 IV 2019; C. Picheral, *Les prudentes avancées de la Cour EDH en matière d'accès au diagnostic préimplantatoire*, „La Semaine Juridique (Edition générale)” 2012, nr 43, s. 1146 i n.; C. Benos, *L'interdiction du diagnostic préimplantatoire sur la sellette européenne, Note sous Cour EDH, 28 août 2012, Costa et Pavan/Italie*, „Revue de Droit Sanitaire et Social” 2013, nr 1, s. 67 i n.

<sup>11</sup> Technika analizy zarzutu naruszenia prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego z art. 8 Konwencji „polega na postawieniu pięciu kolejnych pytań: czy materia, w której pojawił się zarzut naruszenia, objęta jest treściowym zakresem jednego z tych przepisów Konwencji: czy postępowanie władz publicznych doprowadziło do «wkroczenia» [...] władz publicznych w prawa i wolności określone tym przepisem Konwencji; czy «wkroczenie» to było zgodne z prawem krajowym (legalność formalna); czy służyło ono realizacji jednego z «prawowitych celów», wskazanych w ust. 2 każdego z tych przepisów (legalność materialna); czy było ono «konieczne w demokratycznym społeczeństwie» (niezbędność i proporcjonalność)”. *Vide* L. Garlicki, uwagi do art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego), [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. I: *Komentarz do artykułów 1–18*, s. 483, pkt 7.



i rozwijania relacji z bliźnimi<sup>12</sup>, prawo do rozwoju osobistego<sup>13</sup>, prawo do samookreślenia<sup>14</sup>, identyfikację, orientację i życie seksualne<sup>15</sup>, prawo do decyzji o zostaniu (bądź nie) rodzicem<sup>16</sup>, a wreszcie prawo do decydowania o zostaniu rodzicem genetycznym<sup>17</sup> oraz prawo do dostępu do technik heterologicznych sztucznej prokreacji za pomocą techniki zapłodnienia *in vitro*<sup>18</sup>. Dlatego zdaniem Trybunału także „pragnienie skarżących urodzenia dziecka, które nie jest dotknięte genetyczną chorobą, której oni są nosicielami i posłużenia się medycznie wspomaganą prokreacją oraz diagnostyką preimplantacyjną, podlega ochronie z art. 8, a ten wybór stanowi formę wyrazu ich życia prywatnego i rodzinnego” (pkt 57).

Nie budziło wątpliwości Trybunału, że istniejące w prawie włoskim ograniczenie możliwości skorzystania z medycznie wspomaganą prokreacją wyłącznie dla par bezpłodnych oraz par, w których mężczyzna cierpi na choroby wirusowe przenoszone drogą płciową, stanowi ingerencję w prawo skarżących do poszanowania ich życia prywatnego i rodzinnego (pkt 58). Zasadnicze znaczenie miało więc przeprowadzenie testu dopuszczalności takiej ingerencji w prawo gwarantowane art. 8 ust. 1 Konwencji ze względu na klauzulę limitacyjną określoną w art. 8 ust. 2. Należało więc kolejno zbadać spełnienie określonych w klauzuli kryteriów: zgodności z prawem, realizację celu prawowitego oraz konieczność w demokratycznym społeczeństwie. Ponieważ — co nie było podważane także przez skarżących — ingerencja ustawodawcy była przewidziana w ustawie i nastąpiła w celu prawowitym ochrony moralności oraz praw i wolności innych (pkt 59), przedstawiona przez Trybunał w orzeczeniu argumentacja koncentrowała się na ocenie, czy ingerencja była konieczna w demokratycznym społeczeństwie (pkt 60–71). Innymi słowy, czy zachowane zostały przesłanki niezbędności i proporcjonalności ingerencji. Trybunał zauważył, że w badanej sprawie skarżący nie podnosili „osobno branej” kwestii zgodności w ich przypadku zakazu diagnostyki preimplantacyjnej z prawem z art. 8 Konwencji, ale „braku proporcjonalności takiego środka wobec faktu, że włoski system prawny zezwala na przeprowadzenie aborcji, kiedy płód miałyby być dotknięty przez chorobę, której oni są nosicielami” (pkt 60).

<sup>12</sup> Orzeczenie ETPC z 16 grudnia 1992 r. w sprawie Niemietz przeciwko Niemcom, skarga nr 13710/88, pkt 29.

<sup>13</sup> Orzeczenie ETPC z 6 lutego 2001 r. w sprawie Bensaïd przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 44599/98, pkt 47.

<sup>14</sup> Orzeczenie ETPC z 29 kwietnia 2002 r. w sprawie Pretty przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 2346/02, pkt 61.

<sup>15</sup> Orzeczenie ETPC z 22 października 1981 r. w sprawie Dudgeon przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 7525/76, pkt 41; orzeczenie ETPC z 19 lutego 1997 r. w sprawie Laskey i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skargi nr 21627/93, 21628/93, 21974/93, pkt 36.

<sup>16</sup> Orzeczenie ETPC z 10 kwietnia 2007 r. w sprawie Evans przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 6339/05 (Wielka Izba), pkt 71; orzeczenie ETPC z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie A, B i C przeciwko Irlandii, skarga nr 25579/05, pkt 212.

<sup>17</sup> Orzeczenie ETPC z 4 grudnia 2007 r. w sprawie Dickson przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 44362/04 (Wielka Izba), pkt 66.

<sup>18</sup> Orzeczenie ETPC z 3 listopada 2011 r. w sprawie S.H. i inni przeciwko Austrii, skarga nr 57813/00 (Wielka Izba), pkt 82.

Dokonując analizy przesłanek niezbędności i proporcjonalności, Trybunał ustosunkował się do argumentów przedstawionych przez rząd włoski mających usprawiedliwić tę ingerencję (pkt 61):

- a) „troski o ochronę zdrowia «dziecka» i kobiety”,
- b) „godności i wolność sumienia zawodów medycznych”,
- c) „uniknięcia ryzyka wypaczeń eugenicznych”.

Trybunał stwierdził, że te argumenty go nie przekonują. Odpierając je, wskazał, co następuje:

ad a) „podkreślając, że pojęcie «dziecko» nie powinno być utożsamiane z pojęciem «embrion»”, Trybunał, „nie widzi, jak ochrona przywołanych przez rząd interesów jest do pogodzenia z możliwością otwartą dla skarżących wykonania terapeutycznej aborcji, kiedy okaże się, że płód jest chory, biorąc pod uwagę w szczególności konsekwencje, które to ma tak dla płodu, którego rozwój jest oczywiście bardziej zaawansowany, niż embrionu, jak dla pary rodziców, w szczególności dla kobiety” (pkt 62)<sup>19</sup>;

ad b) i c) „rząd zaniedbał wyjaśnienia, w jakiej mierze ryzyko wypaczeń eugenicznych i naruszenia godności i wolności sumienia zawodów medycznych byłoby zwiększone w przypadku legalnego wykonywania diagnostyki preimplantacyjnej” (pkt 63).

Trybunał uznał, że ingerencja w prawo skarżących do poszanowania ich życia prywatnego i rodzinnego była nieproporcjonalna, a tym samym został naruszony art. 8 Konwencji. Przyczyną stwierdzenia nieproporcjonalności ingerencji była „niespójność włoskiego systemu prawnego w materii diagnostyki preimplantacyjnej” (pkt 71). Z jednej strony bowiem „zakazuje implantacji ograniczonej tylko do embrionów niedotkniętych przez chorobę, której skarżący są nosicielami”, z drugiej strony „dopuszcza dokonanie aborcji płodu dotkniętego przez tę samą chorobę” (pkt 64). W uzasadnieniu zwrócono także uwagę na „stan lęku skarżących, którzy nie mogą przeprowadzić diagnostyki preimplantacyjnej, mieli jako jedyną perspektywę urodzenie dziecka powiązane z możliwością, że dziecko będzie chorowało na chorobę, która ich dotyka, a z drugiej strony, cierpienie związane z bolesnym wyborem przeprowadzenia w takim przypadku terapeutycznej aborcji<sup>20</sup>” (pkt 66). Nie bez znaczenia był fakt, że skarżący wcześniej w takiej sytuacji dokonali już przerwania ciąży (pkt 65 *in fine*).

<sup>19</sup> Na problem ten zwrócił uwagę także Komitet Bioetyki przy Prezydium PAN w stanowisku nr 2/2012 z 8 czerwca 2012 r. w sprawie preimplantacyjnej diagnostyki genetycznej: „Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzić należy, że zakaz wykonywania diagnostyki preimplantacyjnej i selekcji zarodków, przy jednoczesnym zezwoleniu prawnym na diagnostykę prenatalną, prowadziły do paradoksalnej konkluzji, że wyeliminowanie zarodka *in vitro* z ciężkim defektem genetycznym jest większym złem, niż przerwanie ciąży po stwierdzeniu poważnych wad płodu. Zakaz prawny stosowania preimplantacyjnej diagnostyki genetycznej godziłby zatem w spójność polskiego prawa, a także w jego integralność aksjologiczną” (pkt 10).

<sup>20</sup> Przy tej okazji należy zwrócić uwagę na kontrowersyjność używanego przez Trybunał pojęcia „aborcja terapeutyczna”. Pojęcie „terapeutyczny” oznacza bowiem tyle co „związany z terapią”, „związany z leczeniem”, „leczniczy”. Aborcja we wskazanym przypadku ani nie jest związana z leczeniem, ani też nie służy leczeniu, a unicestwieniu rozwijającego się płodu. To unicestwienie następuje w związku z prognozowaną chorobą bądź niedorozwojem płodu, ma więc charakter eugeniczny. Ta zmiana semantyczna i używanie pojęcia „aborcja terapeutyczna” pozwala na uniknięcie negatywnych skojarzeń związanych z eugeniką, a co więcej nasuwa pozytywne skojarzenie z leczeniem, a więc z troską o ludzkie zdrowie.

Oceny tej nie zmienił fakt, że — jak przypomniał Trybunał z powołaniem na orzeczenie Wielkiej Izby w sprawie S.H. przeciwko Austrii z 2011 r. — w sferze zapłodnienia heterologicznego, biorąc pod uwagę ewolucję w tej sferze, „margines swobody państwa nie może być w zasadniczy sposób ograniczony” (pkt 67)<sup>21</sup>. Nie oznacza to, że choć — co przyznano — „dostęp do diagnostyki preimplantacyjnej [także — B.W.] stawia delikatne pytania natury moralnej i etycznej” „wybór dokonany przez ustawodawcę w tej materii wymyka się kontroli Trybunału” (pkt 68)<sup>22</sup>. Zdaniem Trybunału sprawa jednak różni się od przywołanego rozstrzygnięcia w sprawie S.H. przeciwko Austrii, ponieważ nie dotyczyła ona zapłodnienia heterologicznego<sup>23</sup>, a zapłodnienia homologicznego<sup>24</sup>. Chodziło więc o „specyficzną sytuację”, która według danych posiadanych przez Trybunał na 32 państwa zachodzi tylko we Włoszech, Austrii i Szwajcarii, przy czym w Szwajcarii procedowany jest już projekt zastępujący zakaz ograniczonym dostępem do diagnostyki preimplantacyjnej (pkt 70).

W argumentacji przedstawionej przez Trybunał trzy kwestie zostaną podane dalszej analizie: zakres prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego w orzeczeniu w sprawie Costa i Pavan przeciwko Włochom (prawo do posiadania dziecka wolnego od choroby genetycznej oraz prawo do skorzystania z diagnostyki preimplantacyjnej), zagadnienie nieproporcjonalności ingerencji w te prawa jako konsekwencji „niespójności włoskiego systemu prawnego” oraz stwierdzenie Trybunału, że „pojęcie «dziecko» nie powinno być utożsamiane z pojęciem «embrion»”, a więc innymi słowy status *nasciturusa* we wczesnym stadium rozwoju w kontekście Konwencji.

#### IV. Zakres prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego

1. Trybunał uznał, że „pragnienie skarżących urodzenia dziecka”, które (4.1) „nie jest dotknięte genetyczną chorobą [...], której oni są nosicielami” i (4.2) „posłużenia się medycznie wspomaganą prokreacją oraz diagnostyką preimplantacyjną podlega ochronie z art. 8, a ten wybór stanowi formę wyrazu ich życia prywatnego

---

<sup>21</sup> Orzeczenie w sprawie S.H. i inni przeciwko Austrii (Wielka Izba), pkt 96: „The Court would conclude that there is now a clear trend in the legislation of the Contracting States towards allowing gamete donation for the purpose of in vitro fertilization, which reflects an emerging European consensus. That emerging consensus is not, however, based on settled and long-standing principles established in the law of the member States but rather reflects a stage of development within a particularly dynamic field of law and does not decisively narrow the margin of appreciation of the State”.

<sup>22</sup> *Ibidem*, pkt 97.

<sup>23</sup> Zapłodnienie heterologiczne — sposób zapłodnienia dzięki zastosowaniu technik wspomaganą prokreacji, „jeżeli jedna lub obie komórki rozrodcze pochodzą od dawcy (tj. z donacji, mającej najczęściej charakter anonimowy”. *Vide* K. Bączyk-Rozwadowska, *Medycznie wspomaganą prokreacją...*, s. 61.

<sup>24</sup> Zapłodnienie homologiczne — sposób zapłodnienia dzięki zastosowaniu technik wspomaganą prokreacji, „kiedy do zapłodnienia stosuje się gamety pochodzące od małżonków bądź partnerów (przyszłych rodziców dziecka)”. *Vide* K. Bączyk-Rozwadowska, *Medycznie wspomaganą prokreacją...*

i rodzinnego”<sup>25</sup>. Tak więc *prima facie* prawo z art. 8 ust. 1 obejmuje zarówno pragnienie posiadania dziecka „niedotkniętego chorobą genetyczną”, a także posłużenia się do realizacji tego celu dwoma środkami technicznymi: medycznie wspomaganą prokreacją oraz diagnostyką preimplantacyjną.

Tendencja do rozszerzania w orzecznictwie organów Konwencji zakresu ochrony prawa do poszanowania życia prywatnego jest widoczna. Jak stwierdza L. Garlicki, zapisanie praw z art. 8–11 „dość ogólnym językiem” pozostawia „Trybunałowi bardzo szerokie pole wyznaczania ich treści materialnej — w praktyce stosowania Konwencji postanowienia art. 8–11 zyskały ujęcie w znacznym stopniu wykraczające poza pierwotne intencje ich twórców”<sup>26</sup>. Jeśli na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w. zostały sformułowane podstawowe precedensy dotyczące art. 8, tendencja do rozszerzania zakresu ochrony prawa do poszanowania życia prywatnego w sferze prokreacji jest wyraźna w judykatach z ostatniej dekady. W orzeczeniu w sprawie Evans przeciwko Wielkiej Brytanii z 2007 r. Wielka Izba uznała, że „prawo do respektowania decyzji o zostaniu rodzicem w sensie genetycznym wchodzi w zakres art. 8” (pkt 72). W sprawie Dickson przeciwko Wielkiej Brytanii także z 2007 r. Wielka Izba podobnie uznała, że odmowa „możliwości sztucznego zapłodnienia dotyczyła ich [skarżących — B.W.] życia prywatnego i rodzinnego, którego pojęcie obejmuje prawo do respektowania decyzji o zostaniu rodzicami genetycznymi” (pkt 66)<sup>27</sup>. W obu orzeczeniach mowa była jedynie o prawie do „respektowania decyzji” o zostaniu rodzicem genetycznym. Natomiast w sprawie S.H. przeciwko Austrii z 2011 r. Wielka Izba wskazywała, że termin „życie prywatne” w rozumieniu art. 8 ust. 1 Konwencji obejmuje także prawo do poszanowania decyzji w zakresie posiadania bądź nieposiadania dzieci oraz że „prawo do poczęcia dziecka i użycia w tym celu medycznie wspomaganą prokreacji jest także chronione przez art. 8 Konwencji, gdyż taki wybór stanowi przejaw życia prywatnego i rodzinnego” (pkt 82)<sup>28</sup>. Zmiana jest znacząca. Art. 8 ust. 1 Konwencji obejmuje już nie tylko prawo do respektowania „decyzji” o zostaniu rodzicem genetycznym, ale „prawo do poczęcia dziecka” i „użycia medycznie wspomaganą prokreacji”. Jeśli jest to poprawne odczytanie intencji Trybunału, wiąże się to nie tylko z negatywnym obowiązkiem respektowania decyzji jednostki w tym zakresie, ale pozytywnym obowiązkiem państwa do stworzenia ku temu odpowiednich ram prawnych i warunków technicznych.

2. W orzeczeniu Costa i Pavan przeciwko Włochom po raz pierwszy stwierdzono, że pragnienie posiadania dziecka dotyczy nie tylko dziecka, ale dziecka odpowiadającego określonej charakterystyce, a mianowicie „dziecka niedotkniętego chorobą genetyczną”, której „nosicielami są rodzice”. Zakres tego prawa w związku z okolicznościami sprawy dotyczył tylko choroby genetycznej, której nosicielami byli rodzice. Czy prawo z art. 8 EKPC obejmuje tylko taką sytuację, czy również przypadki innych chorób

<sup>25</sup> Orzeczenie w sprawie Costa i Pavan przeciwko Włochom, pkt 57.

<sup>26</sup> L. Garlicki, uwagi do art. 8..., s. 482, pkt 5.

<sup>27</sup> Wcześniej podobnie *vide* decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 22 października 1997 r. w sprawie E.L.H. i P.B.H. przeciwko Wielkiej Brytanii, skargi nr 32094/96 i 32568/96, pkt 4.

<sup>28</sup> Wcześniej tak samo *vide* orzeczenie ETPC w sprawie S.H. i inni przeciwko Austrii (Izba Pierwszej Sekcji), pkt 60.

genetycznych, innych niż genetyczne chorób, niedorozwoju fizycznego lub umysłowego? Inaczej rzecz ujmując, czy można mówić — jak z dezaprobatą wskazywał rząd włoski oraz jeden z interwenantów (pkt 44 i pkt 53) — o „prawie do zdrowego dziecka”. W orzeczeniu *Costa i Pavan* przeciwko Włochom nie znajdziemy odpowiedzi na to pytanie, bowiem odpowiadając na ten zarzut, Trybunał ostrożnie wskazał, że w badanej sprawie chodzi o dostęp do określonych technik medycznych w celu urodzenia dziecka, które nie będzie dotknięte szczególną chorobą genetyczną (pkt 54)<sup>29</sup>. Jednak już nawet tego rodzaju rozszerzenie zakresu zastosowania art. 8 Konwencji spotkało się z dosadną krytyką jako legitymizacja przez Trybunał pewnego rodzaju praktyk eugenicznych<sup>30</sup>. Mimo to w orzeczeniu w sprawie *M.P. przeciwko Rumunii* Trybunał stwierdził, że art. 8 Konwencji obejmuje pragnienie rodziców do posiadania dziecka „niedotkniętego chorobą genetyczną”, a więc nie tylko niedotkniętego szczególną chorobą genetyczną, jak w orzeczeniu *Costa i Pavan*, ale — jak można przypuszczać — przez każdą chorobę genetyczną<sup>31</sup>. Dodać trzeba, że nie było intencją państw stron Konwencji nadanie takiego znaczenia prawu do poszanowania życia prywatnego, zarówno w czasie jej powstawania w końcu lat czterdziestych XX w., jak i w momencie przystępowania kolejnych krajów do Konwencji. Jest to więc w każdym razie dobry przykład praktyki, którą sygnalizował L. Garlicki ujęcia treści materialnej art. 8 „w znacznym stopniu wykraczającej poza pierwotne intencje twórców”.

3. W orzeczeniu w sprawie *Costa i Pavan* Trybunał nie tylko wskazał na kolejny aspekt prawa do posiadania dziecka, ale także na kolejny środek gwarantowany Konwencją, który do tego celu ma służyć. Jak wspomniano, już w sprawie *S.H. przeciwko Austrii* uznano, że art. 8 ust. 1 obejmuje prawo do „medycznie wspomagannej prokreacji”. Tym razem Trybunał odniósł to do „diagnostyki preimplantacyjnej” (pkt 57). Z orzeczenia w sprawie *Costa i Pavan* nie wynika jednak autonomiczne prawo do użycia obu tych technik, ale raczej prawo do ich użycia, aby zrealizować pragnienie do posiadania dziecka niedotkniętego (określoną) chorobą genetyczną. Zasadą staje się jednak pozytywny obowiązek państwa do zagwarantowania dostępności tych procedur medycznych w prawie wewnętrznym. Zdaniem G. Puppincka orzeczenie to stanowi zmianę jakościową. Wcześniej bowiem Trybunał nie przyznawał autonomicznego prawa do medycznie wspomagannej prokreacji, ponieważ w sprawie *Dickson przeciwko Wielkiej Brytanii*, jak również *S.H. przeciwko Austrii* prawo do

<sup>29</sup> Trybunał jednocześnie stwierdził: „En effet, dans le cas d'espèce, le D.P.I. n'est pas de nature à exclure d'autres facteurs pouvant compromettre la santé de l'enfant à naître, tels que, par exemple, l'existence d'autres pathologies génétiques ou de complications dérivant de la grossesse ou de l'accouchement, le test en cause visant le diagnostic d'une «maladie génétique spécifique d'une particulière gravité [...] et incurable au moment du diagnostic»” (pkt 54).

<sup>30</sup> G. Puppinck, *Costa and Pavan v. Italy...*, s. 159 i n.

<sup>31</sup> Orzeczenie ETPC z 15 kwietnia 2014 r. w sprawie *M.P. i inni przeciwko Rumunii*, skarga nr 39974/10, pkt 50: „The Court notes at the outset that Article 8 is applicable to the facts of the present case, in so far as it refers to the parents' desire to conceive a child unaffected by a genetic disease, this choice being a form of expression of their private and family life (see, *mutatis mutandis*, *Costa and Pavan v. Italy*, no. 54270/10, § 50, 28 August 2012)”.

skorzystania z tych technik wywodziło się z prawa wewnętrznego tych państw. Natomiast tym razem kombinacja technik zapłodnienia *in vitro* oraz diagnostyki preimplantacyjnej została uznana za treściowy i samodzielny element prawa z art. 8 ust. 1, a tym samym, że dostęp do nich podpada *ratione materiae* pod art. 8 ust. 1.<sup>32</sup> Jednak wskazując w sprawie Costa i Pavan na dotychczasowy rozwój prawa do poszanowania życia prywatnego, Trybunał powołał się na orzeczenie S.H. przeciwko Austrii, w którym miało dojść do uznania zastosowania tego przepisu do „dostępu do technik heterologicznych sztucznej prokreacji za pomocą techniki zapłodnienia *in vitro*” (pkt 56). Innymi słowy — w każdym razie w ocenie Trybunału — autonomiczne prawo do medycznie wspomaganego prokreacji i będący jego konsekwencją pozytywny obowiązek państwa został uznany we wcześniejszej sprawie S.H. przeciwko Austrii. W sprawie Costa i Pavan przeciwko Włochom prawa z art. 8 ust. 1 i związane z nim obowiązki państwa zostały natomiast rozciągnięte na technikę diagnostyki preimplantacyjnej.

Podsumowując, w ostatnich orzeczeniach Trybunału wynika, że art. 8 ust. 1 Konwencji obejmuje: prawo do respektowania decyzji o zostaniu (bądź nie) rodzicem, prawo do respektowania decyzji o zostaniu rodzicem w sensie genetycznym, prawo do posiadania (urodzenia) dziecka niedotkniętego chorobą genetyczną, której nosicielami są rodzice, a także prawo dostępu do środków technicznych umożliwiających ich realizację — medycznie wspomaganego prokreacji i diagnostyki preimplantacyjnej. Jednocześnie wszystkie te prawa — jak wynika z innych orzeczeń Trybunału — nie gwarantują „prawa do posiadania dziecka”<sup>33</sup>. Biorąc pod uwagę dynamiczny charakter orzecznictwa Trybunału w sferze prokreacji w ostatniej dekadzie, precyzyjne czy choćby przybliżone określenie zakresu prawa do poszanowania życia prywatnego jest utrudnione czy wręcz niemożliwe. Niezależnie od tego trzeba zauważyć, że prawo jednostki i związany z nim obowiązek państwa może zostać ograniczony, a nawet wyłączony, niemniej skoro jest to prawo przyznane art. 8 ust. 1 Konwencji to na państwach stronach Konwencji będzie spoczywać ciężar dowodu, że ograniczenie tego rodzaju czyni zadość wymaganiom z klauzuli limitacyjnej z art. 8 ust. 2. W tej sferze obowiązuje zasada wyrażona w sprawie S.H. przeciwko Austrii, że „państwo nie ma obowiązku [...] dopuszczenia sztucznej prokreacji. Jeśli raz zostanie podjęta decyzja dopuszczająca sztuczną prokreację, to — mimo szerokiego zakresu swobodnego uznania przyznanego państwom członkowskim — stworzona do tego celu konstrukcja prawna musi być ukształtowana w sposób spójny, pozwalający na odpowiednie uwzględnienie różnych interesów wchodzących w grę i w zgodzie z obowiązkami wywodzącymi się z Konwencji”<sup>34</sup>. *Mutis mutandis* dotyczy to zapewne także „diagnostyki preimplantacyjnej”.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 159.

<sup>33</sup> Decyzja ETPC z 6 marca 2003 r. w sprawie dopuszczalności skargi w sprawie Margarita Šijakova i inni przeciwko Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii, skarga nr 67914/01, pkt 3: „the right to procreation is not covered by Article 12 or any other Article of the Convention” (Izba Trzeciej Sekcji); decyzja ETPC z dnia 15 listopada 2007 r. o dopuszczalności skargi w sprawie S.H. i inni przeciwko Austrii, skarga nr 57813/00 (Izba Pierwszej Sekcji), pkt 4.

<sup>34</sup> Orzeczenie ETPC z 1 kwietnia 2010 r. w sprawie S.H. i inni przeciwko Austrii, skarga nr 57813/00 (Izba Pierwszej Sekcji), pkt 74.



## V. Konieczność w demokratycznym państwie

Trybunał stwierdził, że przyczyną nieproporcjonalności ingerencji była „niespójność włoskiego systemu prawnego w materii diagnostyki preimplantacyjnej” (pkt 71). Miała ona polegać na tym, że we Włoszech zakazana jest „implantacja ograniczona tylko do embrionów niedotkniętych przez chorobę, której skarżący są nosicielami”, a jednocześnie dopuszcza się „dokonanie aborcji płodu dotkniętego przez tę samą chorobę” (pkt 64). Uzasadnienie Trybunału, że ingerencja włoskiego ustawodawcy nie była konieczna w demokratycznym państwie, jest lapidarne, a w kilku miejscach także mało przekonujące. W kolejności zostaną omówione trzy kwestie: jakie dobra w ocenie ETPC kolidowały z sobą w tej sprawie, czy państwo włoskie posiadało margines swobody przy regulacji tej kwestii oraz wskazana przez Trybunał przyczyna nieproporcjonalności ingerencji tj. „niespójność włoskiego systemu prawnego w materii diagnostyki preimplantacyjnej”.

1. W klasycznym teście proporcjonalności Trybunał bada wagę kolidujących ze sobą dóbr<sup>35</sup>. Podstawowym warunkiem do przeprowadzenia takiego testu jest precyzyjne określenie, jakie dobra w danej sprawie ze sobą konkurują. W sprawie *Costa i Pavan* były to z jednej strony przywołane przez skarżących ograniczenie prawa do poszanowania życia prywatnego, a z drugiej wskazana przez rząd włoski ochrona moralności oraz praw i wolności innych (pkt 45). W tej ostatniej sprawie pojawiają się wątpliwości. Trybunał wprawdzie stwierdził, że ingerencja w prawo do poszanowania życia prywatnego mogła nastąpić „w celu prawowitym ochrony moralności oraz praw i wolności innych” (pkt 59), co więcej, dodał, że nie kwestionowali tego także skarżący, a jednocześnie przeszedł do badania, czy było to konieczne w społeczeństwie demokratycznym (przesłanki niezbędności i proporcjonalności). Należałoby przyjąć, że tym samym niejako *implicit*e Trybunał uznał, że skoro ze względu na nie nastąpiła ingerencja, to te dobra kolidują z prawem do prywatności. Skoro kolidują, to muszą w sprawie występować. W dalszym wywodzie Trybunał odrzucił argumenty rządu dotyczące „ryzyka wypaczeń eugenicznych i naruszenia godności i wolności sumienia zawodów medycznych” jako niedostatecznie uzasadnione. Należałoby więc przyjąć, że kolidującymi z prawem do poszanowania prywatności dobrami mogłyby być wyłącznie inne prawa — wskazane przez rząd — „troska o ochronę zdrowia «dziecka» i kobiety”<sup>36</sup>. Przypomnijmy jednak, że Trybunał nie wiedział, „jak pogodzić ochronę przywołanych przez rząd interesów z umożliwieniem skarżącym wykonania terapeutycznej aborcji, kiedy okaże się, że płód

<sup>35</sup> L. Garlicki, uwagi do art. 8..., s. 490, pkt 20: „punktem wyjścia stosowania kryterium proporcjonalności jest zawsze balansowanie przeciwnych wartości i interesów oraz ustalenie, czy sposób ich zrównoważenia przyjęty przez władze krajowe daje się pogodzić z wymaganiami wynikającymi z Konwencji”.

<sup>36</sup> Wskazuje na to także sędzia P.P. de Albuquerque w zdaniu odrębnym do orzeczenia ETPC z 27 sierpnia 2015 r. w sprawie *Parrillo przeciwko Włochom*, skarga nr 46470/11, pkt 31: „Not only does it reflect the Grand Chamber’s uneasiness with the *Evans* anti-life principle, but it furthermore consolidates the opposite principle set out in paragraph 59 of *Costa and Pavan* that the embryo is an ‘other’, a subject with a legal status that could and should be weighed against the legal status of the progenitors, which is absolutely in line with the position of the Italian Constitutional Court on the embryo’s right to life protected by Article 2 of the Italian Constitution”.

jest chory, w szczególności biorąc pod uwagę konsekwencje, zarówno dla płodu, którego rozwój jest oczywiście bardziej zaawansowany niż embrionu, jak i dla pary rodziców, w szczególności dla kobiety” (pkt 62). Z twierdzenia o niemożliwości pogodzenia wskazanych przez rząd interesów z praktyką „aborcji terapeutycznej” można wyciągnąć dwa wnioski: że w rzeczywistości interesy te nie istnieją, a wtedy niespójność włoskiego porządku prawnego jest pozorna, a jedynie uzasadnienie stanowiska rządu w sprawie niewłaściwe albo że te interesy („ochrona zdrowia «dziecka» i kobiety”) istnieją, a we włoskim porządku istnieje stan, który Trybunał określił jako „nie do pogodzenia”. Gdyby prawdziwa była pierwsza teza, trudno byłoby jednak przyjąć, że ingerencja w art. 8 ust. 1 EKPC nastąpiła ze względu na cel prawowity określony w art. 8 ust. 2 Konwencji, a w każdym razie, że ani rząd włoski, ani Trybunał tego celu nie zidentyfikowali. Oznacza to jednak, że analiza Trybunału powinna zakończyć się na etapie badania celu prawowitego i nie było konieczności rozważania przesłanki proporcjonalności.

Pozostaje więc przyjęcie, że konkretyzacją prawowitego celu, zidentyfikowanego przez Trybunał ogólnie jako „ochrona moralności oraz praw i wolności innych”, może być tylko wskazana przez rząd „ochrona zdrowia „dziecka” i kobiety”. W takim przypadku należałoby jednak oczekiwać w ramach badania przesłanki proporcjonalności ważenia kolidujących w sprawie dóbr: z jednej strony prawa do poszanowania prywatności, z drugiej „ochrony zdrowia «dziecka» i kobiety”. Nie jest bowiem jednak jasne, o jakie konkretnie dobro chodzi: o „ochronę zdrowia «dziecka»”, „ochronę zdrowia «dziecka» i kobiety” czy może tylko „ochronę zdrowia kobiety”. W uzasadnieniu orzeczenia w sprawie *Costa i Pavan* odpowiedzi na tę wątpliwość nie znajdujemy. Pierwsze dwie możliwości wydają się jednak mało prawdopodobne. Organy Konwencji — Komisja, a następnie Trybunał — od lat siedemdziesiątych konsekwentnie odmawiały uznania w odniesieniu do Konwencji podmiotowości *nasciturusa*<sup>37</sup>. Sprawie tej w kontekście enigmatycznego stwierdzenia Trybunału w niniejszej sprawie, że „pojęcie «dziecko» nie powinno być utożsamiane z pojęciem «embrion»” (pkt 62), poświęcona będzie kolejna część artykułu. Jeśli rozumowanie to jest prawidłowe, jedynym dobrem uznanym przez Trybunał mogłaby być „ochrona zdrowia kobiety”. Nie jest jednak jasne, czy i w jakim stopniu „ochrona zdrowia kobiety” mogła być argumentem za zakazem diagnostyki preimplantacyjnej.

Należy dodać, że ani rząd włoski, ani Trybunał wyraźnie nie nawiązały w sprawie do dobra, które przywoływano we wcześniejszych sprawach dotyczących zgodności z Konwencją ograniczeń dostępności do aborcji, a mianowicie „ochrony moralności”<sup>38</sup>, której „jednym z aspektów jest ochrona prawa do życia nienarodzonych”<sup>39</sup>. Jednak takie przypuszczenie potwierdzałoby przyznanie przez ETPC w innym fragmencie

<sup>37</sup> P. Łącki, B. Wróblewski, *Status nasciturusa w orzecznictwie organów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, „Państwo i Prawo” 2016, z. 3, s. 21 i n.

<sup>38</sup> *Vide* Ch. Nowlin, *The protection of morals under the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, „Human Rights Quarterly” 2002, t. 24, nr 1, s. 264 i n.

<sup>39</sup> Orzeczenie w sprawie *A, B i C przeciwko Irlandii*, pkt 227. Tak pojmowana „ochrona moralności” w orzecznictwie ETPC w sprawach bioetycznych oznacza raczej odwołanie się do pewnej rzeczywistości społecznej, dominujących ocen w opinii publicznej w danej społeczności a nie zbioru norm etycznych. *Vide* G. Puppinc, *Costa and Pavan v. Italy...*, s. 162 i n.

uzasadnienia orzeczenia w sprawie Costa i Pavan przeciwko Włochom, że „dostęp do diagnostyki preimplantacyjnej dotyka delikatnych kwestii moralnych i etycznych” (pkt 62). Podsumowując, na podstawie uzasadnienia trudno odtworzyć rozumowanie Trybunału, w szczególności jakie cele prawowite realizowało państwo włoskie, a tym samym jakie — w ocenie Trybunału — dobra ze sobą w sprawie kolidowały. Oznacza to, że w konsekwencji także analiza testu proporcjonalności obarczona jest dużą dozą niepewności.

2. Zgodnie ze stałym orzecznictwem ETPC przy decydowaniu o tym, czy przy ograniczeniu konwencyjnych wolności i praw spełniona jest kryterium „konieczności w demokratycznym państwie”, władzom krajowym zostaje pozostawiony „pewien, lecz nie nieograniczony margines oceny” („a certain but not unlimited margin of appreciation”)<sup>40</sup>. W sprawie S.H. przeciwko Austrii Wielka Izba przypominała, że „gdy chodzi o szczególnie ważne aspekty egzystencji i tożsamości jednostki, margines taki jest rzeczywiście zazwyczaj ograniczony”, ale ulega poszerzeniu w sytuacjach, „gdy nie istnieje konsensus wśród państw członkowskich Rady Europy, jeśli chodzi o wagę określonego interesu bądź środków jego ochrony, w szczególności kiedy sprawa dotyka wrażliwych kwestii moralnych i etycznych” (pkt 94)<sup>41</sup>. Uzasadnieniem szerszego marginesu swobody jest fakt, że same państwa lepiej niż sędziowie sądu międzynarodowego są w stanie ocenić sytuację społeczną i standardy moralne w danym kraju, a ostatecznie wyważyć konkurujące interesy prywatny i publiczny (pkt 94 *in fine*)<sup>42</sup>. „Szeroki” margines swobody państw „co do zasady obejmuje, z jednej strony, decyzję, czy regulować tę materię, a z drugiej — w przypadku interwencji ustawodawczej — decyzje co do przyjęcia szczegółowych przepisów mających zapewnić równowagę między konkurencyjnymi interesami: publicznym i prywatnym”. Rola ETPC jest natomiast ograniczona do zbadania, czy ingerencja krajowego ustawodawcy nie nastąpiła „wyraźnie bez rozsądnego uzasadnienia”<sup>43</sup>.

Uzasadnienie w sprawie Costa i Pavan także w tym aspekcie jest enigmatyczne. Można mieć wątpliwości, czy ETPC przyznał — zgodnie z wcześniejszym orzecznictwem — szeroki margines swobody. Stwierdzono wprawdzie, że „dostęp do diagnostyki

<sup>40</sup> Orzeczenie ETPC z 25 marca 1983 r. w sprawie Silver i inni przeciwko Wielkiej Brytanii, skargi nr 5947/72; 6205/73; 7052/75; 7061/75; 7107/75; 7113/75; 7136/75, pkt 97. *Vide* także L. Garlicki, uwagi do art. 8..., s. 489, pkt 17.

<sup>41</sup> Wcześniej orzeczenie w sprawie Evans przeciwko Wielkiej Brytanii, pkt 77; orzeczenie w sprawie A, B i C przeciwko Irlandii, pkt 44.

<sup>42</sup> *Vide* także P. Łącki, B. Wróblewski, *Dopuszczalny zakres regulacji sztucznej prokreacji w świetle Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 5, s. 61.

<sup>43</sup> Orzeczenie w sprawie Dickson przeciwko Wielkiej Brytanii, pkt 78: „Where, however, there is no consensus within the member States of the Council of Europe either as to the relative importance of the interest at stake or as to how best to protect it, the margin will be wider. This is particularly so where the case raises complex issues and choices of social strategy: the authorities’ direct knowledge of their society and its needs means that they are in principle better placed than the international judge to appreciate what is in the public interest. In such a case, the Court would generally respect the legislature’s policy choice unless it is ‘manifestly without reasonable foundation’. There will also usually be a wide margin accorded if the State is required to strike a balance between competing private and public interests or Convention rights”.

preimplantacyjnej dotyka delikatnych kwestii moralnych i etycznych”, co jednak — jak dodano — nie wyłącza kontroli Trybunału (pkt 69). Przywołując badania prawnoporównawcze, dodano, że z 32 państw należących do Rady Europy, których porządki prawne poddano analizie, tylko w trzech zakazywano diagnostyki preimplantacyjnej (Austria, Szwajcaria i Włochy). Choć nie zostało to wypowiedziane wprost, można założyć, że właśnie ten fakt w decydujący sposób wpłynął na odmowę przyznania państwu włoskiemu w tej sprawie szerokiego marginesu swobody. Taka konkluzja budzi jednak wątpliwości z kilku powodów. Po pierwsze, czy istnienie konsensu może prowadzić do określonego rozumienia danego prawa człowieka czy przyznania zakresu swobody państwu do jego ograniczenia? Po drugie, nawet gdyby przyjąć za Trybunałem to kryterium, trudno mówić o konsensie w sytuacji, gdy trzy państwa zakazywały diagnostyki preimplantacyjnej. Po trzecie, jest to tym bardziej wątpliwe, jeśli uwzględni się okoliczność, że zgodnie z przywołanymi przez Trybunał wynikami badania przeprowadzonego przez Radę Europy<sup>44</sup>, a wrywkowo zaprezentowanego przez ETPC w orzeczeniu, aż 12 na 32 państwa nie uregulowało tej sprawy. Innymi słowy diagnostykę dopuszczono w 17 państwach, a w 15 była bądź nieuregulowana, bądź wręcz zakazana. Po czwarte, trudno dokonywać rzetelnej oceny poziomu akceptacji określonych rozwiązań w krajach Rady Europy, jeśli analizie poddano 32 porządki prawne na 47 państw Rady Europy. Innymi słowy brak konsensu przemawiał za przyjęciem szerokiego marginesu swobody państwa do uregulowania tej materii<sup>45</sup>. Nie dawało to tym samym podstaw do uznania, że ustawodawstwo włoskie „wyraźnie bez rozsądnego uzasadnienia” ograniczyło art. 8 ust. 1 Konwencji.

3. Jak wspomniano, w klasycznym teście proporcjonalności Trybunał bada wagę kolidujących ze sobą dóbr. Tu nie zostały one nawet — o czym już była mowa — precyzyjnie określone. W sprawie *Costa i Pavan* przeciwko Włochom samemu testowi proporcjonalności nadano zaś inne niż klasyczne znaczenie, zamiast porównania kolidujących dóbr całościowo zanegowano przedstawione przez rząd włoski argumenty, których podstawą jest twierdzenie, że „włoskiemu systemowi prawnemu” „brakuje spójności” (pkt 64). Nie jest to pierwsza taka sytuacja. Argument ten był już wysuwany w innych sprawach, m.in. w głośnym w Polsce orzeczeniu w sprawie *Alicji Tysiąc* przeciwko Polsce. Stwierdzono wówczas, że „jeśli ustawodawca decyduje się zezwolić na aborcję, nie wolno mu kształtować ustawodawstwa w taki sposób, który ograniczałby rzeczywiste możliwości jej uzyskania”<sup>46</sup>. Podobnie w sprawie *R.R.* przeciwko Polsce uznano, że choć „państwu przyznany jest szeroki zakres swobodnego uznania odnośnie

<sup>44</sup> Background document on preimplantation and prenatal genetic testing published by the Steering Committee on Bioethics (CDBI) of the Council of Europe on 22 November 2010 (CDBI/INF (2010) 6), [www.coe.int](http://www.coe.int).

<sup>45</sup> Odnośnie krytyki wybiórczego przywoływania danych prawnoporównawczych dla uzasadnienia europejskiego konsensu *vide* także P. Łacki, B. Wróblewski, *Dopuszczalny...*, s. 65, 68 i n.

<sup>46</sup> Orzeczenie ETPC z 20 marca 2007 r. w sprawie *Tysiąc* przeciwko Polsce, skarga nr 5410/03, pkt 116. Podobnie orzeczenie ETPC z 11 lipca 2002 r. w sprawie *Christine Goodwin* przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 28957/95 (Wielka Izba), pkt 78; orzeczenie ETPC z 19 lutego 2013 r. w sprawie *X* i inni przeciwko Austrii, skarga nr 19010/07 (Wielka Izba), pkt 144.

okoliczności, w których dozwolona jest aborcja w państwie, gdy taka decyzja jest podjęta, prawne otoczenie służące temu celowi powinno być ukształtowane w sposób spójny, który pozwala, aby różne występujące w sprawie prawowite interesy były odpowiednio wzięte pod uwagę i w zgodzie z obowiązkami wynikającymi z Konwencji<sup>47</sup>.

W sprawie *Costa i Pavan przeciwko Włochom* uznanie naruszenia Konwencji przez państwo włoskie w związku z niespójnością prawa włoskiego prowadzi do paradoksalnych konsekwencji. Pozwala bowiem Trybunałowi nie badać wynikających z włoskiego prawa zakazów sztucznego zapłodnienia oraz diagnostyki preimplantacyjnej jako takich pod kątem ich zgodności z art. 8 Konwencji, w szczególności z zasadą proporcjonalności. Ponadto można podnieść zastrzeżenie odnośnie do metodologii uznania przez Trybunał „braku spójności” włoskiego systemu prawnego. W rzeczywistości założenia zarówno włoskiej ustawy nr 194 z 22 maja 1978 r. umożliwiającej przerywanie ciąży w określonych przypadkach, jak i analizowanej w tym artykule ustawy nr 40 z 19 lutego 2004 r. są podobne. Art. 1 ustawy nr 194 z 1978 r. stanowi o „społecznej wartości macierzyństwa” i ochronie „ludzkiego życia od początku”. Natomiast w art. 1 ustawy nr 40 z 2004 r. regulującej techniki preimplantacyjne wskazuje się na „prawa wszystkich stron włączonych w te techniki, w tym te nienarodzonych dzieci”. Innymi słowy zasada rządząca materią jest ta sama. Jest nią ochrona życia w okresie prenatalnym<sup>48</sup>, choć — co trzeba dodać — w związku z dopuszczeniem aborcji w art. 4 (ze względów społecznych do 90. dnia ciąży) oraz w art. 6 (ze względu na poważne zagrożenie życia kobiety oraz zagrożenie zdrowia fizycznego lub psychicznego kobiety z powodu wad płodu po 90. dniu ciąży) nierealizowana konsekwentnie. Pytanie jednak, czy akceptacja tego rodzaju wyjątków w prawie włoskim pozwala na uznanie niespójności porządku prawnego i dopuszczenia kolejnych, do czego ostatecznie prowadzi wyrok w sprawie *Costa i Pavan*. W prawoznawstwie wyjątki interpretuje się zwykle ściśle, a ich istnienie nie podważa zasad, od których stanowią odstępstwa.

Praktyka ETPC w zakresie oceny spójności prawa wewnętrznego państw członkowskich została opisana w literaturze przedmiotu w następujący sposób: „kiedy państwo, które nie jest zobowiązane zgodnie z Konwencją do przyznania prawa X, w wolny sposób decyduje przyznać to prawo, to to państwo musi przyznać prawo Y w przypadku, gdyby odmowa przyznania prawa Y była niespójna z przyznaniem prawa X. Jeśli tego nie zrobi, narusza Konwencję, mimo że ani samo prawo X, ani prawo Y jako takie nie są wymagane zgodnie z Konwencją”<sup>49</sup>. Należy zauważyć, że taka technika interpretacyjna Trybunału prowadzi do kilku poważnych konsekwencji. Po pierwsze, w związku z tym, że nie została ona przewidziana w samej Konwencji, w praktyce znacznie rozszerza kompetencje Trybunału ponad to, co zakładano przy jej tworzeniu. Po drugie, gdyby nawet przyjąć, że wynika ona z EKPC, formułowanie ocen o niespójności porządku prawnego w wielu przypadkach jest obiektywnie trudne, ponieważ wymagałoby wielostronnej

<sup>47</sup> Orzeczenie ETPC z 26 maja 2011 r. w sprawie R.R. przeciwko Polsce, skarga nr 27617/04, pkt 187; wcześniej orzeczenie ETPC w sprawie A, B i C przeciwko Irlandii, pkt 249.

<sup>48</sup> G. Puppinc, *Costa and Pavan v. Italy...*, s. 167.

<sup>49</sup> J. Cornides, *Die Krise des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, dargestellt anhand der Entscheidung X. gegen Österreich* (referat), cyt. za G. Puppinc, *Costa and Pavan v. Italy...*, s. 167.



i dokładnej analizy regulacji w danym państwie. Łatwo może dochodzić do uproszczonych ocen, jak w sprawie Alicji Tysiąc przeciwko Polsce, gdy pojęcie „kontratywu” (bezpprawnej, ale niekaralnej aborcji) zostało przez Trybunał *de facto* utożsamione z pojęciem „prawa” („zgodnej z prawem aborcji”, *lawful abortion*)<sup>50</sup>. Gdyby jednak nawet dopuścić praktykę badania rozwiązań legislacyjnych pod kątem ich spójności z całym porządkiem prawnym danego państwa, należałoby oczekiwać, że sąd przedstawi szczegółową analizę prawa krajowego w danym aspekcie oraz opisz, na czym niespójność miałaby polegać. Po trzecie wreszcie, taka praktyka interpretacyjna pozostawia strasburskim sędziom olbrzymi zakres swobodnej oceny tej niespójności, a ostatecznie pozwala w sposób niemal niekontrolowany na uznanie, czy doszło, czy nie doszło do naruszenia Konwencji.

## VI. Status embrionu

Kwestia statusu prawnego płodu była niejednokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału, choć trzeba zauważyć, że zwykle dokonywano jej dość pobieżnie. Jak skonkludowano analizę tej kwestii w innej pracy, „W warstwie deklaratywnej Trybunał nie zajmuje stanowiska, jednak rozstrzygnięcia konkretnych skarg wskazują, że Trybunał wyklucza możliwość, aby *nasciturus* był podmiotem, któremu przysługuje prawo do życia”<sup>51</sup>. Teza ta znajduje potwierdzenie w orzeczeniu Costa i Pavan przeciwko Włochom. Podobnie jak w uzasadnieniach innych wyroków, Trybunał na określenie *nascitura* używa różnych terminów: „płód” (*foetus*, pkt 39, 62, 64, 65), „embrion” (*embryon*, pkt 62, 64 i 73) oraz jednokrotnie „nienarodzone dziecko” (*l'enfant à naitre*, pkt 54). W orzeczeniu pojawił się także pogląd, że „pojęcie «dziecko» nie powinno być utożsamiane z pojęciem «embrionu»” (pkt 62). Nie wydaje się oczywiste, jak rozumieć użyty w tym fragmencie termin „dziecko”. Możliwe są dwie interpretacje: pojęcie „dziecko” odnosi się do okresu po urodzeniu dziecka, bądź pojęcie „dziecko” odnosi się do „dziecka nienarodzonego”, czyli inaczej mówiąc płodu w okresie ciąży. W pierwszym przypadku rozróżnienie polegałoby więc na wskazaniu przez Trybunał różnicy dotyczącej ochrony przyznanej w Konwencji dzieciom urodzonym a dzieciom nienarodzonym, w szczególności embrionom. W drugim przypadku chodziłoby natomiast o wskazanie różnicy w ochronie między „dzieckiem nienarodzonym” a życiem w fazie embrionalnej.

Z kontekstu może wynikać, że chodzi o „nienarodzone dziecko” utożsamiane z „płodem”. Świadczyłyby o tym fakt, że w tym samym fragmencie orzeczenia Trybunał wskazał na niespójność włoskiego porządku prawnego, w którym zezwala się na „terapeutyczną” aborcję, tj. usunięcie płodu z powodu choroby, a jednocześnie zakazuje się diagnostyki preimplantacyjnej służącej uniknięciu implantacji zarodka dotkniętego taką chorobą, chociaż „rozwój płodu jest dużo bardziej zaawansowany niż embrionu” (pkt 62). Byłoby to też nawiązanie do cytowanego przez Trybunał orzeczenia irlandzkiego Sądu Najwyższego w sprawie Roche przeciwko Roche

<sup>50</sup> Orzeczenie w sprawie Tysiąc przeciwko Polsce, *passim*.

<sup>51</sup> P. Łącki, B. Wróblewski, *Status nascitura*..., s. 36.



i innym z 2009 r.<sup>52</sup>, w którym uznano, że pojęcia „nienarodzone dziecko” (*unborn child*) z art. 40.3.3. Konstytucji Irlandii „nie stosuje się do embrionów uzyskanych w wyniku zapłodnienia *in vitro*” (§ 33). Trzeba jednak zwrócić uwagę, że tam, gdzie irlandzki Sąd dokonał rozróżnienia między nienarodzonymi dziećmi a pewnym rodzajem embrionów, mianowicie takich, które zostały uzyskane w wyniku zapłodnienia *in vitro*, Trybunał dokonuje rozróżnienia nienarodzonych dzieci (płodów) od embrionów bez wskazania, w jaki sposób te embriony powstały<sup>53</sup>.

## VII. Podsumowanie

Rozstrzygnięcie w sprawie Costa i Pavan przeciwko Włochom potwierdza agnostycyzm Trybunału w zakresie podmiotowości prawnej *nasciturusa*<sup>54</sup>. Jest to także kolejne orzeczenie wskazujące na pretorskie podejście Trybunału do interpretacji prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, co jednocześnie oznacza, że zakres tego prawa coraz bardziej oddala się zarówno od litery samej Konwencji, jak i od intencji jej twórców<sup>55</sup>. Trybunał potwierdził swoje postrzeżenie Konwencji jako „żywego instru-

<sup>52</sup> Wyrok Sądu Najwyższego Irlandii (Supreme Court of Ireland) z 15 grudnia 2009 r., 469/2006, 59/2007, na stronie <www.supremecourt.ie>, dostęp 3 IV 2019.

<sup>53</sup> *Vide* także P. Łącki, B. Wróblewski, *Status nasciturusa...*, s. 28, gdzie zauważono: „Trudno ocenić, czy Trybunał, formułując powyższe stwierdzenie, opierał się na stanowisku irlandzkiego Sądu Najwyższego. Należy jednak zaznaczyć, że w art. 40.3.3 Konstytucji Irlandii nie użyto pojęcia «nienarodzone dziecko» (*unborn child*), ale «nienarodzony» (*the unborn*). Ponadto istotnym argumentem dla części sędziów irlandzkich w uznaniu, że zamrożony embriion przed implantacją nie jest objęty art. 40.3.3 Konstytucji, było przekonanie, że przepis ten miał na celu utrzymać zakaz dopuszczalności aborcji i m.in. dlatego stosuje się go jedynie do sytuacji, gdy «nienarodzony» noszony jest przez kobietę”.

<sup>54</sup> Warto dodać, że w późniejszej i wspomnianej już sprawie Parrillo przeciwko Włochom z 2015 r. Trybunał, badając status prawny embrionów także nie rozstrzygnął ich statusu prawnego w Konwencji, choć stwierdził, że „human embryos cannot be reduced to «possessions» within the meaning of that provision [Art. 1 Protokołu 1 Konwencji — B.W.]”. Warto zauważyć, że agnostycyzm ETPC spotkał się w tej sprawie z szeroką — być może pierwszy raz w historii orzecznictwa Komisji i Trybunału aż tak szeroką — krytyką w zdaniach odrębnych. *Vide* orzeczenie w sprawie Parrillo przeciwko Włochom, pkt 215 oraz zdania odrębne. Warto zasygnalizować różnicę w podejściu ETPC oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który w sprawie z zakresu prawa patentowego Brüstle przeciwko Greenpeace zaznaczył, że embriion, a więc zapłodniona komórka jajowa, jak również „niezapłodnione ludzkie komórki jajowe, w które wszczepiono jądro komórkowe pochodzące z dojrzałej komórki ludzkiej oraz niezapłodnione ludzkie komórki jajowe, które zostały pobudzone do podziału i dalszego rozwoju w drodze partenogenezy” rozpoczynają „proces rozwoju człowieka”. *Vide* orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości UE z 19 października 2011 r. Brüstle przeciwko Greenpeace, C-34/10, pkt 35 i 36, na stronie <www.curia.europa.eu>, dostęp 3 IV 2019. *Vide* także P. Łącki, *Ludzkie embriiony i godność człowieka w świetle prawa patentowego. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 października 2011 r. w sprawie Brüstle przeciwko Greenpeace*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 4, s. 33 i n.

<sup>55</sup> Należy jednak zauważyć, że w dwóch późniejszych orzeczeniach, przedmiotowo nietożsamych, ale także dotyczących kwestii eugenicznych (skargi *wrongful life* i *wrongful birth*) ETPC zachował się w sposób nieco bardziej powściągliwy, powołując się na zasadę subsydiarności i odpowiedzialność sądów krajowych za rozważenie tych kwestii. *Vide* orzeczenie ETPC z 24 czerwca 2014 r. w sprawie A.K. przeciwko Łotwie, skarga nr 33011/08, pkt 93; orzeczenie ETPC w sprawie M.P. i inni przeciwko Rumunii, pkt 45.

mentu”, który ma być interpretowany w dzisiejszych warunkach<sup>56</sup>. Pozwoliło to przyjąć, że prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego z art. 8 ust. 1 Konwencji obejmuje nie tylko — co wynikało z wcześniejszych judykatów — prawo do respektowania decyzji o zostaniu bądź nie rodzicem, prawo do respektowania decyzji o zostaniu rodzicem w sensie genetycznym oraz prawo dostępu do medycznie wspomaganey prokreacji, ale również prawo do posiadania dziecka niedotkniętego chorobą genetyczną, której nościcielami są rodzice, oraz prawa dostępu do środków technicznych umożliwiających jego realizację obok medycznie wspomaganey prokreacji (co wynikało już z orzeczenia S.H. przeciwko Austrii) także diagnostyki preimplantacyjnej (co stanowi novum). Analizowane orzeczenie nie daje podstaw do przyjęcia, że art. 8 ust. 1 Konwencji obejmuje także „prawo do zdrowego dziecka” czy „prawo do genetycznie zdrowego dziecka”, choć biorąc pod uwagę dynamiczny charakter wykładni Konwencji przez ETPC oraz wyraźnie zarysowującą się linię orzeczniczą, może stanowić krok w kierunku jego przyjęcia<sup>57</sup>. Budzi to zaniepokojenie, ponieważ wzmacnia podstawy legitymizacji pewnego rodzaju praktyk eugenicznych, choć należy dodać że Trybunał nie odmówił przy tym możliwości ograniczenia wskazanych praw przez państwa członkowskie zgodnie z art. 8 ust. 2 Konwencji. Trzeba jednak pamiętać, że zakres tej swobody wydaje się zmniejszać, a granice ograniczeń ze względu na stosowane techniki interpretacyjne Trybunału pozostają niejasne. Wątpliwości budzi m.in. określanie zakresu swobody państw stron Konwencji do podejmowania decyzji, mimo że — jak stwierdził sam Trybunał — „dostęp do diagnostyki preimplantacyjnej dotyka delikatnych kwestii moralnych i etycznych”, sposób prowadzenia badań komparatystycznych i ustalanie konsensu w porządkach prawnych państw stron Konwencji<sup>58</sup> oraz badanie spójności ich systemów prawnych.

---

<sup>56</sup> Koncepcję Konwencji jako „żywego instrumentu” wprowadzono w orzeczeniu ETPC z 24 kwietnia 1978 r. w sprawie Tyrer przeciwko Zjednoczonemu Królestwu w 1978 r., skarga nr. 5856/72, w którym stwierdzono: „The Court must also recall that the Convention is a living instrument which, as the Commission rightly stressed, must be interpreted in the light of present-day conditions” (pkt 31). *Vide* G. Letsas, *The ECHR as a Living Instrument: Its Meaning and Legitimacy*, [w:] A. Follesdal, B. Peters, G. Ulfstein, *Constituting Europe. The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*, Cambridge 2013, s. 106 i n.

<sup>57</sup> Może na to wskazywać cytowane stwierdzenie Trybunału z orzeczenia w sprawie M.P. przeciwko Rumunii. *Vide* przypis nr 34.

<sup>58</sup> W odniesieniu do ważnych i trudnych kwestii bioetycznych, jak medycznie wspomaganą prokreację czy diagnostykę preimplantacyjną, a w jakimś stopniu także aborcja, można zaobserwować następującą prawidłowość. Zwykle najpierw następuje uznanie określonych praw w ustawach części państw stron Konwencji, następnie (warunkowe) ich uznanie przez ETPC jako praw konwencyjnych, a następnie ograniczanie możliwości ich odrzucenia bądź ograniczania przez państwa, które ich dotychczas nie przyjęły. Niejasne staje się przy tym, czy zasadniczym punktem odniesienia są tu jeszcze obiektywne prawa człowieka, czy raczej za pomocą konwencyjnych praw dochodzi do uniwersalizacji częściowych decyzji większości parlamentarnych w państwach stronach Konwencji. Tym samym, czy Trybunał jest „sumieniem Europy” powołanym do obrony praw jednostki, czy raczej instytucją, która stabilizuje decyzje większości parlamentarnych, nadając im pieczęć „praw człowieka”?

## Bibliografia

### ŹRÓDŁA

#### Orzecznictwo

- Orzeczenie ETPC z 24 kwietnia 1978 r. w sprawie Tyrer przeciwko Zjednoczonemu Królestwu w 1978 r., skarga nr 5856/72.
- Orzeczenie ETPC z 22 października 1981 r. w sprawie Dudgeon przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 7525/76.
- Orzeczenie ETPC z 25 marca 1983 r. w sprawie Silver i inni przeciwko Wielkiej Brytanii, skargi nr 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75.
- Orzeczenie ETPC z 16 grudnia 1992 r. w sprawie Niemietz przeciwko Niemcom, skarga nr 13710/88.
- Orzeczenie ETPC z 19 lutego 1997 r. w sprawie Laskey i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skargi nr 21627/93, 21628/93, 21974/93.
- Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 22 października 1997 r. w sprawie E.L.H. i P.B.H. przeciwko Wielkiej Brytanii, skargi nr 32094/96 i 32568/96.
- Orzeczenie ETPC z 6 lutego 2001 r. w sprawie Bensaïd przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 44599/98.
- Orzeczenie ETPC z 29 kwietnia 2002 r. w sprawie Pretty przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 2346/02.
- Orzeczenie ETPC z 11 lipca 2002 r. w sprawie Christine Goodwin przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 28957/95 (Wielka Izba).
- Decyzja ETPC z 6 marca 2003 r. w sprawie dopuszczalności skargi w sprawie Margarita Šijakova i inni przeciwko Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii, skarga nr 67914/01.
- Orzeczenie ETPC z 20 marca 2007 r. w sprawie Tysiąc przeciwko Polsce, skarga nr 5410/03.
- Orzeczenie ETPC z 10 kwietnia 2007 r. w sprawie Evans przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 6339/05 (Wielka Izba).
- Decyzja ETPC z 15 listopada 2007 r. o dopuszczalności skargi w sprawie S.H. i inni przeciwko Austrii, skarga nr 57813/00.
- Orzeczenie ETPC z 4 grudnia 2007 r. w sprawie Dickson przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 44362/04 (Wielka Izba).
- Wyrok Sądu Najwyższego Irlandii z 15 grudnia 2009 r., 469/2006, 59/2007.
- Orzeczenie ETPC z 1 kwietnia 2010 r. w sprawie S.H. i inni przeciwko Austrii, skarga nr 57813/00 (Izba Pierwszej Sekcji).
- Orzeczenie ETPC z 16 grudnia 2010 r. w sprawie A, B i C przeciwko Irlandii, skarga nr 25579/05.
- Orzeczenie ETPC z 26 maja 2011 r. w sprawie R.R. przeciwko Polsce, skarga nr 27617/04.
- Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 19 października 2011 r. Brüstle przeciwko Greenpeace, C-34/10.
- Orzeczenie ETPC z 3 listopada 2011 r. w sprawie S.H. i inni przeciwko Austrii, skarga nr 57813/00 (Wielka Izba).
- Orzeczenie ETPC z 28 sierpnia 2012 r. w sprawie Costa i Pavan przeciwko Włochom, skarga nr 54270/10.
- Orzeczenie ETPC z 19 lutego 2013 r. w sprawie X i inni przeciwko Austrii, skarga nr 19010/07 (Wielka Izba).
- Orzeczenie ETPC z 15 kwietnia 2014 w sprawie M.P. i inni przeciwko Rumunii, skarga nr 39974/10.

Orzeczenie ETPC z 24 czerwca 2014 r. w sprawie A.K. przeciwko Łotwie, skarga nr 33011/08.  
Orzeczenie ETPC z 27 sierpnia 2015 r. w sprawie Parrillo przeciwko Włochom, skarga nr 46470/11.

#### I n n e ź r ó d ł a

- Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, Dz.U. z 1993 r. nr 17, poz. 78, ze zm.
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284, ze zm.
- Ustawa z 1 czerwca 2009 r. o badaniach genetycznych u ludzi (Gesetz über genetische Untersuchungen bei Menschen), „Bundesgesetzblatt” I 2009 r., s. 2529 i n., ze zm.
- Background document on preimplantation and prenatal genetic testing published by the Steering Committee on Bioethics (CDBI) of the Council of Europe on 22 November 2010 (CDBI/INF (2010) 6), [www.coe.int](http://www.coe.int).
- Ustawa z 7 lipca 2011 r. o bioetyce (Loi no 2011-814 relative à la bioéthique), „Journal Officiel de la République Française” z 2011 r., s. 11826 i n., ze zm.
- Stanowisko nr 2/2012 z 8 czerwca 2012 r. Komitetu Bioetyki przy Prezydium PAN w sprawie preimplantacyjnej diagnostyki genetycznej.

#### PIŚMIENNICTWO

- Adrych-Brzezińska I., *Badania preimplantacyjne*, [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa*, t. X: *Prawo medyczne*, red. E. Bagińska, Fundacja Ubi societatis, ibi ius, Warszawa 2016.
- Bączyk-Rozwadowska K., *Medycznie wspomagana prokreacja*, [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa*, red. E. Bagińska, t. X: *Prawo medyczne*, Fundacja Ubi Societatis, Ibi Ius, Warszawa 2016.
- Benos C., *L'interdiction du diagnostic préimplantatoire sur la sellette européenne, Note sous Cour EDH, 28 août 2012, Costa et Pavan/Italie*, „Revue de Droit Sanitaire et Social” 2013, nr 1.
- Bosek L., *Modele regulacyjne wspomaganej prokreacji w świetle standardów konstytucyjnych*, [w:] L. Bosek, M. Królikowski, *Współczesne wyzwania bioetyczne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Cornides J., *Die Krise des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, dargestellt anhand der Entscheidung X. gegen Österreich* (referat), cyt. za G. Puppinc, *Costa and Pavan v. Italy and the convergence between human rights and biotechnologies. Commentary on the ECHR decision Costa and Pavan v. Italy, No. 54270/10, 28 August 2012*, „Osservatorio di diritto comparato” 2013, nr 3.
- Garlicki L., uwagi do art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego), [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. I: *Komentarz do artykułów 1–18*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Kmieciak B., *Europejski Sąd Genetyczny — nowe orzeczenie Trybunału w Strasburgu*, 13.09.1912, <<https://biotechnologia.pl/informacje>>.
- Letsas G., *The ECHR as a Living Instrument: Its Meaning and Legitimacy*, [w:] A. Follesdal, B. Peters, G. Ulfstein, *Constituting Europe. The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*, Cambridge University Press, Cambridge 2013, <https://doi.org/10.1017/CBO9781139169295.005>.
- Łącki P., *Ludzkie embriony i godność człowieka w świetle prawa patentowego. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 października 2011 r. w sprawie Brüstle przeciwko Greenpeace*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 4.
- Łącki P., Wróblewski B., *Dopuszczalny zakres regulacji sztucznej prokreacji w świetle Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 5.

- Łącki P., Wróblewski B., *Status nasciturusa w orzecznictwie organów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, „Państwo i Prawo” 2016, z. 3.
- Mała Encyklopedia Medycyny*, t. II, red. T. Roźniatowski, Warszawa 1987.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
- Nowlin Ch., *The protection of morals under the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, „Human Rights Quarterly” 2002, t. 24, nr 1, <https://doi.org/10.1353/hrq.2002.0014>.
- Picheral C., *Les prudentes avancées de la Cour EDH en matière d'accès au diagnostic préimplantatoire*, „La Semaine Juridique (Edition générale)” 2012, nr 43.
- Puppinck G., *Costa and Pavan v. Italy and the convergence between human rights and biotechnologies. Commentary on the ECHR decision Costa and Pavan v. Italy, No. 54270/10, 28 August 2012*, „Osservatorio di Diritto Comparato” 2013, nr 3.
- Warecka K., *Strasbourg: nie mylić pojęć „dziecko” i „embrion”*, 30.08.2012, <[www.prawo.pl/zdrowie](http://www.prawo.pl/zdrowie)>.

OPINIE

PRZEGLĄD SEJMOWY

nr 2(157)/2020, s. 165–172; <https://doi.org/10.31268/PS.2020.23>

1\*

**W sprawie poselskiego projektu ustawy o uznaniu  
za nieważne orzeczeń wydanych wobec byłych posłów na Sejm  
Rzeczypospolitej Polskiej skazanych w procesie brzeskim  
za działalność na rzecz demokratycznego Państwa Polskiego**

Opinia prawna dotyczy skazania posłów w tzw. procesie brzeskim. Wydarzenie to miało duże znaczenie polityczne w dziejach II Rzeczypospolitej. Po klęsce wrześniowej w 1939 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wydał 31 października 1939 r. dekret, zgodnie z którym byłym posłom na Sejm została udzielona całkowita amnestia oraz przywrócono im m.in. wszystkie prawa obywatelskie i honorowe. Od 2005 r. są składane interpelacje oraz projekty ustaw — przede wszystkim przez posłów Polskiego Stronnictwa Ludowego — w sprawie uznania za nieważne orzeczeń wydanych w procesie brzeskim. Projekty ustaw były już negatywnie oceniane przez rząd, Sąd Najwyższy oraz Krajową Radę Sądownictwa, były też przedmiotem opinii Biura Analiz Sejmowych. Opiniowany projekt ustawy — trzeci, notabene niewiele różniący się od poprzedniego z 2016 r. — dotyczy konkretnych orzeczeń sądowych w sprawach karnych, które zostały wydane wobec osób indywidualnie oznaczonych. Warto zaznaczyć, że ustawa powinna zawierać normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Wynika z tego, że zaproponowane w projekcie rozwiązania prawne przekraczają zakres atrybucji Sejmu i co za tym idzie — potencjalnie mogą naruszać zasadę trójpodziału władzy.

**SŁOWA KLUCZOWE:** sądownictwo, prawo karne, władza ustawodawcza, konstytucja

**On the Deputies' bill on considering judgments concerning  
the former deputies to the Sejm of the Republic of Poland,  
convicted in the Brest trials for their activity for the benefit  
of the democratic Polish State, null and void**

The opinion concerns convicting deputies in the so-called Brest trials. This was an event of great political significance in the Second Republic of Poland. After the September defeat

---

\* Opinia została napisana 10 lutego 2020 r. (*przyp. red.*).



in 1939, on 31 October 1939 President of the Republic of Poland issued a decree granting amnesty to the former deputies and reinstating their civil and honorary rights in their entirety. Since 2005 interpellations and bills have been submitted — mostly by deputies of the Polish People's Party — concerning considering judgments passed in the Brest trials null and void. The bills were negatively evaluated by the government, the Supreme Court, the National Council of the Judiciary, they were also analysed by the Sejm Analyses Office. The discussed bill — third one submitted, not differing substantially from the previous one submitted in 2016 — refers to specific court judgments in criminal cases passed with relation to specific individuals. It is worth noting that an act shall contain legal norms of general and abstract nature. Hence, the proposed legal solutions transgress the attribution of the Sejm and consequently may violate the principle of separation of powers.

**KEY WORDS:** judiciary, criminal law, the legislative power, constitution

---

## I. Tezy opinii

1. Sprawa skazania posłów w tzw. procesie brzeskim stanowiła ważne wydarzenie polityczne okresu II Rzeczypospolitej.

2. Kwestia prawna procesu stała się przedmiotem wielu interpelacji poselskich począwszy od 2005 r.

3. Dwa projekty podobne do opiniowanego projektu były już wnoszone do Sejmu w 2012 oraz 2016 r. Projekt z 2016 r., zarówno co do treści, jak i uzasadnienia jest w zasadzie taki sam jak projekt, który jest przedmiotem niniejszej opinii.

4. Projekt z 2016 r. był negatywnie oceniany przez rząd. Krytyczne stanowisko wobec niego wyraziły także pierwsza prezes Sądu Najwyższego oraz Krajowa Rada Sądownictwa [dalej: KRS]. Ponadto był on już przedmiotem opinii Biura Analiz Sejmowych z 14 marca 2016 r.

5. Opiniowany projekt dotyczy konkretnych orzeczeń sądowych w sprawach karnych, które odnoszą się do osób indywidualnych. Ustawa powinna zaś zawierać normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

6. Rozwiązania prawne zaproponowane w projekcie przekraczają zakres kompetencji Sejmu, czyli potencjalnie naruszają zasadę trójpodziału władzy.

## II. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii prawnej jest poselski projekt ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec byłych posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej skazanych w procesie brzeskim za działalność na rzecz demokratycznego Państwa Polskiego.

### III. Uzasadnienie prawne tez opinii

Na wstępie należy zaznaczyć, że sprawa skazania posłów w tzw. procesie brzeskim stanowiła ważne wydarzenie polityczne okresu II Rzeczypospolitej. Było ono bezpośrednio związane z rozwiązaniem pod koniec sierpnia 1930 r. Sejmu i Senatu — przez ówczesnego Prezydenta RP Ignacego Mościckiego — oraz z nowymi wyborami do parlamentu. Trzeba pamiętać, że już od 1929 r. trwała dekonstrukcja światowej gospodarki, wynikająca z wielkiego kryzysu gospodarczego. Kryzys gospodarczy charakteryzował się przede wszystkim drastycznym spadkiem cen towarów rolnych, dlatego państwa rolnicze, do których należało zaliczyć II Rzeczpospolitą, w większym stopniu odczuwały jego skutki. Niekorzystna sytuacja gospodarcza oraz narastające wpływy opozycji politycznej spowodowały, że ówczesny obóz rządzący, czyli sanacja, liczył się z możliwością przegrania wyborów parlamentarnych (*vide* A. Garlicki, *Piękne lata trzydzieste*, Warszawa 2008, s. 103 i n.; W. Roszkowski, *Najnowsza Historia Polski 1914–1939*, Warszawa 2011, s. 243–244, 246, 261–266, 278).

Co istotne, ówczesna opozycja polityczna już w 1929 r. utworzyła Centrolew, czyli blok partii opozycyjnych (centro-lewicowych): Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piaś”, Narodowej Partii Robotniczej, Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie”, Stronnictwa Chłopskiego, Polskiej Partii Socjalistycznej. Dnia 23 czerwca 1930 r. odbył się w Krakowie Kongres Obrony Prawa i Wolności Ludu, w którego postulatach proklamowano m.in. walkę o usunięcie dyktatury Józefa Piłsudskiego, powołanie tzw. rządu zaufania oraz bezwzględny opór wobec każdej próby zamachu stanu. Następnie 9 września 1930 r. został utworzony blok wyborczy pod nazwą Związek Obrony Prawa i Wolności Ludu, a 14 września tego roku miały się odbyć manifestacje w celu jego poparcia. Zanim jednak do tego doszło, w nocy z 9 na 10 września 1930 r. aresztowano 19 byłych posłów partii opozycyjnych pod zarzutem wywoływania zamieszek. Aresztowano ich bez nakazu sądu, na podstawie pisemnego polecenia ówczesnego ministra spraw wewnętrznych Felicjana Sławoja-Składkowskiego, a następnie przewieziono do twierdzy w Brześciu nad Bugiem. Po wyborach parlamentarnych, które wygrał Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem, sprawa osób osadzonych w Brześciu była przedmiotem interpelacji sejmowej opozycji politycznej oraz listu otwartego profesorów Uniwersytetu Jagiellońskiego do prof. Adam Krzyżanowskiego. W szczególności chodziło o sposób traktowania więźniów politycznych w twierdzy w Brześciu nad Bugiem (*vide Proces 11 więźniów brzeskich przed Sądem Okręgowym w Warszawie*, Cieszyn 1932, s. 3–10). Ostatecznie zostali oni zwolnieni za kaucją i mieli odpowiadać z wolnej stopy w procesie sądowym (*vide* J. Kwapiński, *Moje wspomnienia 1904–1939*, Paryż 1965, s. 244 i n.; S. Dubois, *Artykuły i przemówienia*, Warszawa 1968, s. 79 i n.; W. Witos, *Moje wspomnienia*, cz. II, Warszawa 1990, s. 364 i n.).

W związku z tymi wydarzeniami 26 października 1931 r. rozpoczął się przed Sądem Okręgowym w Warszawie tzw. proces brzeski, w którym oskarżeni zostali: Wincenty Witos, Władysław Kiernik, Kazimierz Bagiński, Józef Putek, Adolf Sawicki, Herman Lieberman, Norbert Barlicki, Adam Pragier, Stanisław Dubois, Adam Ciołkosz

i Mieczysław Mastek. Oskarżonym zarzucano przygotowywanie zamachu w celu usunięcia rządu. Proces miał charakter polityczny i stanowił dla opozycji forum oceny rządów sanacyjnych (*vide Proces 11 więźniów brzeskich...*, s. 11 i n.; *Sprawa brzeska. Dokumenty i materiały*, opr. wstęp i przyp. M. Leczyk, Warszawa 1987). Dnia 13 stycznia 1932 r. proces zakończył się wyrokami skazującymi (od półtora roku do trzech lat więzienia), uniewinniony został jedynie A. Sawicki. W lutym 1933 r. odbyła się rozprawa apelacyjna, w wyniku której zatwierdzono wyrok sądu pierwszej instancji. Następnie w maju tego roku Sąd Najwyższy w związku z wniesioną kasacją uchylił wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. W lipcu 1933 r. Sąd Apelacyjny uznał pierwszy wyrok za uzasadniony, a ostatecznie w październiku Sąd Najwyższy go zatwierdził. Pięciu podsądnych trafiło do więzienia, a pozostali, czyli W. Witos, W. Kiernik, K. Bagiński, H. Lieberman i A. Pragier, udali się na emigrację (*vide F. Sławój-Składkowski, Strzępy meldunków*, Warszawa 1988, s. 97 i n.; Z. Czarnuch, *Witnickie echa procesu brzeskiego*, Witnica 1990; J. Gmitruk, *Herman Lieberman, Stanisław Mikołajczyk, zmagania z totalitaryzmem*, Warszawa 2001; M. Nowak, *Sprawa brzeska*, Warszawa 2014, s. 143 i n.; J. Gmitruk, *Od zamachu majowego do procesu brzeskiego*, Warszawa 2016, s. 19–23).

Po wybuchu II wojny światowej oraz powstaniu, po klęsce wrześniowej, rządu Władysława Sikorskiego we Francji sprawa skazanych w procesie brzeskim została uregulowana dekretem Prezydenta RP z dnia 31 października 1939 r. o amnestii dla byłych więźniów brzeskich (Dz.U. nr 100, poz. 1000). Zgodnie z dekretem: „Celem zatarcia rozterek przeszłości oraz dokonania pełnego zjednoczenia narodowego, udziela się całkowitej amnestii zarówno co do kary głównej jak i co do kar dodatkowych oraz skutków skazującego wyroku, byłym posłom na Sejm, skazanym wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie z 13 stycznia 1932 r. L.VIII 1. K. 471/31, zatwierdzonym wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 lipca 1933 r., a mianowicie: Wincentemu Witosowi, Kazimierzowi Bagińskiemu, Norbertowi Barlickiemu, Adamowi Ciołkoszowi, Stanisławowi Dubois, Władysławowi Kiernikowi, Hermanowi Liebermanowi, Mieczysławowi Mastkowi, Adamowi Pragierowi, Józefowi Putkowi”. Ponadto zostały im przywrócone wszystkie prawa obywatelskie, honorowe, godności, odznaczenia i ordery.

Po II wojnie światowej sprawa procesu brzeskiego była wykorzystywana przez propagandę ludowego państwa polskiego. W szczególności uważano, że była ona otwartą rozprawą rządzącego obozu piłsudczyków z legalną opozycją (*vide M. Ruszczyk, Więźniowie marszałka*, Warszawa 1969). Następnie kwestie prawne związane z procesem stały się przedmiotem interpelacji poselskich. Pierwsza z nich, z 8 grudnia 2005 r., została skierowana do prezesa Rady Ministrów przez posła Stanisława Żelichowskiego oraz grupę posłów, w której zwrócili się oni do ówczesnego ministra sprawiedliwości i jednocześnie prokuratora generalnego do wniesienia kasacji na korzyść skazanych w procesie brzeskim (*vide* interpelacja nr 233 do ministra sprawiedliwości w sprawie potrzeby wniesienia kasacji na korzyść Wincentego Witosy oraz dziesięciu posłów II RP skazanych wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 13 stycznia 1932 r., sygn. akt LVII 1K. 471/31, zatwierdzonym przez Sąd Apelacyjny w Warszawie, i więzionych w Twierdzy Brzeskiej).

Dnia 29 grudnia 2005 r. odpowiedzi na interpelację udzieliła zastępczyni prokuratora generalnego Irena Okrągła, która uznała, że zastosowanie w przedmiotowej sprawie przepisów dekretu Prezydenta RP na uchodźctwie z dnia 31 października 1939 r. o amnestii dla byłych więźniów brzeskich nie koliduje z ewentualnym wniesieniem kasacji do Sądu Najwyższego, ponieważ kasacja może zostać wniesiona na korzyść oskarżonego wraz z wnioskiem o jego uniewinnienie w każdym czasie. Dodała przy tym, że dotyczy to również ewentualnego podjęcia inicjatywy ustawodawczej przez rząd na wzór ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uchyleniu wyroków wydanych wobec osób skazanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Na zakończenie zastępczyni prokuratora generalnego stwierdziła, że zostały podjęte działania zmierzające do odnalezienia akt głównych sprawy w Archiwum Państwowym m.st. Warszawy, w innych archiwach państwowych, w tym za pośrednictwem Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych, które nie przyniosły pozytywnych rezultatów (*vide* odpowiedź zastępcy prokuratora generalnego — z upoważnienia ministra — na interpelację nr 233 w sprawie potrzeby wniesienia kasacji na korzyść Wincentego Witosa oraz dziesięciu posłów II RP skazanych wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 13 stycznia 1932 r., sygn. akt LVII 1K. 471/31, zatwierdzonym przez Sąd Apelacyjny w Warszawie, i więzionych w Twierdzy Brzeskiej; interpelacja nr 233 z dnia 24 stycznia 2006 r. w sprawie potrzeby wniesienia kasacji na korzyść Wincentego Witosa oraz dziesięciu posłów II RP skazanych wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 13 stycznia 1932 r., sygn. akt LVII 1K. 471/31, zatwierdzonym przez Sąd Apelacyjny w Warszawie, i więzionych w Twierdzy Brzeskiej — ponowna).

Ostatecznie zastępczyni prokuratora generalnego 21 lutego 2006 r. zawiadomiła marszałka Sejmu, że w rezultacie poszukiwań odnaleziono w Archiwum Akt Nowych zbiór dokumentów „Proces brzeski”, które jednak są kopią materiałów procesowych. Dlatego zwrócono się do archiwum o wypożyczenie tego zbioru dokumentów w celu wnikliwego zbadania istnienia podstaw prawnych kasacji, o czym mieli być powiadomieni zainteresowani posłowie (*vide* odpowiedź zastępcy prokuratora generalnego na ponowną interpretację nr 233 posła Stanisława Żelichowskiego oraz grupy posłów).

Następna interpelacja posła S. Żelichowskiego oraz grupy posłów została wniesiona 30 listopada 2007 r. Wtedy kolejny raz zwrócono się do ministra sprawiedliwości i jednocześnie prokuratora generalnego o wniesienie kasacji na korzyść skazanych w procesie brzeskim (*vide* interpelacja nr 241 do prezesa Rady Ministrów w sprawie potrzeby wniesienia kasacji na korzyść Wincentego Witosa, Hermana Liebermana, Norberta Barlickiego, Stanisława Dubois, Mieczysława Mastka, Adama Pragiera, Adama Ciołkosza, Władysława Kiernika, Kazimierza Bagińskiego, Józefa Putka — skazanych wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 13 stycznia 1932 r., sygn. akt L. VII. I K 421/31, zatwierdzonym przez Sąd Apelacyjny w Warszawie i więzionych w Twierdzy Brzeskiej).

Dnia 9 stycznia 2009 r. odpowiedzi na tę interpelację udzielił zastępca prokuratora generalnego Andrzej Pogorzelski, który stwierdził, że na interpelację udzielono odpowiedzi już w piśmie z dnia 18 maja 2007 r. W piśmie tym informowano, że po

zbadaniu w Biurze Postępowania Sądowego Prokuratury Krajowej zbioru dokumentów „Proces brzeski”, które znajdowały się w Archiwum Akt Nowych w Warszawie, nie stwierdzono, żeby sądy orzekające w sprawie dopuściły się rażącego naruszenia prawa materialnego lub procesowego, co miałoby uzasadniać złożenie skargi kasacyjnej. Jednak z uwagi na treść aktualnej interpelacji, w której posłowie zakwestionowali zasadność tego stanowiska, oraz wyjątkowy charakter sprawy podjęto decyzję o potrzebie ponownego, wnikliwego zbadania zachowanych dokumentów procesu brzeskiego w Biurze Postępowania Sądowego Prokuratury Krajowej (*vide* odpowiedź zastępcy prokuratora generalnego na interpelację nr 241).

Kolejną interpelację do ministra sprawiedliwości złożył poseł Tadeusz Iwiński 26 września 2008 r. Autor interpelacji w konkluzji postulował wszczęcie odpowiednich procedur rehabilitacyjnych, stwierdzając, że ich brak spowoduje, iż „brzeźmie niesprawiedliwego, a nawet bezprawnego procesu brzeskiego będzie w dalszym ciągu ciążyło na naszym wymiarze sprawiedliwości oraz na wizerunku polskiej demokracji” (*vide* interpelacja nr 5297 do ministra sprawiedliwości w sprawie rehabilitacji posłów Centrolewu oraz innych stronnictw politycznych skazanych w procesie brzeskim).

Na tę interpelację 17 października 2008 r. udzielił odpowiedzi zastępca prokuratora generalnego A. Pogorzelski. Omówił on przebieg dotychczasowych postępowań dotyczących wniesienia kasacji w tej sprawie. Stwierdził przy tym, że „Na gruncie zachowanych materiałów z procesu brzeskiego nie można zatem wykazać, że skazanie oskarżonych nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa”, przy czym „Brak akt sprawy uniemożliwia stwierdzenie, czy w trakcie postępowania karnego doszło do naruszenia zasady obiektywizmu procesowego”. Ponadto zaznaczył, że „historyczne oceny procesu brzeskiego, jako okoliczności niewynikającej z akt sprawy, nie mogą stanowić podstawy wniesienia skargi kasacyjnej”, a „W rezultacie analizy zbioru dokumentów pn. «Proces brzeski» podstaw prawnych do wniesienia w tej sprawie kasacji nie znaleziono” (*vide* odpowiedź zastępcy prokuratora generalnego na interpelację nr 5297).

Warto zaznaczyć, że po tych interpelacjach poselskich i udzielonych na nie odpowiedziach ukazało się szereg publikacji prasowych, w których informowano m.in. o złożonym 13 maja 2019 r. wniosku Polskiego Stronnictwa Ludowego do Rzecznika Praw Obywatelskich o kasację wyroku w sprawie procesu brzeskiego, dotyczącego W. Witosy i jego rehabilitacji, oraz o odbytym 2 lipca 2019 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich seminarium „O odzyskanie godności — seminarium eksperckie w sprawie procesu brzeskiego” (*vide* *Rzecznik analizuje akta „procesu brzeskiego” z lat 30. XX wieku*, „Rzeczpospolita”, 11 XII 2019; *Proces brzeski — dzielił i dzieli*, „Rzeczpospolita”, 1 I 2020; *Zwrócić honor Wincentemu Witosowi*, „Rzeczpospolita”, 1 I 2020).

Dopiero po tym dłuższym wstępie można przejść do omówienia przedmiotowego projektu. Przede wszystkim należy zauważyć, że podobne projekty były już wnoszone do Sejmu:

— w 2012 r. przez grupę posłów z Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej i z Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego w dniu 13 stycznia 2012 r. (*vide* pismo z 13 stycznia 2012 r. zawierające projekt ustawy

o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec represjonowanych za działalność na rzecz demokratycznej Polski byłych posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej — więźniów brzeskich; pismo z 10 kwietnia 2012 r. zawierające autopoprawkę do zgłoszonego 13 stycznia 2012 r. projektu ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec byłych posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej skazanych w procesie brzeskim za działalność na rzecz demokratycznego Państwa Polskiego);

— drugi projekt poselski — notabene pod tym samym tytułem — został wniesiony do Sejmu 20 stycznia 2016 r. (*vide* druk nr 232).

Należy podkreślić, że zarówno treść ostatniego projektu, jak i jego uzasadnienie są w zasadzie tożsame z projektem, który jest przedmiotem niniejszej opinii prawnej. Ponadto poprzedni projekt został negatywnie oceniony przez rząd, który zgłosił m.in. wątpliwości w zakresie jego zgodności z art. 10 w związku z art. 173 oraz art. 175 ust. 1 konstytucji oraz brak oryginalnych akt sprawy, zawierających materiał dowodowy (*vide* pismo z 26 stycznia 2016 r. zawierające stanowisko Rady Ministrów wobec poselskiego projektu ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec byłych posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej skazanych w procesie brzeskim za działalność na rzecz demokratycznego Państwa Polskiego).

Krytyczne stanowisko wobec projektu ustawy wyraziła pierwsza prezes Sądu Najwyższego Małgorzata Gersdorf w piśmie z 24 lutego 2016 r. zaznaczając, że „Niestety projektowana ustawa jest taką właśnie indywidualno-konkretną ustawą, czyli w polskim systemie prawnym nie może występować. Zastosowany instrument prawny, w proponowanym przez opiniowany projekt ustawy kształcie, jest niedopuszczalny. Nie znaczy to, że pełne przywrócenie czci i godności posłom na Sejm Drugiej Rzeczypospolitej — więźniom brzeskim, się nie należy. Trzeba raz jeszcze powtórzyć — z całą pewnością tak, ale to już uczyniła historia” (*vide* pismo pierwszej prezes Sądu Najwyższego z 24 lutego 2016 r.). Projekt został także negatywnie zaopiniowany przez KRS w opinii stanowiącej załącznik do pisma przewodniczącego KRS z dnia 23 lutego 2016 r. Projektowi zarzucano przede wszystkim, że dotyczy konkretnych wyroków sądowych (*vide* opinia KRS z 17 lutego 2016 r. w przedmiocie projektu ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec byłych posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej skazanych w procesie brzeskim za działalność na rzecz demokratycznego Państwa Polskiego), kiedy ustawy powinny zawierać normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Ponadto projekt był już przedmiotem opinii Biura Analiz Sejmowych z 14 marca 2016 r. (opinia BAS-WAL-450/16). Jej autor stwierdził przede wszystkim, że projekt dotyczy konkretnej sprawy sądowej oraz że przewidziano w nim stwierdzenie nieważności zapadłego w tej sprawie orzeczenia, czyli dotyczy indywidualnie oznaczonych osób. W związku z tym nie zawiera norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Dlatego przyjęcie takiego rozwiązania stanowiłoby przekroczenie kompetencji Sejmu, czyli mogłoby naruszyć zasadę trójpodziału władzy. Należy w pełni podzielić pogląd autora opinii. Ponadto powołał się on na opinię w sprawie projektu z dnia 24 września 2012 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec byłych



posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej skazanych w procesie brzeskim za działalność na rzecz demokratycznego Państwa Polskiego (druk 363).

Wynika z tego, że projekt ustawy o podobnej treści były już dwukrotnie przedmiotem opinii prawnych Biura Analiz Sejmowych, tj. w 2012 r. oraz 2016 r. Co istotne, argumenty podnoszone w tych opiniach nie spowodowały zaniechania jego wniesienia po raz kolejny. Warto jeszcze raz zaznaczyć, że treść obydwu tych projektów, jak i projektu będącego przedmiotem opinii, jest w zasadzie taka sama. W związku z tym należy po raz kolejny stwierdzić, że opiniowany projekt dotyczy konkretnych orzeczeń sądowych w sprawach karnych, które odnoszą się do indywidualnie określonych osób. Ustawa zaś powinna zawierać normy prawne, które mają charakter generalny i abstrakcyjny.

*Robert Jastrzębski\**

\* **Dr hab. Robert Jastrzębski**, ekspert do spraw legislacji w Biurze Analiz Sejmowych, robert.jastrzebski@sejm.gov.pl, <https://orcid.org/0000-0002-7265-0614>

## 2\*

**W sprawie zagadnień związanych  
z tymczasowym aresztowaniem burmistrza**

Opinia dotyczy kwestii związanych z wygaśnięciem mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w sytuacji zastosowania wobec niego aresztu tymczasowego. Wskazano, że mandat w takiej sytuacji nie wygasa *ex lege*, natomiast możliwe jest odwołanie wójta na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym. Jeśli w gminie został ustanowiony zarząd komisaryczny, możliwe jest przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie odwołania wójta.

**SŁOWA KLUCZOWE:** wójt, samorząd gminny, areszt tymczasowy

**On the problems related to the temporary detention  
of a city mayor**

The opinion refers to the issues relating to the expiry of the mandate of a commune head (city mayor) in a situation s/he is temporarily detained. It is pointed out that under such circumstances the mandate does not expire *ex lege*, but it is possible to recall the commune head on the basis of the provisions of the act on the commune government. If a forced administrator is appointed in a commune, it is possible to hold a local referendum on recalling the head of the commune.

**KEY WORDS:** commune head, commune government, temporary detention

---

**I. Tezy opinii**

1. Areszt tymczasowy nie skutkuje automatycznym wygaśnięciem mandatu wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Mandat wójta wygasa dopiero wtedy, gdy w wyniku wyroku sądowego straci on prawo wybieralności zgodnie z art. 11 § 2 w zw. z art. 492 § 1 pkt 4 kodeksu wyborczego albo zostanie odwołany.

2. Jeśli w gminie ustanowiono zarząd komisaryczny, możliwe jest przeprowadzenie referendum lokalnego na wniosek mieszkańców o odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na podstawie przepisów ustawy o referendum lokalnym.

3. Odwołanie wójta jest także możliwe w trybie art. 96 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, jeżeli dopuszcza się on powtarzającego się naruszenia konstytucji lub ustaw. Wojewoda wzywa wójta do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie

---

\* Opinia została napisana 31 stycznia 2020 r. (*przyp. red.*).

odnosi skutku, występuje z wnioskiem do prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. Wówczas wyznaczana jest osoba, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcję.

4. Po wygaśnięciu mandatu wójta przedterminowe wybory zarządza prezes Rady Ministrów w rozporządzeniu, w trybie określonym w art. 474 § 1 kodeksu wyborczego. Zgodnie z art. 372 § 1 w zw. 474 § 2 kodeksu wyborczego w takiej sytuacji wybory zarządza się i przeprowadza w ciągu 90 dni od daty wystąpienia tej przyczyny.

5. W przypadku tymczasowego aresztowania wójta, od dnia zatrzymania do dnia zwolnienia lub do dnia wygaśnięcia mandatu wójta jego zadania i kompetencje przejmuje zastępca.

## II. Przedmiot opinii

Do BAS skierowano prośbę o przygotowanie odpowiedzi na następujące pytania:  
„1. W jaki sposób i kiedy można odwołać burmistrza w sytuacji, w której ustanowiony jest na jego miejsce zarząd komisaryczny?

2. Ile czasu potrzeba, aby rozpisać nowe wybory i od kogo to zależy?

3. Czy mandat burmistrza, który przebywa w areszcie tymczasowym, w pewnym momencie automatycznie wygasa?

4. Czy da się (jeśli tak, to jak) takowego burmistrza złożyć z urzędu?”.

Opinia została przygotowana na zlecenie posła, przyjęte przez Biuro Analiz Sejmowych do realizacji 21 stycznia 2020 r. W opinii uwzględniono stan prawny na dzień jej sporządzenia.

Opinię sporządzono na podstawie:

1) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.; dalej: u.s.g.),

2) ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 741; dalej: u.r.l.);

3) ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r. poz. 684, ze zm.; dalej: k.w.).

Ilekoć w opinii użyto pojęcia „wójt” oznacza to także burmistrza i prezydenta miasta.

## III. Uzasadnienie tez opinii

Zarząd komisaryczny jest ustanawiany w razie nierokującej nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, przez prezesa Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 97 ust. 1 u.s.g.). Komisarz rządowy przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji organów gminy z dniem powołania

(art. 97 ust. 4)<sup>1</sup>. Wójt jest organem wykonawczym gminy, a drugim organem gminy jest rada gminy. Zarząd taki powołuje się na okres do dwóch lat<sup>2</sup>, nie dłużej jednak niż do wyboru rady oraz wójta na kolejną kadencję. Konsekwencją powołania zarządu jest, że osoby wybrane — choć zachowują swój status — czasowo nie mogą wykonywać swoich obowiązków. Ich prawa i obowiązki w okresie zawieszenia przechodzą na komisarza, ale należy podkreślić, że kadencja organów nie zostaje skrócona.

Jeżeli upływ dwuletniego terminu zawieszenia nastąpi przed końcem kadencji zawieszonych organów, wówczas zawieszony organ gminy ponownie mogą rozpocząć swoją działalność aż do czasu wyboru organów nowej kadencji. Świadczy o tym użyte przez ustawodawcę sformułowanie „zawiesza organy gminy”.

### Ad 1. i 2.

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym są trzy możliwości odwołania wójta (burmistrza) z zajmowanego stanowiska.

Pierwszą są działania rady gminy w formie zarządzenia referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza) wobec nieudzielenia wójtowi absolutorium lub wotum zaufania, wskazane w art. 28a u.s.g.<sup>3</sup> albo z innej przyczyny niż nieudzielenie wójtowi absolutorium (art. 28b<sup>4</sup>). W obu przypadkach uchwała rady gminy nie może zostać

---

<sup>1</sup> B. Dolnicki zwraca uwagę na użycie w komentowanym artykule pojęć „zarząd komisaryczny” i „komisarz rządowy”. Zarząd komisaryczny oznacza samą instytucję prawną, a komisarz rządowy jest konkretną osobą upoważnioną do wykonywania zarządu; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne*, Sosnowiec 2015, s. 285–286.

<sup>2</sup> Zdaniem A. Szewca wskazany termin może zostać skrócony przez premiera; *vide* A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa*, komentarz do art. 85, Legalis.

<sup>3</sup> „Art. 28a ust. 1. Uchwała rady gminy w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium, podjęta po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta. Przed podjęciem uchwały w sprawie udzielenia wójtowi absolutorium rada gminy zapoznaje się z wnioskiem i opinią, o których mowa w art. 18a ust. 3.

2. Uchwałę w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy.

3. Rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny określonej w ust. 1 na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium.

4. Przed podjęciem uchwały, o której mowa w ust. 3, rada gminy zapoznaje się z opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium oraz wysłuchuje wyjaśnień wójta.

5. Uchwałę, o której mowa w ust. 3, rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym”.

<sup>4</sup> „1. Rada gminy, po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium jedynie na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady.

2. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, wymaga formy pisemnej i uzasadnienia przyczyny odwołania oraz podlega zaopiniowaniu przez komisję rewizyjną.

podjęta wcześniej niż upływie dziewięciu miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na dziewięć miesięcy przed zakończeniem kadencji. Przepisy te nie znajdują zastosowania w omawianej sytuacji, ponieważ organ, jakim jest rada gminy, został zawieszony wskutek ustanowienia zarządu komisarycznego.

Druga możliwość to przeprowadzenie referendum lokalnego na wniosek mieszkańców o odwołanie wójta, burmistrza, prezydenta miasta (art. 2 ust. 2 pkt 1 u.r.l.). Wniosek mieszkańców dotyczący odwołania rady gminy i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) albo odwołania jednego z tych organów może zostać złożony po upływie 10 miesięcy od dnia wyboru organu albo 10 miesięcy od dnia ostatniego referendum w sprawie jego odwołania i nie później niż na osiem miesięcy przed zakończeniem jego kadencji.

Z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego może wystąpić:

1) grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, a w odniesieniu do referendum gminnego także pięciu obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy;

2) statutowa struktura terenowa partii politycznej działająca w danej jednostce samorządu terytorialnego;

3) organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 u.r.l. inicjator referendum powiadamia na piśmie przewodniczącego zarządu danej jednostki samorządu terytorialnego, a w gminie — wójta, burmistrza, prezydenta miasta o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum. Ponieważ wójt nie sprawuje w tym czasie swojej funkcji, powiadomienie to — jak się wydaje — należy przedstawić komisarzowi rządowemu. Przepisy ustawy nie odnoszą się do sytuacji, w której podejmuje się próbę odwołania wójta, w zamian za którego ustanowiono zarząd komisaryczny. Zakazu odwołania wójta w tym czasie nie ustanowiono wprost, a próba jego wywodzenia jest nieuzasadniona. Skoro bowiem zarząd komisaryczny powoływany jest w razie nieprawidłowości funkcjonowania organów gminy, to próba zmiany tych organów na inne, być może lepiej funkcjonujące, jest uzasadniona. Zawieszenie organów gminy i ustanowienia zarządu komisarycznego nie oznacza jeszcze, że byt prawny tych organów został definitywnie zakończony. Zachowują one swój status, choć nie wykonują obowiązków — ich kadencja nadal trwa. Czas sprawowania zarządu komisarycznego — jak się wydaje — może być także czasem, w którym wyłoni się nowego wójta. Będzie to jeden z elementów programu naprawczego w gminie<sup>5</sup>.

3. Rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 1.

4. Uchwałę, o której mowa w ust. 3, rada gminy podejmuje większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> W odpowiedzi sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji — z upoważnienia prezesa RM — na zapytanie nr 4343 w sprawie wyjaśnienia aspektów prawnych dotyczących zawieszenia rady miasta i gminy oraz burmistrza Międzyrzecza i powołania komisarza wyrażono stanowisko, że ustanowienie zarządu komisarycznego nie wiąże się z koniecznością przeprowadzenia wyborów

Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.r.l. w terminie 60 dni od dnia powiadomienia, o którym mowa w art. 12 ust. 1, inicjator przeprowadzenia referendum zbiera podpisy mieszkańców uprawnionych do wybierania organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, którzy chcą poprzeć inicjatywę w tej sprawie. Procedurę i obowiązujące terminy uregulowano w rozdziałach 3 i 5 u.r.l. Może ona zająć między 152 a 210 dni, w zależności np. od tego, czy istnieje konieczność usuwania uchybień (art. 22 ust. 3 u.r.l.), czy prowadzona jest procedura skargowa, opisana w art. 26 u.r.l. albo czy referendum odbywa się ostatnim możliwym terminie (art. 27 u.r.l.). Po spełnieniu wszystkich obowiązków i dostarczeniu wymaganych prawem dokumentów komisarz wyborczy wydaje postanowienie o przeprowadzeniu referendum lub odrzuceniu wniosku mieszkańców nie później niż w ciągu 30 dni od dnia jego złożenia (art. 24 u.r.l.). Komisarz ustala kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum, z tym że referendum nie może odbyć się później niż w 50. dniu od dnia opublikowania postanowienia komisarza wyborczego w tej sprawie albo od dnia uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego uwzględniającego skargę na odrzucenie wniosku o przeprowadzenie referendum. Jeśli wójt zostanie odwołany, komisarz wyborczy wydaje postanowienie o wygaśnięciu mandatu wójta (art. 492 § 1 pkt 8 lub 9 k.w.). Następnie przedterminowe wybory wójta zarządza prezes Rady Ministrów w rozporządzeniu, w trybie określonym w art. 474 § 1 k.w. Zgodnie z art. 372 § 1 w zw. 474 § 2 k.w. w razie konieczności przeprowadzenia wyborów przedterminowych wybory zarządza się i przeprowadza w ciągu 90 dni od daty wystąpienia tej przyczyny.

Trzecia możliwość wynika z art. 96 ust. 2 u.s.g. Przepis stanowi, że jeżeli powtarzającego się naruszenia konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt, wojewoda wzywa wójta do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku, występuje z wnioskiem do prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. W przypadku odwołania wójta prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcję.

Należy zwrócić uwagę, że: „co prawda ustawa o samorządzie gminnym przewiduje w art. 96 ust. 2 możliwość odwołania wójta, gdy dopuszcza się on powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw, to jednak wójt, wobec którego zachodzą przesłanki zastosowania tymczasowego aresztowania, może nie spełniać przesłanek zastosowania tego personalnego środka nadzoru. W sytuacji bowiem jednokrotnego naruszenia prawa odwołanie wójta przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody

---

przedterminowych, nie powoduje bowiem rozwiązania organów gminy, a jedynie ich zawieszenie. Natomiast wybory przedterminowe, zgodnie z art. 28d u.s.g., przeprowadza się w przypadku wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przed upływem kadencji. We wskazanej sytuacji nie jest jednak wykluczona możliwość przeprowadzenia referendum gminnego w sprawie odwołania organu wykonawczego na podstawie przepisów ustawy o referendum lokalnym. W przypadku gdyby doszło do odwołania burmistrza w wyniku przeprowadzonego referendum gminnego, zasadne byłoby rozważenie ewentualnego zniesienia zarządu komisarycznego. W takiej sytuacji istotna byłaby skuteczność przeprowadzonego referendum, w tym brak ewentualnych protestów referendalnych lub ich rozstrzygnięcie przez sąd okręgowy (art. 67 ust. 5 u.r.l.); *vide* <<http://orka2.sejm.gov.pl>>, dostęp 29 I 2020.



jest prawnie niedopuszczalne. Art. 96 ust. 2 u.s.g. wymaga bowiem, aby naruszenie prawa przybrało cechę powtarzającego się naruszenia, a ponadto musi ono dotyczyć Konstytucji lub ustaw a nie prawa w ogóle<sup>6</sup>.

### Ad 3.

Zgodnie z art. 28g ust. 1 u.s.g., w przypadku przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta spowodowanej jedną z następujących okoliczności:

- 1) tymczasowym aresztowaniem,
  - 2) odbywaniem kary pozbawienia wolności wymierzonej za przestępstwo nieumyślne,
  - 3) odbywaniem kary aresztu,
  - 4) niezdolnością do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni,
  - 5) zawieszeniem w czynnościach służbowych
- jego zadania i kompetencje przejmuje zastępca, a w gminach, w których powołano więcej niż jednego zastępcę, pierwszy zastępca.

Zgodnie z treścią ust. 6 zastępca, pierwszy zastępca albo osoba, o której mowa w art. 28h<sup>7</sup>, wykonuje zadania i kompetencje wójta:

- 1) od dnia zatrzymania do dnia zwolnienia — w przypadku okoliczności, o której mowa w ust. 1 pkt 1,
- 2) od dnia wskazanego w wezwaniu do stawienia się w zakładzie karnym do dnia zwolnienia — w przypadku okoliczności, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3,
- 3) w okresie wskazanym w zaświadczeniu lekarskim — w przypadku okoliczności, o której mowa w ust. 1 pkt 4,
- 4) w okresie zawieszenia w czynnościach służbowych — w przypadku okoliczności, o której mowa w ust. 1 pkt 5, jednak nie dłużej niż do dnia wygaśnięcia mandatu wójta.

„W zakresie pojęcia «przejęcie zadań i kompetencji» znajduje się, bez wątpienia, całość aktywności organu wykonawczego gminy. Co warte podkreślenia, substytucja nie polega na tym, że następuje zmiana na stanowisku wójta, a jedynie przejęcie jego kompetencji. Niemniej jednak, ustawa ustrojowa przewiduje wprost, że zastępca (pierwszy zastępca) wójta, staje się w tej sytuacji pełnoprawnym organem gminy<sup>8</sup>».

Mandat wójta (burmistrza) nie wygasa z powodu pobytu wójta areszcie tymczasowym, wygaśnię ewentualnie dopiero, gdy w wyniku wyroku sądowego straci on prawo wybieralności, zgodnie z art. 11 § 2 w zw. z art. 492 § 1 pkt 4 k.w., albo zostanie odwołany. Zgodnie bowiem z art. 492 § 1 pkt 4, 8 i 9 k.w. wygaśnięcie mandatu wójta następuje m.in. wskutek utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów, odwołania w referendum, odwołania wójta w trybie art. 96 ust. 2 u.s.g.

<sup>6</sup> M. Jerominek, *Zawieszenie wójta w wykonywaniu zadań i kompetencji*, „Administracja” 2007, nr 2, s. 66.

<sup>7</sup> Osoba wyznaczona przez prezesa RM na wniosek wojewody.

<sup>8</sup> J. Wilk, *Tymczasowe zastępcstwo wójta*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2011, nr 2, s. 18.

Zgodnie z art. 11 § 2 k.w. nie ma prawa wybieralności w wyborach osoba:

1) skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, a w przypadku wyborów, o których mowa w § 1 pkt 6, skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;

2) wobec której wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2a ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów.

„Przepisy Kodeksu wyborczego normujące wygaszanie mandatu wójta stanowią normę *ius cogens*. Uzasadnieniem dla potraktowania skazania karą pozbawienia wolności za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego jako przesłanki utraty biernego prawa wyborczego jest zapewnienie właściwego doboru kandydatów na stanowiska publiczne, związane i wiążące się ze sprawowaniem władzy”<sup>9</sup>.

„W przypadku skazania burmistrza prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego wykonuje on swój mandat (ze wszystkimi skutkami prawnymi), do czasu prawomocnego stwierdzenia wygaśnięcia mandatu. Oznacza to, że może dokonywać wszelkich czynności prawnych w zakresie prawa administracyjnego i cywilnego. W świetle powołanych przepisów, nawet po prawomocnym wyroku skazującym, a przed prawomocną uchwałą stwierdzającą wygaśnięcie, wszystkie czynności prawne będą skuteczne. Wadliwe natomiast będą czynności prawne dokonane przez piastuna organu po prawomocnym stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu”<sup>10</sup>.

W literaturze wskazuje się, że konfrontując przepis art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych<sup>11</sup> i art. 11 k.w., można dostrzec niespójność. „O ile pragmatyka

<sup>9</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 26 marca 2018 r., sygn. akt IV SA/Gl 1115/16, Lex nr 2497754.

<sup>10</sup> M. Bator, *Skutki zastosowania wobec piastuna organu wykonawczego gminy środka karnego w postaci zakazu sprawowania funkcji i stanowisk*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2013, nr 5, s. 61.

<sup>11</sup> „Art. 6. 1. Pracownikiem samorządowym może być osoba, która:

- 1) jest obywatelem polskim, z zastrzeżeniem art. 11 ust. 2 i 3;
- 2) ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych;
- 3) posiada kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku.

2. Pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru lub powołania może być osoba, która spełnia wymagania określone w ust. 1 oraz nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

3. Pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na stanowisku urzędniczym, może być osoba, która spełnia wymagania określone w ust. 1 oraz dodatkowo:

- 1) posiada co najmniej wykształcenie średnie lub średnie branżowe;
- 2) nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- 3) cieszy się nieposzlakowaną opinią.

samorządowa normując wymóg niekaralności wskazuje na rodzaj przestępstwa, nie określa rodzaju kary, natomiast kodeks wyborczy wyraźnie tę kwestię precyzuje, określając rodzaj kary, tj. karę pozbawienia wolności. Powstają zatem wątpliwości dotyczące zastosowania obu wskazanych przepisów, w szczególności wobec osoby skazanej na inną karę niż pozbawienie wolności (np. karę grzywny) za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Charakter prawny biernego prawa wyborczego i stosunku pracy z wyboru<sup>12</sup> pozostaje w ścisłym związku, z tym że stosunek pracy odgrywa w tym przypadku rolę akcesoryjną wobec podstawowego prawa konstytucyjnego, jakim jest prawo wyborcze. Stąd uznać należy, że osobie dysponującej prawem wybieralności (np. skazanej na karę grzywny) przysługuje prawo do nawiązania stosunku pracy w przypadku wyboru na funkcję prezydenta miasta<sup>13</sup>.

Zgodnie z art. 28d ust. 1 u.s.g. w przypadku wygaśnięcia mandatu wójta przed upływem kadencji przeprowadza się wybory przedterminowe na zasadach określonych w kodeksie wyborczym. Wyborów nie przeprowadza się, jeżeli data wyborów przedterminowych miałaby przypaść w okresie sześciu miesięcy przed zakończeniem kadencji wójta. Wyborów przedterminowych nie przeprowadza się także, jeśli data wyborów miałaby przypaść w okresie dłuższym niż sześć a krótszym niż 12 miesięcy przed zakończeniem kadencji wójta i rada w terminie 30 dni od dnia podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu wójta podejmie uchwałę o nieprzeprowadzaniu wyborów. Należy wskazać, że zgodnie z art. 28f u.s.g., w przypadku wygaśnięcia mandatu wójta przed upływem kadencji jego funkcję, do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta, pełni osoba wyznaczona przez prezesa Rady Ministrów. W przypadku wygaśnięcia mandatu wójta w czasie pełnienia funkcji w związku z odbywaniem przez niego kary pozbawienia wolności wymierzonej za przestępstwo nieumyślne bądź odbywaniem kary aresztu, osoba ta pełni funkcję wójta do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta.

#### Ad 4.

Procedura ewentualnego odwołania tymczasowo aresztowanego wójta (burmistrza) odbywa się w sposób przedstawiony punkcie III. ad 1 i 2 opinii. Jak wskazano, sam fakt tymczasowego aresztowania nie może stanowić przesłanki do zastosowania art. 96 u.s.g., jeśli nie zostały spełnione warunki wskazane w tym przepisie. Ponadto w tym przypadku

---

4. Pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na kierowniczym stanowisku urzędniczym może być osoba, która spełnia wymagania określone w ust. 1 i ust. 3 pkt 2 i 3 oraz dodatkowo:

1) posiada co najmniej trzyletni staż pracy lub wykonywała przez co najmniej 3 lata działalność gospodarczą o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku;

2) posiada wykształcenie wyższe w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. c ustawy o pracownikach samorządowych wójt jest pracownikiem samorządowym zatrudnianym na podstawie wyboru w urzędzie gminy.

<sup>13</sup> K. Stefański, *Możliwość pełnienia funkcji przez prezydenta miasta (wójta, burmistrza) ukaranego karą grzywny*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2019, nr 7, s. 29.

możliwe jest także zastosowanie procedury określonej w art. 28b u.s.g., zgodnie z którą rada gminy, po upływie dziewięciu miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na dziewięć miesięcy przed zakończeniem kadencji, może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium lub nieudzielenie wójtowi wotum zaufania jedynie na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady. Wniosek taki wymaga formy pisemnej i uzasadnienia przyczyny odwołania oraz podlega zaopiniowaniu przez komisję rewizyjną. Rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Uchwałę rada gminy podejmuje większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym. Tego przepisu nie można jednak zastosować, jeśli w gminie został ustanowiony zarząd komisaryczny.

*Joanna M. Karolczak\**

\* **Joanna M. Karolczak**, radca prawny, ekspert ds. legislacji w Biurze Analiz Sejmowych, joanna.karolczak@sejm.gov.pl, <https://orcid.org/0000-0002-5421-4683>



## GLOSY

PRZEGLĄD SEJMOWY

nr 2(157)/2020, s. 183–189; <https://doi.org/10.31268/PS.2020.25>

### **Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 13 listopada 2019 r., sygn. akt I NSW 152/19**

Sąd Najwyższy w postanowieniu z 13 listopada 2019 r. (sygn. akt I NSW 152/19), zauważył, że osoba znajdująca się na liście kandydatów w wyborach do Sejmu i Senatu i wnosząca protest nie ma legitymacji do jego wniesienia, jeżeli nie wykaże, że jednocześnie jest wyborcą. Wnoszący protest jako kandydat korzystający z biernego prawa wyborczego nie wykazuje *per se* posiadania legitymacji do jego wniesienia, ta bowiem, zgodnie z art. 82 § 2, 3 i 5 kodeksu wyborczego, przysługuje ograniczonemu kręgowi podmiotów, spośród których nie ma kandydata do Sejmu. Tym samym kandydatowi nie przysługuje prawo do wniesienia protestu wyborczego. Wydaje się zasadne, żeby prawo wybieralności, pod warunkiem zarejestrowania kandydata na liście kandydatów i umieszczenia jego nazwiska na karcie do głosowania, wiązało się również z legitymacją do złożenia protestu przeciwko ważności wyborów. Dostrzeżona luka wymaga interwencji legislacyjnej przez odpowiednie doprecyzowanie treści art. 82 § 3 kodeksu wyborczego w ten sposób, aby wprowadzić także możliwość złożenia protestu wyborczego osobom korzystającym z biernego prawa wyborczego, a niebędącym wyborcami (niepowołującym się na swój status wyborcy), których nazwisko figuruje w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego.

**SŁOWA KLUCZOWE:** protest wyborczy, prawo do wniesienia protestu wyborczego, legitymacja protestowa

### **Commentary to the decision of the Supreme Court of 13 November 2019, ref. No. I NSW 152/19**

In its decision of 13 November 2019 (ref. No. I NSW 152/19), the Supreme Court noted that a person who is on the list of candidates in the elections to the Sejm and the Senate and filing a protest has to legitimize thereto if s/he does not simultaneously demonstrate that s/he is a voter. The person filing a protest as a candidate exercising his/her passive voting right does not demonstrate his/her legitimacy to file it *per se*, as — according to Article 82(2)(3)(5) of the election code — it is vested in a limited group of persons, which does not comprise a candidate to the Sejm. Thus, the candidate is not vested with the right to file an election protest. It seems reasonable that the right to be elected, on condition that a candidate is registered on the list of candidates and his/her name appears on the ballot paper, is also connected with the legitimacy to file a protest concerning the validity of the elections. This gap requires a legislative intervention by properly specifying the content of Article 82(3) of the election code so as to introduce the possibility of filing election protest by persons exercising passive election rights and not being



voters (not referring to their status of voters), whose name is included in the voter registration list in one of voting circuits at the territory of a given constituency.

**KEY WORDS:** election protest, right to file an election protest, protest legitimacy

Spółród 279 protestów wyborczych rozpoznanych po wyborach do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, które odbyły się 13 października 2019 r., warto zwrócić uwagę na postanowienie Sądu Najwyższego z 13 listopada 2019 r., sygn. akt I NSW 152/19. W odróżnieniu od wielu innych protestów wyborczych tego okresu sprawa ta nie wzbudzała powszechnego zainteresowania medialnego (jak np. protesty związane z zastosowaniem terminu do dopisania kandydata na listę do Senatu RP po śmierci marszałka Kornela Morawieckiego<sup>1</sup>), to jednak wydaje się, że w przyszłości może skutkować zmianą kodeksu wyborczego [dalej: k.w.]<sup>2</sup>.

Stan faktyczny w sprawie przedstawiał się następująco. Wnoszący protest Z. złożył go w terminie do Sądu Najwyższego. Jednoznacznie wskazał, że działa w tym przypadku „jako kandydat, którego nazwisko w dniu wyborów umieszczone było w spisie kandydatów do sejm”. W rzeczywistości Z. był kandydatem do Sejmu RP w jednym z okręgów wyborczych. W proteście kandydat ten zarzucił nieważność lub nieprawidłowość wyborów do Sejmu RP w okręgu, w którym kandydował, wnosząc o stwierdzenie nieważności wyborów w tym zakresie lub ponowne komisyjne przeliczenie głosów. Skarżący podnosił, że w jednej z obwodowych komisji wyborczych w okręgu pominięta została w procesie liczenia głosów liczba głosów wyborców oddana na jego kandydaturę. Na dowód tego skarżący dołączył do protestu oświadczenie, sporządzone w zwykłej formie pisemnej, podpisane przez czterech wyborców deklarujących, że oddali na niego głosy właśnie w tej komisji obwodowej, przy czym ze sprawozdania komisji wyborczej wynikało, że wnoszący protest otrzymał tam zero głosów. Warto zauważyć, że sam Z. nie złożył oświadczenia, że głosował sam na siebie, ani też w całej treści jego protestu w żadnym miejscu nie wskazał, aby był również wyborcą w tym okręgu.

Uczestnicy postępowania w sprawie, tj. Państwowa Komisja Wyborcza [dalej: PKW], prokurator generalny oraz Okręgowa Komisja Wyborcza [dalej: OKW] w C., zajmując stanowisko w sprawie, nie odnieśli się do podmiotowej legitymacji kandydata do złożenia protestu. Zasadniczo ich stanowiska były istotnie rozbieżne.

<sup>1</sup> *Vide* przede wszystkim postanowienie SN z 5 listopada 2019 r., sygn. akt I NSW 136/19, dotyczące protestu złożonego przez podmiot mający szczególną legitymację w tym zakresie, wynikającą z art. 82 § 5 *in fine* kodeksu wyborczego. tzn. pełnomocnik wyborczy. W tym przypadku komitetu wyborczego PSL (którego kandydat nie został wybrany w okręgu, w którym po śmierci K. Morawieckiego dopisano nowego kandydata Zjednoczonej Prawicy).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r., Dz.U. z 2019 r. poz. 684, ze zm.

Państwowa Komisja Wyborcza, wnioskując o pozostawienie protestu bez dalszego biegu, argumentowała, że dokument konstytuujący oświadczenie czterech wyborców nie przesądza o tym, w jaki rzeczywiście sposób głos został oddany. Jej zdaniem, kandydat nie jest w stanie przedstawić żadnego innego dowodu (poza dołączonym oświadczeniem) na poparcie swoich twierdzeń. Protest zaledwie uprawdopodobniony oświadczeniem *post factum* nie może odnosić zamierzonego skutku.

Odmienne było stanowisko prokuratora generalnego, który zapewne biorąc pod uwagę zbliżone w swej treści protesty składane (aczkolwiek przez wyborców, a nie przez kandydata) po wyborach do Parlamentu Europejskiego<sup>3</sup>, sugerował, aby sąd uznał zasadność protestu. Jednocześnie wskazał, że naruszenie przepisów ustawy nie miało wpływu na wynik wyborów i nawet gdyby uznać zasadność argumentów kandydata i zaliczyć mu zadeklarowane w oświadczeniu głosy wyborców, to — biorąc pod uwagę uzyskany przez niego wynik — do skutecznego wyboru i tak brakłoby mu jeszcze ponad 10 tys. głosów.

Okręgowa Komisja Wyborcza w C. zaprzeczyła możliwości nieprawidłowego policzenia głosów w obwodzie. Dołączyła do sprawy protokół posiedzenia właściwej obwodowej komisji, z którego wynikało, że nie było żadnych zastrzeżeń co do przebiegu głosowania i ustalenia wyników głosowania.

Sąd Najwyższy postanowił pozostawić protest bez dalszego biegu. Jednak uczynił tak z przyczyn odmiennych niż sugerowały PKW czy OKW. Uznał bowiem, że protest został złożony przez osobę nieuprawnioną zgodnie z art. 243 § 1 zd. 1 k.w., który obliгуje Sąd do takiego rozstrzygnięcia. Po pobieżnym przytoczeniu stosownych przepisów dotyczących konstrukcji legitymacji protestowej w kodeksie wyborczym, Sąd stwierdził: „Wnoszący protest Z. nie wskazał, że jego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania, ale podnosił jedynie to, iż był kandydatem do Sejmu w okręgu wyborczym nr X (C). [...] W niniejszej sprawie, wnoszący protest nie wykazał, że posiadał legitymację do jego wniesienia, ta bowiem, zgodnie z art. 82 §§ 2, 3 i 5 k.wyb., przysługuje ograniczonemu kręgowi podmiotów, pośród których to podmiotów nie ma kandydata do Sejmu. Tym samym kandydatowi, jako takiemu nie przysługuje prawo do wniesienia protestu wyborczego. Przysługuje ono natomiast wyborcy. W przedmiotowej sprawie nikt z potencjalnie zainteresowanej grupy wyborców, której głosy zostały rzekomo pominięte, nie wniósł protestu, natomiast wnoszący protest w żadnym fragmencie jego treści nie wskazał, że jest również wyborcą w jakimkolwiek z obwodów głosowania — wręcz przeciwnie wyraźnie podkreślał, że składając protest działa jako kandydat. Kwestia ta determinuje rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego w przedmiotowej sprawie”.

Sąd Najwyższy wskazał, że wnoszący protest jako kandydat korzystający z biernego prawa wyborczego nie dysponuje legitymacją do jego wniesienia. Ustawodawca

<sup>3</sup> *Vide* np. postanowienie SN z 24 czerwca 2019 r., sygn. akt I NSW 29/19, w którym Sąd wyraził opinię, że zarzuty protestu są zasadne, lecz naruszenie przepisów ustawy nie miało wpływu na wynik wyborów. Składająca protest w tej sprawie wskazała, że głosowała na konkretnego kandydata w lokalu konkretnej komisji obwodowej a tymczasem, jak wynikało ze sprawozdania komisji, ów kandydat nie uzyskał żadnego głosu.

bowiem precyzyjnie określił krąg podmiotów, którym przysługuje prawo wniesienia protestu wyborczego w wyborach parlamentarnych. Art. 82 § 2 k.w. stanowi, że wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania, może wnieść protest przeciwko ważności wyborów z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów. Z kolei zgodnie z art. 82 § 3 k.w. wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego, może wnieść protest przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi posła lub senatora. W myśl art. 82 § 5 k.w. prawo wniesienia protestu — oprócz wyborcom — przysługuje również przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej i pełnomocnikowi wyborczemu. Tylko podmioty objęte wskazanymi regulacjami kodeksowymi mogą skorzystać z protestu wyborczego<sup>4</sup>. Zatem legitymacja protestowa, zgodnie z art. 82 § 2, 3 i 5 k.w. — przysługuje ograniczonemu kręgowi podmiotów — a wśród nich nie ma kandydata. Tym samym kandydatowi — jako takiemu (jeśli nie wykaże, że jednocześnie jest wyborcą) nie przysługuje prawo do wniesienia protestu wyborczego<sup>5</sup>.

Należy wskazać, że takie rozstrzygnięcie nie było ani pierwszym, ani jedynym tego typu, w którym Sąd powoływał się na brak wskazania przez wnoszącego protest, że jego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania, co uzasadniało pozostawienie protestu bez dalszego biegu. Jednak w tego typu sprawach dotychczas rozstrzyganych<sup>6</sup> zazwyczaj powołano się na brak wskazania legitymacji protestowej dotyczył sytuacji, gdy z treści protestu niemożliwe było wywnioskowanie sensownych zarzutów protestowych i SN przyjmował takie rozwiązanie z przyczyn czysto utylitarnych. W głosowanej sprawie tak jednak nie było. Protest był konkretny, ale wnoszący protest występował w roli, która nie dawała mu legitymacji do złożenia protestu.

Warto zastanowić się, czy rozstrzygnięcie SN było właściwe i czy brzmienie art. 82 k.w. pozwala na kwalifikowanie osoby korzystającej z biernego prawa wyborczego, a nie powołującej się na swój status wyborcy jako osoby pozbawionej legitymacji protestowej. Warto też przy okazji dokonać literalnej analizy § 1–3 tego przepisu, wydają się one bowiem nie do końca logicznie sformułowane. W szczególności nie do końca spójne wydają się związki § 3 z poprzedzającymi go paragrafami. Oczywiście wydaje się, że art. 82 § 2 powstał jako przepis określający dopuszczalność składania protestów *en bloc*

<sup>4</sup> Confer B. Banaszak, *Protest wyborczy w wyborach parlamentarnych*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1, s. 54.

<sup>5</sup> Zasada ta oznacza, że żadne inne podmioty (osoby lub organizacje) nie są uprawnione do wnoszenia protestów przeciwko ważności wyborów. Confer też np. postanowienie SN z 3 listopada 2011 r., sygn. akt III SW 119/11, OSNP 2012, nr 11–12, poz. 156.

<sup>6</sup> Vide postanowienie SN z 10 lipca 2019 r., sygn. akt I NSW 34/19 (jest ono przytaczane w uzasadnieniu głosowanej sprawy).

(podobnie zresztą jak w przypadku legitymacji określonej w § 4 i 5), zaś art. 82 § 3 ma za zadanie określić legitymację protestową w przypadkach lokalnych — w konkretnym okręgu wyborczym lub wobec konkretnej osoby. Natomiast nie do końca precyzyjnie ujęty jest zakres protestu. Powody, dla których protest we wszystkich tych przypadkach (§ 2–§ 5) jest zgłoszony, dookreśla § 1. Niezrozumiałe jest, po co są one powtórzone (w delikatnie zmienionej zresztą formule) w § 2, a nie są powtarzane w pozostałych paragrafach<sup>7</sup>. Niezależnie od tego, jak został w kodeksie wyborczym określony krąg osób posiadających legitymację do wniesienia protestu, w kręgu tym nie określono wprost osoby korzystającej z biernego prawa wyborczego, a więc kandydata, którego nazwisko znajdowało się na listach do głosowania.

Należy zauważyć, że SN w sprawach protestów wyborczych składanych przez obywateli, w przypadku których tradycyjnie nie jest wymagany przymus adwokacki, pozwała na daleko idące odstępstwa od ścisłego dostosowania treści protestu do ustawowego standardu normatywnego w tym zakresie (jak wskazano wcześniej nie do końca precyzyjnie określonego w art. 82 k.w.)<sup>8</sup>. Granice odstępstwa od rygoryzmu mogą dotyczyć precyzji języka, lecz jednak — jak wskazuje praktyka orzecznicza SN — nie mogą naruszać ścisłego zakresu legitymacji do złożenia protestu<sup>9</sup>.

Celem tego orzeczenia było więc swoiste potwierdzenie sztywnego stanowiska w stosunku do uprawnień osób składających protesty. Można rozważyć, czy nie byłoby rozwiązaniem sprawiedliwszym przyjęcie założenia, że osoba ta, będąc kandydatem, była jednocześnie wyborcą. Jednak takie założenie, w szczególności w przypadku protestu opartego na art. 82 § 3 k.w. mogło być mylne<sup>10</sup>, stąd też wydaje się, że stanowisko SN w głosowanej sprawie było właściwe.

Na marginesie można zauważyć, że nawet gdyby w głosowanej sprawie SN uznał legitymację protestową kandydata również jako wyborcy, rozstrzygnięcie nie byłoby inne. Kandydat nie sformułował bowiem jednoznacznych wniosków dowodowych

<sup>7</sup> Sugeruje to odmiennosc powodów uzasadniających protest w § 2, przy czym samo przez się nie wynika z dokonanego powtórzenia. Odmiennosc ujęcia w zasadzie (wobec nawiązania do zakresu przestępstwa, określonego w § 2 do treści § 1) dotyczy jedynie naruszeń — jak wynika z treści § 2 — „przez właściwy organ wyborczy” przepisów określonych w § 1, tj. „przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów”. Przy czym w odróżnieniu od treści określonej w § 1 ustalenia te nie są określone jako stwierdzenie naruszenia „mającego wpływ na wynik wyborów”. Wydaje się, że ta druga kwestia jest absolutnie przypadkowym ujęciem. To, czy coś, co jest przedmiotem protestu, miało czy nie miało wpływu na wynik wyborów, ustali w toku postępowania Sąd, natomiast składający protest z natury rzeczy subiektywnie przekonany jest, że miał on wpływ na tenże wynik wyborów.

<sup>8</sup> W doktrynie podkreśla się, że obowiązkiem wyborcy jest wskazanie, w jakim obwodzie wyborczym został umieszczony w spisie wyborców. *Vide* K. Czaplicki *et al.*, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 241. W toku rozstrzygania protestów wyborczych SN zdawał się nie przywiązywać wagi do tej kwestii, zadowolając się stwierdzeniem, że w proteście ma do czynienia z wyborcą.

<sup>9</sup> *Vide* jednoznaczna opinia doktryny: B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 174. *Confer* postanowienie SN z 3 listopada 2011 r., sygn. akt III SW 119/11.

<sup>10</sup> Tym bardziej, że — jak podkreśla się w doktrynie — „bez względu na powody nieumieszczenia wyborcy w spisie wyborców traci on prawo do wniesienia protestu”; *vide* K. Czaplicki *et al.*, *Kodeks wyborczy...*, s. 241. *Confer* postanowienie SN z 20 lipca 2010 r., sygn. akt III SW 85/10.

i nie przedstawił dowodów, których przeprowadzenie wykazałoby, że przywołane działania wypełniały znamiona przestępstwa wskazanego w zarzucie protestu<sup>11</sup>. W żadnej mierze pojawiający się często w protestach wniosek dotyczący ponownego przeliczenia głosów nie może być traktowany inaczej niż tylko jako postulat, który można podnosić dopiero po wykazaniu popełnienia przestępstwa mającego wpływ na ustalenie wyników głosowania. Art. 241 § 3 k.w. wskazuje, że na wnoszącym protest spoczywa ciężar dowodu. Oświadczenie czterech wyborców (jak w głosowanej sprawie), będące dokumentem prywatnym sporządzonym w zwykłej formie pisemnej, trudno uznać w postępowaniu z protestu wyborczego za wystarczający dowód. Jak wskazuje orzecznictwo SN, protest uprawdopodobniony jedynie oświadczeniem o odmiennym głosowaniu niż wskazują wyniki głosowania ujęte w protokole OKW nie może odnosić zamierzonego skutku. Gdyby tak było, to *de facto* promowano by rozwiązania dysfunkcyjne dla procesu wyborczego, a wiążące się z nadużyciem praw przysługujących wyborcom, którzy nie chcą zaakceptować wyników demokratycznego głosowania<sup>12</sup>. Biorąc to pod uwagę, jest raczej pewne, że SN, nawet gdyby uznał legitymację kandydata do złożenia protestu, to nie dałby wiary oświadczeniom zawartym w dokumencie prywatnym o treści sprzecznej z treścią protokołu OKW<sup>13</sup>.

Niewykluczone jest, że celem zapadłego orzeczenia SN w głosowanej sprawie było także zasugerowanie, że brak legitymacji kandydata w tym zakresie stanowi lukę w prawie wyborczym, którą warto by *de lege ferenda* uzupełnić. Jest to o tyle prawdopodobne, że postulat uzupełnienia przepisów dotyczących legitymacji do składania protestów wyborczych poprzez wprowadzenie stosownego uprawnienia w tym względzie dla kandydata został zgłoszony przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego<sup>14</sup> do rocznego sprawozdania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego odnośnie do uwag o stwierdzonych nieprawidłowościach i lukach w prawie, przedkładanego wraz „Informacją o działalności Sądu Najwyższego” oraz „Informacją o działalności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego” za 2019 r. Wydaje się zasadne, patrząc przez pryzmat reguł wyborczych demokratycznego państwa prawa, aby zarejestrowanie kandydata na liście kandydatów i umieszczenie jego nazwiska na karcie do głosowania oznaczało również legitymację do złożenia protestu przeciwko

<sup>11</sup> Dowodami w sprawie z protestu wyborczego są takie środki, które świadczą o istnieniu lub nieistnieniu pewnych faktów i które zarazem przekonują, że zarzucane w proteście działanie lub zaniechanie jest przestępstwem przeciwko wyborcom w myśl przepisów kodeksu karnego albo postępowaniem sprzecznym z przepisami kodeksu wyborczego dotyczącymi głosowania (*vide* np. postanowienia SN z: 25 października 2011 r., sygn. akt III SW 22/11; 17 listopada 2015 r., sygn. akt III SW 119/15).

<sup>12</sup> *Vide* postanowienie SN z 18 lipca 2019 r., sygn. akt I NSW 65/19.

<sup>13</sup> SN odmawiał ponownego przeliczania głosów w sprawach, w których skarżący jedynie zarzucał błędy w liczeniu głosów, ale zarzutów nie uzasadniał i nie wskazywał dowodów na ich poparcie. Zdaniem SN, ciężar obalenia domniemania zgodności z prawem i prawidłowości ustaleń zawartych w protokołach komisji obwodowych spoczywa na osobie wnoszącej protest wyborczy; *confer* m.in. postanowienia SN z: 29 października 2019 r., sygn. akt I NSW 103/19 lub 30 października 2019 r., sygn. akt I NSW 117/19 i I NSW 118/19.

<sup>14</sup> Pismo Prezesa Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r., sygn. IN Prez. 8/20.

ważności wyborów. Należy stwierdzić, że nie ma przeszkód, aby mający już pewną tradycję ustawową<sup>15</sup> krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia protestu został rozszerzony<sup>16</sup>, tym bardziej że będzie to oznaczało rozbudowę zakresu praw podmiotowych wiążących się z wykonywanym biernym prawem wyborczym.

*Paweł Bucoń\**

\* **Dr Paweł Bucoń**, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, sędzia Sądu Rejonowego Lublin-Wschód w Lublinie z siedzibą w Świdniku, pawelbucon@kul.lublin.pl, <https://orcid.org/0000-0002-4413-2588>

<sup>15</sup> Krąg podmiotów uprawnionych do wnoszenia protestów występował w zbliżonej formule w ustawie z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1990 r. nr 67, poz. 398, *vide* art. 72 ust. 1 i 2 ustawy); *vide* W. Kozielowicz, *Postępowanie w przedmiocie stwierdzenia ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 r.* [w:] *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, red. W. Hermeliński, B. Tokaj, Warszawa 2016, s. 51. W tej ustawie krąg podmiotów określony w art. 72 ust. 3 był rozumiany nieco szerzej niż w obecnie odpowiadającym mu art. 82 § 5 k.w.; prawo wniesienia protestu przysługiwało „podmiotom zgłaszającym kandydatów oraz komisjom wyborczym”, obecnie: „przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej i pełnomocnikowi wyborczemu”. Tym samym za niedopuszczalne uważa się nawet złożenie protestu przez osobę upoważnioną przez pełnomocnika wyborczego; *vide* K. Czaplicki *et al.*, *Kodeks wyborczy...*, s. 241.

<sup>16</sup> Można też zwrócić uwagę, że nieco szerszy zakres aktywności protestowej i w ocenie ważności wyboru posła przysługiwał SN w okresie początków odrodzonego państwa (na warunkach obowiązywania dekretu o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego, Dz.U. z 1918 r. nr 18, poz. 46), gdy oprócz standardowych protestów wyborczych ważność wyboru mogła być kwestionowana przez Sejm Ustawodawczy w trybie art. 98. Postępowania takie w przedmiocie unieważnienia wyboru prowadził również SN; *vide* W. Kozielowicz, *Udział Sądu Najwyższego w kontroli rzetelności wyborów z dnia 26 stycznia 1919 r. do Sejmu Ustawodawczego — kilka uwag o początkach sądowego trybu stwierdzania ważności wyborów parlamentarnych w Polsce*, [w:] *Fiat iustitia pereat mundus. Księga jubileuszowa poświęcona Sędziemu Sądowi Najwyższego Stanisławowi Zabłockiemu z okazji 40-lecia pracy zawodowej*, red. P. Hofmański, Warszawa 2014, s. 283–294. Również legitymacja protestowa SN w przypadku klasycznych protestów była o wiele szersza, bowiem protest zgodnie z art. 88 w ciągu 14 dni od dnia ogłoszenia wyniku wyborów mógł wnieść każdy obywatel. Sąd Najwyższy działał „w charakterze trybunału wyborczego” i wyłącznie orzekał „o przekroczeniu prawa”. Być może więc sugerowana zmiana jest po części powrotem do istotnej tradycji z początku odzyskanej niepodległości, choć należy też zauważyć, że współczesny wyborca do Parlamentu Europejskiego nie musi być obywatelem RP.



## **Głosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 1917/18**

Postanowieniem o sygn. akt I OSK 1917/18 Naczelny Sąd Administracyjny [dalej: NSA] odalił wniosek o wyłączenie sędziego NSA z powodu wadliwości powołania „nowej” Krajowej Rady Sądownictwa. Sąd wskazał, że o zasadności takiego wniosku przesądzają okoliczności „konkretnej sprawy”, a nie jego „generalny charakter” oraz odwołał się do tradycyjnego, konstytucyjnie uzasadnionego znaczenia prezydenckiego aktu powołania sędziego (uprawnającego osobę powołaną do orzekania). Przeciwnie rozstrzygnięcie prowadziłoby do daleko idących konsekwencji ustrojowych: a) kreowałoby dotychczas niedopuszczalną sądową kontrolę dyskrecjonalnych aktów prezydenta; b) przesunąłoby „ciężar dowodu” (o istnieniu braku bezstronności sędziego) z podmiotu wnoszącego wyłączenie na sędziego; c) zmieniłoby funkcję wniosku, który stałaby się środkiem „walki” o pożądany kształt procedury nominacyjnej sędziów. Należy więc uznać, że ukształtowanie ustroju KRS i procedury nominacyjnej ma charakter generalny i co do zasady wyabstrahowany z kontekstu okoliczności konkretnej sprawy.

**SŁOWA KLUCZOWE:** wniosek o wyłączenie sędziego, prezydencki akt powołania sędziego, Krajowa Rada Sądownictwa

## **Commentary to the decision of the Supreme Administrative Court of 27 January 2020, ref. No. I OSK 1917/18**

With its decision ref. No. I OSK 1917/18, the Supreme Administrative Court dismissed the motion for exclusion of a judge on the basis of the defectiveness of the appointment of the “new” National Council of the Judiciary. The Court pointed out that the reasons for a motion are decided by the circumstances of a “specific case”, and not its “general nature” and referred to the traditional, constitutionally justified significance of the President’s act of appointing a judge (a person authorized to adjudicate). An opposite decision would lead to far-reaching systemic consequences: (a) it would establish judicial oversight of the President’s discretionary acts, thus far unacceptable; (b) it would transfer the “burden of proof” (of a judge’s lack of impartiality) from the party requesting exclusion of a judge; (c) it would change the nature of the motion, which would become an instrument in the “battle” for the desired nominating procedure for a judge. Hence, it shall be stated that the formation of the system of the National Council of the Judiciary and the nominating procedure is of general nature and as a rule abstracts from the circumstances of a specific case.

**KEY WORDS:** motion for exclusion of a judge, presidential act of appointing a judge, National Council of the Judiciary

---

1. Postanowieniem z 27 stycznia 2020 r. (sygn. akt I OSK 1917/18) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił wniosek o wyłączenie sędziego NSA Mirosława Wincenciaka w sprawie ze skargi kasacyjnej burmistrza R. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 16 stycznia 2018 r. (sygn. akt II SAB/Kr 253/17) w sprawie ze skargi B.W. na bezczynność burmistrza R. w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Wnioskodawca wskazał na wadliwość powołania Krajowej Rady Sądownictwa [dalej: KRS], której skład, „nie spełniał kryteriów wynikających z art. 187 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W związku z tym, jego zdaniem, „uchwały KRS w składzie sprzecznym z prawem, należy traktować jako wadliwe”, a tym samym nie można przyjmować, aby „wniosek skierowany do Prezydenta pochodził od podmiotu ukształtowanego zgodnie z prawem”. Ponadto w jego opinii „niedopuszczalne jest przyjęcie poglądu, że akt powołania sędziego przez Prezydenta sanuje wadliwość procedury nominacyjnej przed KRS”. W tym ujęciu okoliczności, które mogłyby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności sędziego w danej sprawie, będące podstawą wyłączenia sędziego (art. 19 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>1</sup>, dalej p.p.s.a.), wynikają z braku „niezależności organu biorącego udział w procesie nominacyjnym”. Sposób działania KRS został bowiem zakwestionowany w wyroku Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r., sygn. akt III PO 7/18 [dalej: wyrok SN], wydanym po udzieleniu temu Sądowi odpowiedzi przez wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 listopada 2019 r. [dalej: wyrok TSUE] w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18 (ECLI:EU:C:2019:982).

W związku z powyższym sąd administracyjny, decydując o losach tego wniosku, musiał ustalić: charakter okoliczności uzasadniających wyłączenie sędziego, w szczególności dopuszczalność wyłączenia sędziego z powodu ewentualnych wadliwości procedury nominacyjnej sędziego, a także znaczenie jakie dla oceny ww. wniosku posiadają; rozstrzygnięcia sądowe odnoszące się do szeroko rozumianych gwarancji bezstronności sądu oraz akt prezydenckiego powołania sędziego.

2. Naczelny Sąd Administracyjny, oddalając ten wniosek, wskazał, że wnioskodawca dostrzegł wątpliwości co do bezstronności sędziego „nie w przymiotach osobowościowych sędziego” ani „okolicznościach związanych z indywidualną oceną zachowania sędziego lub jego związku ze stronami postępowania”, lecz wyłącznie w nieprawidłowym jego zdaniem powołaniu KRS, co nie stanowi „wystarczającej podstawy do uwzględnienia zgłoszonego wniosku” (pkt 3 i 11). Tym samym NSA nawiązała do wcześniejszego orzecznictwa, zgodnie z którym o zasadności wniosku o wyłączenie sędziego przesądza wykazanie, że „w tej konkretnej sprawie dany sędzia nie będzie mógł swobodnie i niezależnie od okoliczności osobistych a także zewnętrznych rozpoznać sprawę i wydać orzeczenie”<sup>2</sup>. Wniosek oparty wyłącznie na wadliwości powołania KRS należałoby więc zakwalifikować jako „nieuprawdopodobniający w dostateczny

<sup>1</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.

<sup>2</sup> *Vide* wyrok TK z 13 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 53/04, do którego NSA się odwołał (pkt 4).

sposób przyczyny wyłączenia”<sup>3</sup> i niedopuszczalny ze względu na „zarzut o generalnym braku bezstronności danego sędziego w oderwaniu od specyfiki i okoliczności konkretnej sprawy”. Przesłanki będące podstawą wyłączenia sędziego powinny bowiem „pozostawać w związku przyczynowym między ich wystąpieniem a powstaniem oceny sądu w taki sposób, że prawdopodobne jest, iż w tych okolicznościach sędzia może okazać się nieobiektywny”<sup>4</sup>. Należy zauważyć, że owa „generalność zarzutu” w sposób jednoznaczny koresponduje z wyrażonym w komentowanym postanowieniu poglądem o konieczności odrzucania „wszelkiego automatyzmu postępowania” przy rozpatrywaniu wniosków o wyłączenie, gdyż zdaniem NSA przeczyłoby to celom, dla których ustanowiono przesłanki o tzw. względnym charakterze (pkt 4)<sup>5</sup>.

Należy także wskazać, że przesłanki te są w podobny sposób postrzegane przez sędziego objętego przedmiotowym wnioskiem. Sędzia ten oświadczył bowiem (9 stycznia 2020 r.), że nie zachodzą w stosunku do niego przesłanki wyłączenia, zaś po podjęciu przez SN uchwały składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 23 stycznia 2020 r. (sygn. akt BSA I-4110-1/20) podkreślił (27 stycznia 2020 r.), że „nie znajduje podstaw do wyłączenia od orzekania w sprawie”. Ponadto sędzia ten, „powołując się na swój dorobek naukowy i zawodowy, a także wysoką ocenę w postępowaniu konkursowym przed Naczelny Sąd Administracyjny — uznał za krzywdzące sugestie” wnioskodawcy, że „został powołany na stanowisko sędziego NSA na wniosek KRS podjęty z innych powodów niż właściwe dla rzetelnej procedury zmierzającej do obsadzenia stanowiska sędziego”.

3. Naczelny Sąd Administracyjny, rozpatrując wniosek o wyłączenie sędziego, przypomniał rozstrzygnięcia sądów administracyjnych, w których zgłoszone zostały zdania odrębne ze względu na to, że w składach wydających te rozstrzygnięcia zasiadali sędziowie powołani na wniosek obecnej KRS (tj. w składzie, której zasiadają sędziowie wybrani przez Sejm)<sup>6</sup>. Źródłem wątpliwości tam wyrażonych były pytania prejudycjalne do TSUE zadane przez SN w postępowaniu o sygn. akt III PO 7/18. Po udzieleniu

<sup>3</sup> *Vide* postanowienie NSA z 4 listopada 2014 r., sygn. akt I OZ 938/14.

<sup>4</sup> *Vide* postanowienia NSA z: 26 stycznia 2012 r., sygn. akt II FZ 15/12; 2 lipca 2014 r., sygn. akt II OZ 648/14.

<sup>5</sup> NSA nie wprost nawiązał do wcześniejszego orzecznictwa dotyczącego „automatyzmu wyłączenia sędziego”. *Vide* np. postanowienie NSA z 27 sierpnia 2014 r. (sygn. akt II FZ 1210/14), w którym NSA wskazał, że wyłączenie sędziego „nie może następować automatycznie. W każdej sprawie należy indywidualnie oceniać, czy i na ile okoliczności mają wpływ na ich bezstronność”.

<sup>6</sup> W uzasadnieniu komentowanego postanowienia wskazano na następujące rozstrzygnięcia: wyroki NSA z 6 grudnia 2019 r., sygn. akt: I GSK 1505/18, I GSK 1480/18, I GSK 1610/18, I GSK 1454/18, I GSK 1511/18, I GSK 1646/18 i z 29 listopada 2019 r., sygn. akt: I GSK 173/17, I GSK 174/17, I GSK 175/17, I GSK 188/17, I GSK 189/17, I GSK 190/17, I GSK 192/17, I GSK 191/17, I GSK 193/17, I GSK 194/17, I GSK 195/17, I GSK 255/17, I GSK 256/17, I GSK 257/17, I GSK 258/17, I GSK 259/17, I GSK 552/19; postanowienia WSA w Opolu z 19 listopada 2019 r., sygn. akt: II SA/Op 309/19, II SA/Op 342/19; postanowienie WSA w Opolu z 12 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Op 235/19; wyrok WSA w Opolu z 19 listopada 2019 r., II SA/Op 321/19; nieprawomocne wyroki WSA w Warszawie z 23 grudnia 2019 r., sygn. akt: V SA/Wa 1203/19, V SA/Wa 1204/19, V SA/Wa 1205/19.

przez TSUE odpowiedzi na te pytania i zakwestionowaniu przez SN (w wyroku z 5 grudnia 2019 r.) niezależności KRS wnioskodawca mógł zakładać zmianę dominującej do tego momentu linii orzeczniczej sądownictwa administracyjnego. Tym samym NSA, rozpoznając jego wniosek, nie mógł nie odnieść się do powyższych orzeczeń.

Naczelnny Sąd Administracyjny w sposób jednoznaczny umiejscowił wyrok TSUE w „kontekście” Izby Dyscyplinarnej SN, trafnie wskazując, że sformułowane w tym wyroku kryteria i przywołane okoliczności (pkt 147–151) rozpatrywane odrębnie nie mogą „prowadzić do podania w wątpliwość niezależności organu takiego jak Izba Dyscyplinarna”, jednak ich zbieg (ich łączna ocena) „mógłby prowadzić do innego wniosku, zwłaszcza gdyby [...] badanie dotyczące KRS miało ujawnić brak niezależności tego organu od władzy ustawodawczej i wykonawczej (pkt 152)” (pkt 5 i 8). Przy czym TSUE nakazał sądowi pytającemu (Sądowi Najwyższemu) ustalenie, czy w przypadku Izby Dyscyplinarnej SN występuje ów zbieg wyróżnionych kryteriów i jakie ma znaczenie do końcowej oceny Izby Dyscyplinarnej (pkt 5). Oceny takiej dokonał SN (sygn. akt III PO 7/18), stwierdzając — po analizie wszystkich okoliczności związanych z utworzeniem tej Izby — że łączne ich zestawienie, w tym fakt, że sędziowie tej izby zostali wybrani przez KRS „nie działający w sposób niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej”, prowadzi do wniosku, że nie jest ona „sądem w rozumieniu art. 47 KPP oraz art. 6 EKPC i art. 45 ust. 1 Konstytucji” (pkt 79 wyroku SN). Ponadto — jak zauważył NSA — SN stwierdził również, że „nie każdy wybór przez obecną Krajową Radę Sądownictwa waży generalnie o wyłonionym sędziu (tak jest w przypadku asesorów, bowiem o ich nominacji decydują przede wszystkim wyniki zdanego egzaminu sędziowskiego)” (pkt 80 wyroku SN).

Sąd administracyjny w uzasadnieniu do komentowanego postanowienia uwzględnił także uchwałę połączonych Izb SN (do której wnioskodawca nie mógł się odwołać, gdyż została ona wydana już po złożeniu w NSA przedmiotowego wniosku), w której stwierdzono, że nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego SN na wniosek obecnej KRS (tj. w składzie, której zasiadają sędziowie wybrani przez Sejm), w przypadku zaś sędziów sądów powszechnych albo wojskowych powołanych na wniosek tak ukształtowanej KRS „wadliwość procesu powoływania” może „w konkretnych okolicznościach” prowadzić do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności sądu. NSA podkreślił jednak, że „treść tej uchwały nie odnosi się do sędziów NSA i sędziów sądów administracyjnych”, gdyż „sądownictwo administracyjne i Naczelnny Sąd Administracyjny cechują się odrębnością od Sądu Najwyższego i sądownictwa powszechnego”. NSA zwrócił także uwagę, że w tej uchwale SN „w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych i wojskowych, nie przyjęto zasady automatycznego uznania nienależytej obsady sądu [...] albo sprzeczności składu sądu z przepisami prawa”. Taką tezę NSA wywodzi z faktu połączenia przez SN (pkt 2 uchwały) „przesłanki nienależytej obsady albo sprzeczności składu sądu z przepisami prawa z potrzebą oceny konkretnych okoliczności procesu powoływania sędziego” (pkt 9).

Uzasadnienie do uchwały połączonych Izb zostało opublikowane już po wydaniu komentowanego postanowienia NSA<sup>7</sup>, więc sąd administracyjny nie mógł, nawet gdyby chciał, odnieść się do motywów podjęcia tej uchwały. Niewątpliwie jednak w tych dwóch rozstrzygnięciach wyraźnie zarysowała się różnica w sposobie stosowania wyroku TSUE. O ile NSA interpretował go ściśle, tj. wyłącznie w odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej SN, trafnie zaznaczając, że „z wyroku TSUE nie wynika [...] możliwość automatycznego zakwestionowania każdej nominacji na urząd sędziego lub asesora do innego sądu niż Izba Dyscyplinarna” (pkt 8), o tyle SN — zdaje się twierdzić NSA — dokonuje rozszerzającej wykładni tego wyroku (tj. wychodzi poza językowe brzmienie wyroku) uznając, że ewentualne wady powoływania KRS stanowią samodzielną i wystarczającą przesłankę podważania niezawisłości sędziów powołanych z udziałem obecnej KRS — przesłankę możliwą do stosowania przez wszystkie sądy powszechne (stąd warunkowa możliwość stwierdzenia przez sąd odwoławczy „w konkretnych okolicznościach” naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności sądu), do oceny niezawisłości każdego z tak powołanych sędziów.

SN nie tyle więc wykonał wyrok TSUE, ile korzystając z niektórych elementów sformułowanego w nim testu niezależności sądu, z jednej strony dokonał oceny statusu sędziów SN powołanych na wniosek obecnej KRS, z drugiej zaś stworzył możliwość (drogę sądową) oceny wszystkich sędziów (sądów powszechnych i wojskowych) powołanych z udziałem tej Rady<sup>8</sup>. Wyrok TSUE nie daje zaś możliwości „niejako automatycznego, zakwestionowania każdego postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o powołaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego”, które zostało wydane na wniosek obecnej KRS<sup>9</sup>, czy — idąc dalej — „badania prawidłowości wykonywania czynności jurysdykcyjnych” tak powołanych sędziów<sup>10</sup>.

A. Naczelny Sąd Administracyjny „nie podąży drogą” wytyczoną przez SN, a swoim postanowieniem jednoznacznie odwołuje się do tradycyjnego, konstytucyjnie uzasadnionego oraz utrwalonego w judykaturze i w dotychczasowej doktrynie prawa ujęcia zagadnienia, zgodnie z którym „pewność sądu” zapewnia powołanie sędziów w drodze prerogatywy prezydenckiej<sup>11</sup>. Akt powołania sędziego stanowi bowiem „konstytucyjną

<sup>7</sup> Uzasadnienie do uchwały połączonych Izb zostało opublikowane 5 lutego 2020 r.; <<http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/bsa%20i-4110-1-20.pdf>>, dostęp 7 II 2020.

<sup>8</sup> Confer M. Dobrowolski, SN i NSA — odmienne oceny statusu sędziego powołanego z udziałem obecnej KRS, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 4 II 2020.

<sup>9</sup> Vide uzasadnienie zdania odrębnego SSN W. Kozielowicza złożonego do uchwały składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r., BSA 1-4110-1/20 [dalej: W. Kozielowicz, zdanie odrębne].

<sup>10</sup> W. Kozielowicz, *Tu nie może być zwycięzców*, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 10 II 2020.

<sup>11</sup> Podważenie, nawet w „łagodnej” formie, ustrojowego znaczenia prerogatywy prezydenta do powoływania sędziów, traktowanej jako podstawowy i przesądzający środek konstytucyjnego zapewnienia „pewności sądu”, prowadzi w sposób nieunikniony do kwestionowania statusu sędziowskiego z powodu różnorodnych wadliwości procedury nominacyjnej sędziów, w tym również przepisów kształtujących KRS i jej rolę w tej procedurze, a w konsekwencji otwiera drogę do uznawania „wadliwości postanowień Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w przedmiocie powołania na stanowiska sędziowskie”. Dopuszczenie zaś

i ustawową kompetencje Prezydenta, która nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 3 pkt 17 konstytucji)”, a prezydent — zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem i powszechnie zaakceptowanym poglądem — „ma prawo odmowy uwzględnienia wysuniętych przez KRS wniosków, gdy sprzeciwiałyby się one wartościom, na straży których postawiła go Konstytucja” (pkt 10)<sup>12</sup>. Takie ustalenie prowadzi NSA do istotnych konkluzji. Po pierwsze, oznacza ono, że „w procedurze nominacyjnej sędziów Prezydent nie pełni jedynie roli zatwierdzającej, ale może sprzeciwić się każdej kandydaturze, w sytuacji kiedy uzna, że nominacja danej osoby na stanowisko sędziego stałaby w sprzeczności z wartościami konstytucyjnymi, do których ochrony został powołany”. Po drugie, „uprawnienia w zakresie powoływania sędziów są osobistymi uprawnieniami Prezydenta, a Konstytucja nie zna prawa podmiotowego dostępu do służby sędziowskiej. To przesądza o niemożności sprawowania kontroli przez sądy administracyjne w zakresie aktów związanych z taką procedurą”<sup>13</sup>. W końcu po trzecie, „w sytuacji, gdy Prezydent nie znalazł podstaw do odmowy powołania na stanowisko sędziego, to Naczelny Sąd Administracyjny w postępowaniu o wyłączenie sędziego nie może dokonywać oceny prawidłowości powołania tego sędziego”. W przekonaniu NSA instytucja wyłączenia sędziego nie służy zatem do kontroli działań prezydenta podejmowanych w ramach jego konstytucyjnych kompetencji określonych w art. 179 i art. 144 ust. 2 i ust. 3 pkt 17 konstytucji (pkt 10).

B. Odwołanie NSA do ustrojowego znaczenia prezydenckiej prerogatywy do powoływania sędziów jest osadzone zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie prawa. W tym kontekście można chociażby przypomnieć uchwałę Sądu Najwyższego z 21 listopada 2001 r.<sup>14</sup>, w której SN wprost stwierdził, że poprzez powołanie danej osoby przez Prezydenta RP na stanowisko sędziego, „osoba ta staje się sędzią, czyli osobą uprawnioną do orzekania”. Identyczny pogląd został wyrażony w doktrynie prawa<sup>15</sup>, w orzecznictwie NSA<sup>16</sup> oraz TK<sup>17</sup>. Przy czym TK rozwinął ten aspekt zagadnienia i wskazał, że „przyjęta konstrukcja powołania sędziego” prowadzi „do nadania sędziemu inwestytury, co *prima facie* mogłoby sugerować przede wszystkim symboliczny charakter powołania.

badania tego, „czy osoba powołana przez Prezydenta [...] w ogóle jest sędzią” albo czy „mimo formalnego posiadania statusu sędziego jest sędzią niezawisłym, a więc «zdolnym do orzekania»” grozi „totalnym zdestabilizowaniem systemu wymiaru sprawiedliwości w Polsce”. Tak trafnie W. Koziulewicz, zdanie odrębne.

<sup>12</sup> Na poparcie swojej tezy NSA przywołał następujące rozstrzygnięcia: wyrok TK z 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09; postanowienia NSA z: 7 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 857/17; 26 października 2019 r., sygn. akt I OZ 550/19.

<sup>13</sup> Postanowienie NSA z 25 kwietnia 2019 r., sygn. akt II GZ 62/19.

<sup>14</sup> Uchwała SN z 21 listopada 2001 r., sygn. akt I KZP 28/01.

<sup>15</sup> *Vide np.* Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 1271; D. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 883, K. Sobieralski, *Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego*, Kraków 2003, s. 207.

<sup>16</sup> *Vide* wyroki NSA z: 26 września 2014 r., sygn. akt I OSK 636/14; 21 kwietnia 2015 r., sygn. akt I GSK 808/13 oraz postanowienia NSA z: 19 października 2007 r., sygn. akt I OSK 1543/07; 24 czerwca 2008 r., sygn. akt I FSK 362/08.

<sup>17</sup> Wyroki TK z: 8 maja 2012 r. sygn. akt K 7/10; 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07.



Tymczasem powinno ono nie tylko stanowić tytuł do sprawowania władzy sędziowskiej, lecz także określać zakres sprawowania tejże władzy”, gdyż „prawo jurysdykcji, implikuje konieczność przypisania sędziemu w akcie powołania określonego stanowiska i miejsca służbowego”. Przy innej okazji TK wskazał również, że ustanowiona w art. 179 konstytucji norma prawna jest „normą kompletną, jeśli chodzi o określenie kompetencji Prezydenta w zakresie powoływania sędziów, gdyż zostały w nim uregulowane wszystkie niezbędne elementy procedury nominacyjnej”<sup>18</sup>. Innymi słowy, akt powołania jest aktem kształtującym status sędziego, nadającym inwestyturę wraz z określeniem zarówno obszaru wykonywania jurysdykcji, jak i zakresu rzeczowego rozpoznawanych spraw. W konsekwencji zdaniem Trybunału ukształtowana bezpośrednio w konstytucji instytucja powołania sędziego oraz osobisty charakter uprawnienia prezydenta w tym zakresie powodują, że „żadna działalność właściwych organów władzy publicznej na etapie wyboru kandydatów, [...] nie może wpływać na ważność dokonanego aktu powołania”. W szczególności na skuteczność powołania przez Prezydenta RP danej osoby „nie mogą wpływać ani wady prawne przepisów obowiązujących na poziomie podkonstytucyjnym dotyczących wyboru kandydatów [...] przedstawianych Prezydentowi RP, ani błędy popełnione przez organ dokonujący wyłonienia kandydatów”. Dodatkowo, jak ustalił TK, „istota prerogatywy Prezydenta RP jest związana z płaszczyzną ustrojową, dlatego nie może być przedmiotem kontroli sądowej”<sup>19</sup>. Podobne stanowisko, tyle tylko że w odniesieniu do swoich kompetencji, zajął Trybunał w wyroku dotyczącym sporu kompetencyjnego<sup>20</sup>. TK stwierdził w nim bowiem, że zgodnie z konstytucją zachowania prezydenta, podejmowane w ramach wykonywania przysługujących mu kompetencji, nie podlegają — jako takie — ocenie przez Trybunał Konstytucyjny<sup>21</sup>.

Badanie ważności lub skuteczności postanowienia Prezydenta RP o powołaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego oraz wynikającego z niego stosunku ustrojowego łączącego sędziego z Rzeczpospolitą Polską nie jest dopuszczalne w jakimkolwiek postępowaniu przed sądem lub innym organem państwowym. Nie jest też dopuszczalne ustalenie istnienia albo nieistnienia tego stosunku na drodze postępowania sądowego<sup>22</sup>.

C. Dodatkowo w doktrynie prawa wskazuje się, że konstytucyjne ukształtowanie uprawnienia prezydenta w formie prerogatywy powoduje, że jego pozycji nie można „sprowadzać tylko do roli «notariusza» potwierdzającego podejmowane gdzie indziej decyzje”<sup>23</sup>. Takie ujęcie współgra z przywołanym już stanowiskiem TK, zgodnie z którym akt powołania nie ma wyłącznie symbolicznego charakteru, a także z wyrażonym

<sup>18</sup> Wyrok TK z 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09. *Confer* postanowienie NSA z 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1883/12.

<sup>19</sup> *Vide* wyrok TK z 11 września 2017 r., sygn. akt K 10/17.

<sup>20</sup> Postanowienia TK z 23 czerwca 2008 r., sygn. akt Kpt 1/08.

<sup>21</sup> *Confer* wyrok TK z 24 października 2017 r., sygn. akt K 3/17.

<sup>22</sup> W. Koziół, zdanie odrębne z powołaniem postanowienia Sądu Najwyższego z 5 listopada 2009 r., sygn. akt I CSK 16/09.

<sup>23</sup> L. Garlicki, uwagi do art. 179, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, teza 7.

przez NSA w komentowanym postanowieniu poglądem, że „w procedurze nominacyjnej sędziów Prezydent nie pełni jedynie roli zatwierdzającej”. Kompetencja prezydenta do powoływania sędziów ma bowiem charakter władczy i stanowi przejaw wzajemnego oddziaływania władz, a ściślej równoważenia kompetencji władzy sądowniczej przez władzę wykonawczą, do której należy Prezydent RP<sup>24</sup>. Jest to też kompetencja, która umożliwiła prezydentowi realizację konstytucyjnego obowiązku zapewniania ciągłości funkcjonowania władzy sądowniczej<sup>25</sup>.

Ponadto, jak się wskazuje, konstytucyjna regulacja trybu powoływania na urząd sędziego uzasadniona jest tym, że „stanowisko sędziów wynika przede wszystkim z art. 10 Konstytucji RP, gdyż stanowią oni «substrat osobowy» organów władzy sądowniczej, którą to władzę wykonują w imieniu Narodu, w konstytucyjnym systemie trójpodziału władzy i równowagi władz. Sądy i trybunały występują więc w charakterze bezpośrednich organów suwerena. Uwidacznia się to w sposób szczególny w ferowaniu przez sądy i trybunały wyroków «w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej», a także w powoływaniu sędziów przez osobę stanowiącą «głowę» owej państwowości”<sup>26</sup>. Inaczej mówiąc, sędziowie wydają wyroki w imieniu państwa, a więc także przez państwo, w osobie prezydenta, są powoływani. W ten sposób prezydent udziela demokratycznej legitymację ich władzy, a jednocześnie jego uprawnienie stanowi czynnik „wzajemnego oddziaływania (równoważenia) władz będących podstawą ustroju RP”<sup>27</sup>.

D. Dla pełniejszego ukazania kontekstu rozstrzygnięć podjętych w głosowanym postanowieniu zasadnicze znaczenie ma jednak dotychczasowe orzecznictwo sądownictwa administracyjnego. Zagadnienie to wydaje się bowiem nieco bardziej złożone za sprawą owych zdań odrębnych sformułowanych pod wpływem pytań prejudycjalnych skierowanych do TSUE przez SN, a odnoszących się do KRS w składzie sędziowskim pochodzącym z wyboru Sejmu. W tym ujęciu sędzia powołany na wniosek KRS w składzie ukształtowanym na nowych zasadach tworzy podstawę do stwierdzenia wadliwości składu sądu. NSA, rozstrzygając przedmiotowy wniosek, musiał ustalić znaczenie wyroku TSUE oraz wyroku SN (sygn. akt III PO 7/18) dla ewentualnej zmiany dotychczasowej linii orzeczniczej w analizowanym tu obszarze. Inaczej mówiąc, po wyroku TSUE przyszedł moment na ocenę zasadności podnoszonych w zdaniach odrębnych zastrzeżeń.

NSA dokonał takiej oceny po analizie wcześniej wymienionych wyroków, a odwołując się do normatywnych konsekwencji pozycji ustrojowej prezydenta w procesie

<sup>24</sup> *Vide* K. Weitz, uwagi do art. 179 Konstytucji RP, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, red. M. Safjan, L. Bosek, s. 1045–1046; J. Sułkowski, *Uprawnienia prezydenta do powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 54.

<sup>25</sup> *Vide* M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2019, s. 336; A. Frankiewicz, *Kontrasognata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 125–126. *Confer* wyrok TK z 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09; postanowienie NSA z 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1883/12.

<sup>26</sup> P. Sarnecki, *Zagadnienia samorządu sędziowskiego*, [w:] *Ratio est anima legis*, Warszawa 2007, s. 469.

<sup>27</sup> Postanowienie NSA z 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1883/12.

kreowania osobowego substratu władzy sądowniczej, odrzucił możliwość kwestionowania składu sądu z powodu „wad ustrojowych” KRS. W ten sposób nawiązał do utrwalonej linii orzeczniczej, zgodnie z którą prezydencka prerogatywa do powoływania sędziów ma podstawowe i wyłączne znaczenie dla nabycia statusu sędziego. W orzecznictwie sądownictwa administracyjnego (podobnie jak i TK) zwraca się uwagę, że ma ona podwójny skutek, z jednej strony oznacza przyznanie władzy sądenia (nadanie sędziowskiej inwestytury), z drugiej zaś stanowi podstawę nawiązania stosunku służbowego, jest również postrzegana jako symbol majestatu państwa i jego suwerenność, element konstytucyjnego mechanizmu równowagi i hamowania władzy sądowniczej oraz źródło „autorytetu moralnego sędziów”, w końcu zaś stanowi czynność niezawisłą i dyskrejonalną, która nie podlega kontroli sądu administracyjnego<sup>28</sup>. W związku z powyższym postanowienie Prezydenta RP o powołaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, jest aktem dyskrejonalnym, mieszczącym się w zakresie jego osobistej prerogatywy i nie podlega kontroli sądowej<sup>29</sup>.

Odnosząc te uwagi natury ogólnej do sprawy zainicjowanej złożeniem przedmiotowego wniosku o wyłączenie sędziego (ze względu na zastrzeżenia co do prawidłowości obsady KRS), należy wskazać na dodatkowe aspekty zagadnienia.

Po pierwsze, uwzględnienie przez NSA wcześniej wymienionego wniosku odtworzyłoby drogę sądową do kontroli sądowej dyskrejonalnych aktów głowy państwa, co byłoby sprzeczne nie tylko z doczasowym orzecznictwem NSA, ale przede wszystkim z konstytucyjnie ukształtowanym charakterem owych aktów.

Po drugie, w orzecznictwie administracyjnym przyjmuje się, że „autorytet moralny sędziego” przemawia za wiarygodnością złożonego wyjaśnienia (art. 22 § 2 p.p.s.a.). Jeżeli więc strona żądająca wyłączenia zaprzecza jego prawdziwość, to jest ona „zobowiązana wskazać i udowodnić okoliczności, które podważałyby wiarygodność oświadczenia sędziego”<sup>30</sup>. W przypadku będącym podstawą wydania komentowanego rozstrzygnięcia, okoliczności te (jak trafnie ustalił NSA) nie zostały udowodnione, a sędzia oświadczył, że „nie znajduje podstaw do wyłączenia od orzekania w sprawie”. Wniosek o wyłączenie nie zasługiwał więc na uwzględnienie<sup>31</sup>. W ten sposób „autorytet moralny sędziego” (mający swe źródło w akcie prezydenckiego powołania)

<sup>28</sup> *Vide* np.: uchwała NSA z 9 listopada 1998 r., sygn. akt OPS 4/98 oraz postanowienia NSA z: 17 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1887/12 i I OSK 1889/12; 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1883/12, I OSK 1874/12; 16 października 2012 r., sygn. akt: I OSK 1889/12; I OSK 1884/12; I OSK 1885/12; I OSK 1886/12; I OSK 1887/12; I OSK 1879/12; I OSK 1878/12 oraz 30 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 3129/12; 17 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 857/17 i 23 sierpnia 2019 r., sygn. akt I OZ 712/19. *Vide* także m.in. postanowienia WSA z: 18 września 2013 r., sygn. akt II SAB/Gd 85/13; 24 września 2013 r., sygn. akt IV SAB/Wa 170/13; 19 września 2014 r., sygn. akt I SA/Wa 1357/13; 26 września 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 2821/12.

<sup>29</sup> *Vide* postanowienia NSA z: 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1874/12; 7 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 857/17. *Confer* W. Kozieliwicz, zdanie odrębne.

<sup>30</sup> Postanowienia NSA z: 30 września 2014 r., sygn. akt II OZ 1001/14; dnia 2 lipca 2014 r., sygn. akt II OZ 648/14.

<sup>31</sup> Postanowienia NSA z: 21 grudnia 2011 r., sygn. akt I OZ 1067/11; 2 lipca 2014 r., sygn. akt II OZ 648/14.

wzmacnia znaczenie oświadczenia sędziego, a tym samym tworzy wraz z ustrojową rangą prezydenckiej prerogatywy spójną konstrukcję prawną gwarantującą bezwzględny wymóg stabilności i pewności orzecznictwa.

Po trzecie, jeśli — jak przyjmuje się w orzecznictwie — wniosek o wyłączenie sędziego nie może służyć kontroli merytorycznej prawidłowości orzeczeń<sup>32</sup>, to tym bardziej w tej formie niedopuszczalne jest prowadzenie kontroli prawidłowości sędziowskich powołań. Jak zasadnie wskazał NSA, instytucja wyłączenia sędziego nie służy kontroli działań prezydenta podejmowanych w ramach jego konstytucyjnych prerogatyw (pkt 10). Zakaz prowadzenia merytorycznej oceny prawidłowości rozstrzygnięć sędziego na skutek wniosku o wyłączenie należy więc rozciągnąć na kontrolę prawidłowości stosowania prezydenckiej prerogatywy. Na przeszkodzie dopuszczalność prowadzenia takiej merytorycznej oceny stają bowiem normatywne konsekwencje ustrojowej roli prezydenta w procesie powoływania sędziów.

Po czwarte, jeśli instytucja wyłączenia sędziego nie może służyć eliminowaniu z postępowania sędziów, których strona uznaje za nieodpowiadających jej subiektywnemu pojmowaniu własnych interesów, czy umożliwieniu stronie wybierania składów sędziowskich<sup>33</sup>, to tym bardziej nie może stanowić instrumentu rozstrzygnięcia o zastrzeżeniach strony co do istniejącej procedury nominacyjnej sędziów, a więc przesądzać zasadniczych sporów o charakterze ustrojowym.

W konsekwencji powyższych ustaleń należy stwierdzić, że NSA przesądził zagadnienie, które w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych nie było postrzegane jednoznacznie, tj. uznał, że spory o kształt ustrojowy KRS nie mogą być rozstrzygane za pomocą wniosków o wyłączenie sędziów powołanych na wniosek obecnej KRS (w tzw. „nowym składzie”). Można przyjąć, że zarzut niewłaściwego składu organu wnioskującego o powołanie sędziego nie może stanowić skutecznego środka „walki” o pożądaną procedurę nominacyjną sędziów. Próby takiego stosowania instytucji wyłączenia sędziego muszą więc zostać zakwalifikowane jako oparte na tzw. innych przyczynach niż te, które legły u podstaw tej instytucji i „powinny być traktowane jako nadużycie przyznanego stronie uprawnienia”. Byłoby to więc wykorzystywanie środka służącego realizacji zasady niezawisłości sędziowskiej „w innym celu niż zapewnienie bezstronności orzekania”<sup>34</sup>.

NSA trafnie łączy instytucję wyłączenia sędziego z nieprawidłowością składu orzekającego. Można rzec, że są to dwie strony tego samego medalu. NSA w swoim uzasadnieniu przypomina, że sprzeczność składu orzekającego z przepisami prawa stanowi przesłankę nieważności postępowania, którą NSA bierze pod rozwagę z urzędu (art. 183

<sup>32</sup> Postanowienia NSA z: 19 listopada 2010 r., sygn. akt II FZ 593/10; 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OZ 291/11; 8 lipca 2011 r., sygn. akt I OZ 489/11; 1 września 2011 r., sygn. akt I OZ 617/11; 2 lipca 2014 r., sygn. akt II OZ 648/14.

<sup>33</sup> Postanowienia NSA z: 22 lutego 2008 r., sygn. akt II FZ 60/08; 8 maja 2009 r., sygn. akt II FZ 128/09; 2 lipca 2014 r., sygn. akt II OZ 648/14; 1 października 2014 r., sygn. akt II OZ 1008/14.

<sup>34</sup> *Confèr* ogólne ustalenia dotyczące wyłączenia sędziego przeprowadzone przez J.P. Tarno (*Wyłączenie sędziego w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, red. R. Hauser, L. Nawacki, Warszawa 2005, s. 231 i n.).

§ 1 pkt 4 p.p.s.a.) każdorazowo przy rozpoznawaniu sprawy, a udział w składzie sądu osoby nieuprawnionej stanowi podstawę (gdy strona przed uprawomocnieniem się orzeczenia nie mogła domagać się wyłączenia sędziego) wznowienia zakończonego postępowania sądowego (art. 271 pkt 1 p.p.s.a.). Tyle tylko, że dla NSA kontrowersje wokół KRS nie mogą przesądzać o uznaniu za „osobę nieuprawnioną” sędziego powołanego przez prezydenta na jej wniosek. W ten sposób rozstrzygnięcia NSA nie można sprawdzać wyłącznie do zagadnienia zakresu zastosowania instytucji wniosku o wyłączenie sędziego, gdyż w istocie — w sposób pośredni — odnosi się ono do problematyki sądu właściwie obsadzonego.

Instytucja wyłączenia sędziego jest środkiem umożliwiającym „w konkretnie danej sprawie” eliminowanie sytuacji, w których mogłoby dochodzić do nieprawidłowości w obsadzie składu sądu. Z tego punktu widzenia jest to środek o zindywidualizowanym i konkretnym charakterze. Natomiast ukształtowanie ustroju KRS i procedury nominacyjnej ma charakter generalny i — co oczywiste — wyabstrahowany z kontekstu okoliczności konkretnej sprawy toczącej się przed konkretnym sądem. Ze swej istoty nie może więc posiadać owego „elementu indywidualizującego”, tym samym „siłą rzeczy” nie może służyć elastycznej, tj. adekwatnej reakcji na okoliczności cechujące konkretne postępowanie sądowe. Ponadto sugerowanie bezwzględnej zależności między sędziowską niezawisłością a określonym kształtem sędziowskiej procedury nominacyjnej znacznie upraszcza zagadnienie i może być postrzegane (przede wszystkim przez osoby ją przechodzące) za krzywdzące (co wprost wyraził sędzia, którego dotyczył wniosek rozstrzygany przez NSA), a nawet uznane za naruszenie dobrego imienia takich osób.

*Marek Dobrowolski\**

\* **Dr hab. Marek Dobrowolski**, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, sędzia Sądu Najwyższego, [marek.dobrowolski@kul.pl](mailto:marek.dobrowolski@kul.pl), <https://orcid.org/0000-0002-5201-6042>

## RECENZJE

PRZEGLĄD SEJMOWY

nr 2(157)/2020, s. 201–204; <https://doi.org/10.31268/PS.2020.27>

MARIUSZ KRZYSZTOFIŃSKI

### **Arcybiskup Ignacy Tokarczuk (1918–2012). Metropolita przemyski obrządku łacińskiego**

Wydawnictwo Instytutu Pamięci Narodowej —  
Komisja Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu,  
Rzeszów–Warszawa 2019, s. 520

Książka dr. hab. Mariusza Krzysztofińskiego obejmuje wielopłaszczyznowo życie i działalność metropolity przemyskiego abp. Ignacego Tokarczuka. W odróżnieniu jednak od innych publikacji poświęconych temu duchownemu, ma ona charakter wyraźnie albumowy, z wykorzystaniem bogatej bazy źródłowej. Fotografie podzielone są na rozdziały, które równocześnie są tożsame z najważniejszymi etapami życia hierarchy. Niewątpliwym atutem albumu jest fakt, że autor nie przedstawił bohatera tylko jako swego rodzaju centrum wydarzeń, ale postarał się ukazać go wśród ludzi i na tle wydarzeń epoki. Publikacja została przygotowana i wydana z wielką dokładnością redakcyjną i wydawniczą.

**SŁOWA KLUCZOWE:** archidiecezja przemyska, arcybiskup przemyski, Ignacy Tokarczuk

### **Archbishop Ignacy Tokarczuk (1918–2012). Metropolitan of Przemyśl of the Latin rite**

Wydawnictwo Instytutu Pamięci Narodowej —  
Komisja Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu,  
Rzeszów–Warszawa 2019, p. 520

The book written by dr hab. Mariusz Krzysztofiński is a multi-dimensional depiction of the life and activity of the Metropolitan of Przemyśl archbishop Ignacy Tokarczuk. In contrast to other publications concerning the archbishop, this one is an album based on rich sources. Photographs are divided into chapters, which cover the most important stages of the hierarch's life. An indubitable advantage of the album is the fact that the archbishop is presented not only as a center of events, but is also presented among people and against the background of the events of the epoch. The publication is characterized by great editorial precision.

**KEY WORDS:** Przemyśl archdiocese, archbishop of Przemyśl, Ignacy Tokarczuk

---



Dokonując przeglądu polskiego rynku wydawniczego i tytułów publikacji książkowych z ostatnich kilku lat, wyraźnie można zauważyć, że znaczną ich grupę stanowią biografie upamiętniające ludzi związanych z życiem społecznym, politycznym, wojskowym lub religijnym w Polsce i na świecie, w dobie współczesnej lub też w zamierzonych czasach. W zależności od autorów, ich osobistego spojrzenia na postać oraz charakteru naukowego albo popularnonaukowego wydawnictwa pozostają one niezmiennie w sferze zainteresowań wielu czytelników. Na takie powodzenie składa się szereg istotnych czynników, poczynając od rozpoznawalności głównego bohatera książki, poprzez styl i formę przedstawienia informacji, wreszcie z uwagi na nazwisko twórcy dzieła, a nawet szatę graficzną okładki.

Wśród tego typu monografii coraz częściej pojawiają się opracowania dotyczące życia i działalności duchownych rzymskokatolickich, zwłaszcza przedstawicieli polskiego episkopatu. Zjawisko to nie dziwi, tym bardziej że Kościół łaciński i związani z nim duchowni wywierali wyraźny i znaczący wpływ na dzieje państwa polskiego. Ich udział w życiu społecznym, a niejednokrotnie politycznym najbardziej doceniano w okresie wszelakich ucisków, niewoli narodowej, a w XX w. — w okresie II wojny światowej i czasach Polski Ludowej. Co warte podkreślenia, tworzenia takich biografii coraz częściej podejmują się osoby świeckie, dzięki czemu niejednokrotnie zyskuje się nieszablonowe spojrzenie na wybranego duchownego, nie tylko poprzez pryzmat wykonywanej posługi duszpasterskiej i postawy religijnej, ale z uwzględnieniem pozostałych wartości personalnych i odbioru w społeczeństwie.

Wśród licznych tego typu publikacji wyróżnia się wydana w 2019 r. obszerna monografia poświęcona abp. Ignacemu Tokarczukowi, wybitnemu duchownemu, rzymskokatolickiemu metropolicie przemyskiemu. Data jej ukazania się pozostaje w ścisłym związku z uchwałą Sejmu RP, który ustanowił patronat tegoż właśnie hierarchy na rok 2018. Trudu przygotowania książki i redakcji tekstu podjął się pracownik naukowy Instytutu Pamięci Narodowej (Oddział w Rzeszowie) dr hab. Mariusz Krzysztofiński, który od wielu lat zajmuje się w swoich badaniach i publikacjach naukowych życiem i działalnością arcybiskupa. Wśród jego książek odnajdujemy wiele ważnych w tej materii tytułów. W pierwszej z nich, w układzie chronologicznym, pt. *Arcybiskup Ignacy Tokarczuk — Kościół — władza — opór społeczny* (2008), razem z Piotrem Chmielowcem zawarł ogólne informacje o duchownym oraz wybrane reprodukcje fotografii ze zbiorów prywatnych hierarchy. Większą i ważniejszą publikacją okazała się książka: *Nie można zdradzić Ewangelii. Rozmowy z abp. Ignacym Tokarczukiem*, która doczekała się trzech wydań. Okazała się ona ostatnim autoryzowanym zapisem wywiadu przeprowadzonego przed śmiercią hierarchy. Jej wartość wzrasta przede wszystkim ze względu na fakt, że M. Krzysztofiński poruszał w rozmowie nie tylko aspekty powszechnie znane z różnych źródeł i opracowań, ale niejednokrotnie problemy wymagające od abp. Tokarczuka odpowiedzi lub oceny z perspektywy czasu. W kolejnej, prawie 500-stronicowej publikacji pt. *Non omnis moriar. Arcybiskup Ignacy Tokarczuk we wspomnieniach* (2016), M. Krzysztofiński zebrał ponad 80 relacji różnych osób ze środowiska politycznego, społecznego i religijnego, w których zapytał

interlokutorów o ich opinie w sprawie wydarzeń z lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w. Oczywiście podane tytuły nie wyczerpują listy publikacji omawianego autora.

Powyższe zestawienie wymaga także wyjaśnienia, że M. Krzysztofiński nie jest jedyną osobą zaangażowaną w temat. Wśród autorów dotychczasowych publikacji można wymienić chociażby nazwiska: ks. prof. Józefa Wołczańskiego, dr Lucyny Żbikowskiej, Tadeusza Fredry-Bonieckiego, ks. prof. Jana Twardego, ks. prof. Jana Zimnego, s. dr Bernadety Lipian, dr hab. Sabiny Bober, ks. prof. Andrzeja Garbarza i innych. Dlatego nasuwa się myśl, co wobec tak bogatego dorobku pisarskiego wielu autorów wnosi kolejna książka rzeszowskiego historyka? Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy bliżej przyjrzeć się omawianemu dziełu.

Przed wszystkim trzeba zauważyć, że w odróżnieniu od wszystkich dotychczasowych publikacji poświęconych życiu i działalności abp. Tokarczuka posiada ona wyraźnie albumowy charakter, gdyż dominuje w niej bogaty materiał ilustracyjny. To niewątpliwa nowość w dotychczasowej historiografii o hierarsze, choć należy od razu zaznaczyć, że we wszystkich dotychczasowych książkach Krzysztofińskiego nie brakuje dużej liczby zdjęć. W tym jednak przypadku autor znacząco poszerzył jej bazę źródłową, sięgając do zasobu 42 archiwów krajowych, w tym wielu parafii i klasztorów, pięciu muzeów i 26 zbiorów prywatnych, nie pomijając przy tym także ważnych źródeł drukowanych oraz opracowań. Świadczy to wybitnie o podjętej próbie możliwie jak najszerszego i najbogatszego ujęcia tematu. Mając bogaty zbiór ilustracji, M. Krzysztofiński musiał dokonać ich selekcji, ułożyć w sposób chronologiczny i tematyczny oraz opatrzyć odpowiednimi tekstami i komentarzami, aby umożliwić ich prawidłowy odbiór. W tym celu całą monografię podzielił na kilka części.

W pierwszej z nich znalazły się w ramach wstępu przemowy ważnych osobistości życia publicznego: prezydenta RP Andrzeja Dudy, przewodniczącego Konferencji Episkopatu Polski abp. Stanisława Gądeckiego, metropolity przemyskiego abp. Adama Szala i prezesa Instytutu Pamięci Narodowej dr. Jarosława Szarka, którzy w ten sposób dodatkowo podnieśli zasługi abp. Tokarczuka, przy okazji wskazując na wartość albumu. Następnie M. Krzysztofiński postanowił przybliżyć czytelnikom biografię duchownego, poświęcając jego osobie i dziełu pełne 60 stron. Obszerny życiorys, pomimo pełnej wartości dokumentacyjnej, nie jest jednak ściśle naukowym opracowaniem, gdyż cechuje go stosunkowo niewielka liczba przypisów, a także zastosowany wyraźny podział na poszczególne okresy życia metropolity. Rzeczą ciekawą i godną podkreślenia jest, że ów podział jest tożsamy z dalszymi częściami publikacji, bowiem każdy nagłówek z życiorysu odpowiada poszczególnym rozdziałom obejmującym konkretne fotografie. Dzięki temu zabiegowi czytelnik może bez problemu odnieść wybrany element życia hierarchy do odpowiedniego zbioru dokumentacyjnego (rozdziału). Obejmują one: dzieciństwo i młodość, formację w Seminarium Duchownym we Lwowie i studia na Uniwersytecie Jana Kazimierza we Lwowie, czas pełnienia posługi kapłańskiej wikariusza i wykładowcy akademickiego, okres pasterzowania w diecezji przemyskiej, aktywność w zakresie obrony prawdy i praw ludzi wierzących, reakcji komunistycznego obozu władzy wobec

działań hierarchy, późne lata aktywności i wyróżnień oraz ostatni obejmujący upamiętnienie tej wybitnej postaci.

Można byłoby dokonać szczegółowej charakterystyki poszczególnych rozdziałów, uwzględniając w ich ramach rodzaje ilustracji, ale wartościowsze wydaje się zbiorcze ich omówienie. W pierwszej kolejności zwraca uwagę ich różnorodność, gdyż przedstawiają one zarówno fotografie historyczne, jak i współczesne, są na nich widoczni ludzie, obiekty, dokumenty, okolicznościowa prasa, pamiątki i świadectwa historii. Reprodukcje mają różny format, obejmujący pełną stronicę lub mniejszy jej fragment. Każde zdjęcie opatrzone jest szczegółowym opisem pozwalającym bez trudu zidentyfikować sytuację, występujące na nim postacie lub obiekt, w miarę możliwości podana jest precyzyjna datacja oraz miejsce przechowywania oryginału. Nie podano niestety numeracji zdjęć ani informacji zbiorczej o ich liczbie w całym albumie, przez co trudno podać ile dokładnie ich jest, ale z pewnością zamieszczono ich kilkaset. Warto dodać, że większość z nich nigdy nie była wcześniej publikowana.

Omawiany album M. Krzysztofińskiego posiada jeszcze jeden, rzadko spotykany w tego typu publikacjach walor. Po zapoznaniu się z jego zawartością można zauważyć, że autor pragnął przedstawić nie tylko samego duchownego jako swego rodzaju centrum wydarzeń, niewątpliwie wartościową osobę samą w sobie, ale także ukazać szersze spektrum postaci. Widać to chociażby poprzez zamieszczenie widoków obiektów i miast z nim związanych, delegacji lub tłumów ludzi uczestniczących w wydarzeniach i spotkaniach z jego udziałem, jak również pamiątki, które po sobie pozostawił. M. Krzysztofiński nie pominął fotografii obrazujących wszelkiego rodzaju formy podziękowań, jak np. dyplomy, medale, okolicznościowe prezenty, które zostały wręczone przez różne grupy społeczne abp. Tokarczukowi za jego postawę i wkład w wiele przełomowych i ważnych wydarzeń.

Trudno dostrzec mankamenty omawianej publikacji, gdyż została ona przygotowana i wydana z wielką dokładnością redakcyjną i wydawniczą. Zastosowana twarda okładka, szyty blok, dobrej jakości papier oraz łatwy i przystępny język, zrozumiały dla każdego wzmacniają jej pozytywny odbiór. Momentami tylko można zastanowić się nad sensem nadmiernego powiększania niektórych fotografii w przypadku nie najlepszej ich jakości w oryginale. Zastosowany w ten sposób zabieg potęguje niedoskonałości, ale nie wpływa pozytywnie na odbiór treści i identyfikację występujących na nim osób. Sytuację taką najbardziej można zauważyć na s. 134. Uwaga piszącego te słowa nie podważa jednak w żaden sposób zasadności zamieszczenia takich fotografii.

Kończąc prezentację niniejszego albumu, można jeszcze raz śmiało podkreślić jego wysoką jakość oraz zachęcić wszystkich zainteresowanych historią najnowszą do zapoznania się z jego bogatą zawartością.

*Grzegorz Chajko\**

\* **Dr hab. Grzegorz Chajko**, Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie, grzegorz.chajko@upjp2.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-1630-0078>

SYLWIA GALIJ-SKARBIŃSKA

## **Model zmiany cywilnych służb specjalnych w Polsce w latach 1989–1990. Powstanie Urzędu Ochrony Państwa**

Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019, s. 539

Kres komunistycznej dyktatury w Polsce w 1989 r. równoznaczny był z koniecznością zmiany sposobu funkcjonowania istniejących dotychczas służb specjalnych. Książka prezentuje model zmiany cywilnych służb specjalnych dokonany w latach 1989–1990, kiedy zlikwidowano komunistyczną Służbę Bezpieczeństwa, a ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 r. powołano Urząd Ochrony Państwa. Autorka, opisując ten proces, udowadnia, że w Polsce odrzucono zarówno model „opcji zerowej”, jak również „kontynuacji” — stosując w zamian model „hybrydalny”.

**SŁOWA KLUCZOWE:** służby specjalne, wywiad i kontrwywiad, zmiany strukturalne i personalne, Służba Bezpieczeństwa, przemiany ustrojowe w 1989 r., Urząd Ochrony Państwa

## **The model of change of the civil special services in Poland in the years 1989–1990. Establishment of the Office for State Protection**

Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019, p. 539

The end of the communist dictatorship in Poland in 1989 was tantamount to the necessity of changing the manner of the functioning of the existent special services. The book presents the model of change of the civil special services between 1989 and 1990, when the communist Security Service was liquidated, and the Office for State Protection was appointed with the act of 6 April 1990. The author describes the process and demonstrates that in Poland both the “option zero” and “continuation” models were rejected and a “hybrid” model was adopted instead.

**KEY WORDS:** special services, intelligence and counterintelligence, structural and personal changes, Security Service, systemic transformations of 1989, Office for State Protection

---

Rezultatem zmian zapoczątkowanych w Związku Sowieckim przez Michaiła Gorbaczowa była liberalizacja systemu władzy i rezygnacja ze stosowania tzw. doktryny Breżniewa. Tym samym sprawująca władzę w sposób dyktatorski PZPR zmuszona została do przeorientowania swojej polityki wewnętrznej. Rozpoczęte 6 lutego

1989 r. rozmowy Okrągłego Stołu i będące ich konsekwencją wybory parlamentarne z 4 czerwca 1989 r. (przebrane przez PZPR) wyznaczały kierunek zmian w polityce, ustroju, gospodarce i przestrzeni społecznej.

Pośród dokonywanych wówczas przekształceń znacznym wyzwaniem był zakres i formuła zmian, jakim miały podlegać komunistyczne cywilne służby specjalne. Zagadnienie to ze względu na swoją rangę znaczeniową i polityczną było już przedmiotem zainteresowania naukowców rozpatrujących je z różnych perspektyw. Aczkolwiek uwaga autorów koncentrowała się raczej na procesie likwidacji Służby Bezpieczeństwa. Do dziś prace dotyczące powstania Urzędu Ochrony Państwa należą do rzadkości. Tylko w ostatnich kilku latach ukazały się trzy publikacje w sposób bezpośredni czy pośredni związane z procesem i zjawiskami towarzyszącymi rozwiązaniu komunistycznej Służby Bezpieczeństwa<sup>1</sup>. Prac poświęconych tworzeniu Urzędu Ochrony Państwa jest znacznie mniej. Na taki stan rzeczy ma wpływ ograniczona dostępność źródeł.

Prezentowana publikacja jest ukoronowaniem pewnego etapu badań prowadzonych przez Sylwią Galij-Skarbińską z Wydziału Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu<sup>2</sup>. Autorka, wychodząc od zdefiniowania terminologii i specyfiki służb specjalnych (wywiadu i kontrwywiadu), poprzez zaprezentowanie ich roli w państwie, przedstawienie problemu zmian cywilnych służb specjalnych w państwach postkomunistycznych, prowadzi czytelnika do zamieszczonego w tytule głównego tematu pracy. Został on zaprezentowany w dwóch rozdziałach omawiających przemiany zachodzące w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych „od komunistycznego aparatu terroru do służb państwa demokratycznego” oraz powstanie Urzędu Ochrony Państwa.

Zaproponowane przez autorkę ujęcie tematu ma interdyscyplinarny charakter. W osiągnięciu tego celu, jak sama stwierdziła, wykorzystywała kilka metod badawczych: analizy treści, instytucjonalno-prawną, porównawczą oraz decyzyjną<sup>3</sup>. Widoczne jest to zarówno w sposobie określenia głównego problemu badawczego, jak również w przypadku towarzyszącego mu kwestionariusza pytań badawczych. Ten zaś posłużył autorce do wysunięcia konkretnych hipotez badawczych. Najistotniejszą z nich pozostaje sformułowanie, że przemiany w obrębie cywilnych służb specjalnych zachodzące w latach 1989–1990 w Polsce „determinowane były kompleksem zjawisk, przyczyniających się do utrzymania resortu spraw wewnętrznych (któremu były podporządkowane) w rękach komunistów”<sup>4</sup>. Z tej zaś perspektywy kluczowy jest wyrażony na

<sup>1</sup> T. Kozłowski, *Koniec imperium MSW. Transformacja organów bezpieczeństwa państwa 1989–1990*, Warszawa 2019; D. Wicenty, *Zgniłe jabłko, zepsute skrzynki i złe powietrze. Dysfunkcje w Służbie Bezpieczeństwa w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku*, Gdańsk–Warszawa 2018.

<sup>2</sup> Wyrazem tego jest uzyskanie przez autorkę na podstawie niniejszej książki w 2019 r. stopnia doktora habilitowanego w dziedzinie nauki o polityce na Wydziale Politologii i Studiów Międzynarodowych UMK.

<sup>3</sup> S. Galij-Skarbińska, *Model zmiany cywilnych służb specjalnych w Polsce w latach 1989–1990. Powstanie Urzędu Ochrony Państwa*, Toruń 2019, s. 13.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 12.

podstawie prowadzonego badania wniosek, że zmiany, które zostały przeprowadzone w przestrzeni cywilnych służb specjalnych, miały charakter „hybrydowy” i umiejscowione były między dwoma krańcowo odmiennymi modelami: „opcji zerowej” i „kontynuacji”. Inna ze stawianych hipotez dotyczy weryfikacji funkcjonariuszy SB zamierzających podjąć służbę w nowych realiach ustrojowych. Zdaniem autorki, brak jednolitych mechanizmów tej kwalifikacji rzutował na fakt, że proces ten był mało skuteczny.

Osobnym zagadnieniem, odnotowanym przez autorkę pozostaje widoczna dysproporcja dotycząca dostępnych źródeł archiwalnych i literatury przedmiotu dokumentujących końcowy etap istnienia SB i początki UOP. W tej materii widoczna jest przewaga materiału źródłowego odnoszącego się do pierwszej z wymienionych służb. Obecnie przechowywany jest on w zasobach Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej. W posiadaniu tej instytucji znajdują się także odtajnione akta normatywne dotyczące przygotowań do powołania UOP. Ze źródeł tych korzystała autorka, co znajduje odzwierciedlenie w jej pracy. W książce wykorzystano także stenogramy Sejmu PRL/RP X kadencji. Uzupełnieniem przedstawionych źródeł archiwalnych były informacje pochodzące z prywatnego archiwum prasowego gen. Zbigniewa Nowka, wieloletniego funkcjonariusza UOP, a w latach 1997–2001 jego szefa.

Jak słusznie konstatuje autorka, SB była instrumentem władzy komunistów stosujących represje wobec własnych obywateli. W 1989 r. szef MSW, gen. Czesław Kiszczak, był jedną z najważniejszych osób podczas rozmów politycznych toczonych z ówczesną opozycją. Zajmując taką pozycję, próbował zachować swój resort poza kontrolą powstałych w rezultacie wyborów z 4 czerwca 1989 r. nowych władz państwowych. O znaczeniu Kiszczaka świadczy także fakt, że zgodnie z kalkulacjami obozu komunistycznego miał on odgrywać niewspółmiernie większą rolę. Świadczy o tym nieudana próba desygnowania go na XIII Plenum KC PZPR na premiera. Sformowanie przez Kiszczaka własnego rządu okazało się jednak niewykonalne<sup>5</sup>. Jednak jako „architekt Okrągłego Stołu” Kiszczak objął tekę wicepremiera i ministra MSW w rządzie Tadeusza Mazowieckiego. Tym samym zachował pełnię władzy nad MSW, co podkreślało znaczenie tego resortu w procesie ówczesnych przemian i dążenie jego kierownictwa do odgrywania w nich kluczowej roli.

Wśród rozważań autorki dotyczących kwestii terminologicznych umiejscowienia służb specjalnych w strukturach demokratycznego państwa uwagę zwraca podrozdział omawiający ich wpływ na proces decyzyjny. Analizując relacje między decydentami (politykami) a służbami, przywołuje opinię jednego z oficerów CIA, który argumentował, że sytuacją niebezpieczną pozostają zarówno zbyt bliskie, jak i zbyt dalekie ich korelacje.

---

<sup>5</sup> A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2015*, Kraków 2016, s. 56–58. Warto odnotowania pozostaje postawa Cz. Kiszczaka w okresie przemian ustrojowych. Jak podkreślał L. Kowalski od 1988 r. Kiszczak na zewnątrz „zaczął prezentować się jako demokratą”. L. Kowalski, *Cze. Kiszczak. Biografia gen. broni Czesława Kiszczaka*, Poznań 2015, s. 659.



Złożoność i mnogość zagadnień podnoszonych w publikacji uniemożliwia ich choćby skrótowe omówienie w niniejszej recenzji. Na kilka jednak kwestii, zachęcając do lektury książki i jej percepcji, należy zwrócić uwagę. Autorka na podstawie literatury przedmiotu w sposób klarowny prezentuje różnicę między aparatem przymusu a aparatem represji (bezpieczeństwa). Ten pierwszy, działając na podstawie obowiązującego prawa legalnie, wykorzystuje użycie siły, drugi nielegalnie. Przy czym aparat represji przybiera charakter „zamkniętej kasty”<sup>6</sup>, co znajdowało odzwierciedlenie w polityce kadrowej przez lata stosowanej w obrębie MSW.

Na kolejnych kartach książki autorka opisuje modele kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi w państwach demokratycznych.

W rozdziale trzecim, wychodząc od charakterystyki służb specjalnych ZSRS i państw wobec niego satelickich, za jeden z ich głównych problemów na drodze przemian ustrojowych autorka uznaje przejęcie i zreformowanie dotychczasowych służb specjalnych. W odniesieniu do poszczególnych państw Europy Środkowo-Wschodniej autorka stwierdziła, że decydenci zastosowali w nich różne modele zmian. Z kontynuacją mamy do czynienia w powstałej w 1991 r. Federacji Rosyjskiej. „Opcję zerową” zastosowano w Estonii. Z kolei w Czechosłowacji, Rumunii, Bułgarii, na Węgrzech i w Polsce mamy do czynienia z formami pośrednimi przyjmującymi postać hybrydalną. Jednym z jej elementów w przypadku Czechosłowacji, Rumunii i Polski była weryfikacja kadr funkcjonariuszy dawnego reżimu.

W odniesieniu do Polski, prezentując szeroko jego struktury i podstawy działalności MSW, autorka sporo miejsca poświęciła zmianom zachodzącym w jego obrębie będących konsekwencją przegranych przez komunistów wyborów z 4 czerwca 1989 r. Wyrazem zachodzących w resorcie zmian było powstanie Komitetu Założycielskiego NSZZ Funkcjonariuszy MO odcinającego się od totalitarnej przeszłości MSW. Rozpoczęcie przez niego działalności spotkało się z negatywną opinią Kiszczaka<sup>7</sup>. Kwestią wywołującą konflikty między funkcjonariuszami MO a SB były dokonywane w obrębie MSW liczne zmiany kadrowe polegające m.in. na przydzielaniu etatów milicyjnych tym drugim.

Przekształceniom strukturalnym wewnątrz SB — niejednokrotnie o pozornym i wprowadzającym w błąd charakterze — towarzyszyły prace nad projektami ustaw o ministrze spraw wewnętrznych, Urzędzie Ochrony Państwa i Policji. Sylwia Galij-Skarbińska, przywołując słowa Jana Widackiego, konstatuje, że objęcie przez Krzysztofa Kozłowskiego stanowiska wiceministra spraw wewnętrznych (6 marca 1990 r.) i przyjęcie ustaw policyjnych 6 kwietnia 1990 r. oznaczało, „iż MSW wchodzi w ostatnią fazę rozkładu”<sup>8</sup>. W Sejmie w trakcie debaty nad wspomnianymi ustawami posłowie reprezentowali różne stanowiska (począwszy od modelu „opcji zerowej” po konieczność przeprowadzenia stosownej weryfikacji kadr). Ostatecznie, organizując UOP, przyjęto to drugie rozwiązanie.

<sup>6</sup> S. Galij-Skarbińska, *Model zmiany cywilnych służb specjalnych...*, s. 91–93.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 319.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 384.

W ostatnim rozdziale swojej książki autorka zaprezentowała proces organizacji UOP, którego nieodłączną częścią był poprzedzający go proces weryfikacji byłych funkcjonariuszy SB. Zwracając na realia związane z powstaniem nowej służby, odnotowała brak chętnych do zasilenia jej szeregów, problemy z przejmowaniem lokali i sprzętu. Autorka zaprezentowała też zadania, strukturę i obsadę personalną kierownictwa UOP w okresie jego powstawania z uwzględnieniem powstających na terenie kraju delegatur<sup>9</sup>.

Wyrazem zmian i zarazem znakiem czasu, było odwołanie Kiszczaka z funkcji ministra MSW 6 lipca 1990 r.

W wnioskach końcowych Autorka stwierdziła, że zachodzące w obrębie cywilnych służb specjalnych zmiany były powodowane brakiem kontroli nad MSW ze strony rządu Tadeusza Mazowieckiego, jak również pozostawieniem „resortu w rękach komunistycznych generałów”<sup>10</sup>. Osobą posiadającą znaczny wpływ na kierunek wspomnianych zmian pozostawał Cz. Kiszczak<sup>11</sup>. Tworzeniu UOP towarzyszył brak należytego doświadczenia i wiedzy oraz pozbawiona jednolitych zasad uznaniowa weryfikacja funkcjonariuszy SB. W rezultacie przyjęcia modelu „hybrydalnego” zmian oraz niedoskonałości wspomnianej wcześniej akcji weryfikacyjnej w 1990 r., kadry UOP składały się w 90% z funkcjonariuszy byłej SB.

Reasumując, omawiana publikacja porusza kwestie fundamentalne dla zmian ustrojowych, jakie zaszły w Polsce po 1989 r. Tym samym stanowi punkt wyjścia dla dalszych badań nad systemem gwarantującym Polsce bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne po 1989 r. Oczywiście zawarte przez autorkę w książce tezy i wnioski skłaniają do merytorycznej dyskusji, w której — jak mierniam — przedstawiciele takich dyscyplin naukowych jak: prawo, politologia, historia i nauki o bezpieczeństwie z pewnością nie powiedzieli ostatniego słowa.

*Mariusz Krzysztofiński\**

\* **Dr hab. Mariusz Krzysztofiński**, główny specjalista Oddziałowego Biura Badań Historycznych IPN w Rzeszowie, mariusz.krzysztofinski@ipn.gov.pl, <https://orcid.org/0000-0003-3905-1684>

<sup>9</sup> Wydaje się, że autorka nie wykorzystała w pełni informacji zawartych w innych publikacjach omawiających także tę kwestię. *Vide* J. Larecki, *Wielki leksykon służb specjalnych świata*, Warszawa 2007, s. 699–701.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 481.

<sup>11</sup> T. Kozłowski, *Koniec imperium MSW. Transformacja organów bezpieczeństwa państwa 1989–1990...*, s. 112–113. Autor ten też stwierdził, „dopóki na stanowisku pozostawał Kiszczak, dopóty nikt inny nie miał wpływu na resort”. *Ibidem*, s. 154.



## Wielka Brytania: ustawa o komisjach prawa z 1965 r.

Tłumaczenie brytyjskiej ustawy o komisjach prawa z 1965 r. Ustawa ta normuje funkcjonowanie wyspecjalizowanych organów państwa (komisji prawa), których zadaniem jest podejmowanie działań mających na celu reformowanie systemu prawa. Tłumaczona ustawa dotyczy dwóch komisji prawa (dla Anglii i Walii oraz dla Szkocji).

**SŁOWA KLUCZOWE:** reforma prawa, komisja prawa, prawo w Wielkiej Brytanii

### British Law Commissions Act 1965

Translation of the British Law Commissions Act 1965. The act regulates the functioning of the specialized organs of the state (law commissions), whose task is to take action aimed at reforming the system of law. The act refers to two law commissions (for England and Wales and for Scotland).

**KEY WORDS:** law reform, law commission, law in Great Britain

*Fakty: Prezentowana — w tłumaczeniu na język polski — brytyjska ustawa o komisjach prawa<sup>1</sup>, uchwalona w 1965 r. i nadal obowiązująca<sup>2</sup>, jest przejawem*

<sup>1</sup> Law Commissions Act 1965 (c. 22); ustawa została znolizowana na mocy następujących aktów prawnych: Sheriff Courts (Scotland) Act 1971 (c. 58), Transfer of Functions (Secretary of State and Lord Advocate) Order 1972, House of Commons Disqualification Act 1975 (c. 24), Northern Ireland Assembly Disqualification Act 1975 (c. 25), Interpretation Act 1978 (c. 30), Administration of Justice Act 1982 (c. 53), Law Reform (Miscellaneous Provisions) (Scotland) Act 1985 (c. 73), Courts and Legal Services Act 1990 (c. 41), Scotland Act 1998 (Consequential Modifications) (No. 2) Order 1999, Justice (Northern Ireland) Act 2002 (c. 26), Constitutional Reform Act 2005 (c. 4), Law Commission Act 2009 (c. 14), Wales Act 2014 (c. 29).

<sup>2</sup> Według stanu na dzień 4 listopada 2019 r. Stan prawny z tego dnia był podstawą tłumaczenia. W tłumaczeniu zachowano oryginalną systematykę wewnętrzną ustawy, której podstawą są sekcje (*sections*) i subsekcje (*subsections*). Zaproponowano także tłumaczenie nazw organów, instytucji i aktów normatywnych z jednoczesnym przytoczeniem angielskiego nazewnictwa w przypisach. Niektóre pojęcia użyte w ustawie w niezbędnym zakresie uproszczono i dostosowano (na ile to było możliwe) do polskiej terminologii, co powinno przyczynić się do zwiększenia czytelności tekstu.

instytucjonalnego podejścia do reformy prawa. Podejście to charakteryzuje się nie tylko założeniem o konieczności dokonywania stałego przeglądu prawodawstwa obowiązującego w państwie (oraz jego unowocześniania), ale także przekonaniem o tym, że funkcja reformatorska państwa powinna być wykonywana przy wykorzystaniu wyspecjalizowanej instytucji publicznej. W Wielkiej Brytanii instytucjami tego rodzaju są Komisja Prawa (dla Anglii i Walii) oraz Szkocka Komisja Prawa<sup>3</sup>. Komisje te stały się także inspiracją do instytucjonalnych działań reformatorskich w innych państwach, zwłaszcza do tworzenia tego rodzaju instytucji w państwach Wspólnoty Narodów (*the Commonwealth*).

Ustawą o komisjach prawa uregulowano cztery zasadnicze obszary. Po pierwsze, unormowano umocowanie ustrojowe i skład komisji. Po drugie, określono zadania komisji związane z przeglądem prawa i jego reformą. Po trzecie, uregulowano kwestie związane ze sposobem wdrażania propozycji komisji dotyczących reformy prawa. Po czwarte wreszcie, unormowano zagadnienia o charakterze organizacyjnym. Do cech charakterystycznych ustawy zaliczyłbym jej zwięzłość (11 niezbyt rozbudowanych sekcji — odpowiedników artykułów w polskiej technice prawodawczej) oraz elastyczność (osiąganą wskutek użycia ogólnych formuł). Należy także zwrócić uwagę na to, że prawodawca przekazał do uregulowania w innym akcie prawnym (protokole) materię dotyczącą szczegółów proceduralnych związanych z działaniem komisji prawa.

#### USTAWA O KOMISJACH PRAWA (1965 R.)

(15 czerwca 1965 r.)<sup>4</sup>

### Sekcja I

#### Komisja Prawa

1. W celu upowszechniania reformy prawa w Anglii i Walii tworzy się Komisję Prawa, składającą się z przewodniczącego oraz czterech komisarzy, powoływanych przez lorda kanclerza<sup>5</sup>.

1A. Przewodniczącym Komisji Prawa może być osoba będąca sędzią Wysokiego Sądu<sup>6</sup> albo Sądu Apelacyjnego<sup>7</sup> w Anglii i Walii.

2. Komisarzem może być osoba posiadająca odpowiednie kwalifikacje związane z zajmowaniem stanowiska sędziego, posiadająca kwalifikacje w rozumieniu sekcji 71

<sup>3</sup> Ponadto należy mieć na uwadze Komisję Prawa Irlandii Północnej. Komisja ta powstała na mocy ustawy o wymiarze sprawiedliwości w Irlandii Północnej z 2002 r. (*Justice (Northern Ireland) Act 2002*). Obecnie komisja faktycznie nie funkcjonuje.

<sup>4</sup> Jest to data uzyskania przez ustawę tzw. zgody królewskiej (*royal assent*).

<sup>5</sup> *Lord Chancellor*.

<sup>6</sup> *The High Court of Justice*.

<sup>7</sup> *The Court of Appeal*.

ustawy o sądach i usługach prawniczych z 1990 r.<sup>8</sup> lub która nabyła doświadczenie jako nauczyciel akademicki w zakresie nauk prawnych.

3. Komisarz jest powoływany na okres nieprzekraczający pięciu lat i na warunkach określonych przez lorda kanclerza. Komisarz może w każdym czasie złożyć rezygnację ze stanowiska. Osoba, która była komisarzem, może zostać powołana na to stanowisko ponownie.

4. Sędzia może być powołany na stanowisko komisarza, jednak w trakcie zajmowania tego stanowiska nie może wykonywać czynności sędziowskich, chyba że warunki powołania stanowią inaczej.

## Sekcja II

### Szkocka Komisja Prawa

1. W celu upowszechniania reformy prawa w Szkocji tworzy się szkocką Komisję Prawa, składającą się z przewodniczącego oraz nie więcej niż czterech komisarzy, powoływanych przez rząd Szkocji<sup>9</sup>.

2. Komisarzem może być osoba posiadająca odpowiednie kwalifikacje związane z zajmowaniem stanowiska sędziego lub która nabyła doświadczenie jako adwokat<sup>10</sup> lub nauczyciel akademicki w zakresie nauk prawnych.

3. Komisarz jest powoływany na okres nieprzekraczający pięciu lat i na warunkach określonych przez rząd Szkocji. Komisarz może w każdym czasie złożyć rezygnację ze stanowiska. Osoba, która była komisarzem, może zostać powołana na to stanowisko ponownie.

4. Sędzia może być powołany na stanowisko komisarza, jednak w trakcie zajmowania tego stanowiska nie może wykonywać czynności sędziowskich, chyba że warunki powołania stanowią inaczej.

5. Subsekcja 4 ma zastosowanie do szeryfa<sup>11</sup>; sekcji 6 ustawy o sądach szeryfów w Szkocji z 1971 r.<sup>12</sup> (którą zakazano szeryfowi pełnienia innych funkcji z wyjątkiem tych, które — zgodnie z ustawą — są związane z zajmowaniem tego stanowiska) nie stosuje się.

## Sekcja III

### Zadania Komisji Prawa

1. Zadaniem obu komisji jest dokonywanie przeglądu prawa z uwzględnieniem systematycznego rozwoju prawa i jego reformy, w szczególności przez kodyfikację, eliminowanie nieprawidłowości, usuwanie zdezaktualizowanych i niepotrzebnych

<sup>8</sup> Courts and Legal Services Act 1990.

<sup>9</sup> W ustawie posłużono się w tym zakresie pojęciem *the Scottish Ministers*.

<sup>10</sup> W ustawie posłużono się w tym zakresie pojęciami: *advocate* oraz *solicitor*.

<sup>11</sup> *Sheriff*.

<sup>12</sup> Sheriff Courts (Scotland) Act 1971.



regulacji, zmniejszanie liczby odrębnych regulacji oraz upraszczanie i unowocześnianie prawa.

W tym celu Komisja:

- a) rozpatruje wnioski dotyczące reformy prawa;
- b) opracowuje i przedkłada ministrowi programy przeglądu różnych gałęzi prawa w celu przeprowadzenia ich reformy, zawierające wskazania w zakresie właściwego organu (Komisji lub innej instytucji), który powinien dokonać takiego przeglądu;
- c) dokonuje — stosownie do rekomendacji zatwierdzonych przez ministra — przeglądu poszczególnych gałęzi prawa i formułuje propozycje reform w tym zakresie;
- d) opracowuje — na wniosek ministra — kompleksowe programy konsolidacji i rewizji prawa stanowionego i przygotowuje projekty aktów prawnych w tym zakresie;
- e) zapewnia wsparcie rządowi i innym organom władzy publicznej w zakresie reformy prawa;
- e<sup>a</sup>) w odniesieniu do Komisji Prawa — zapewnia także wsparcie rządowi Walii<sup>13</sup>;
- f) gromadzi informacje o systemach prawnych w innych państwach, przydatne w wykonywaniu zadań Komisji.

2. Minister przedkłada Parlamentowi programy opracowane przez Komisję i przez niego zatwierdzone, a także propozycje reform sformułowane przez Komisję.

3. Komisja przedkłada ministrowi roczne sprawozdanie ze swojej działalności. Minister przedstawia to sprawozdanie Parlamentowi; może je opatrzyć komentarzem, o ile uzna to za stosowne.

3A. Subsekcje 2 i 3 mają zastosowanie do szkockiej Komisji Prawa, z tym że przez „Parlament” rozumie się „Parlament Szkocji”.

4. Wykonując swoje zadania, komisje współdziałają ze sobą oraz z Komisją Prawa Irlandii Północnej.

### Sekcja IIIA

#### Sprawozdania z wdrożenia propozycji Komisji Prawa

1. Po zakończeniu roku w możliwie najbliższym terminie lord kanclerz przygotowuje sprawozdanie dotyczące:

- a) propozycji Komisji Prawa, które zostały wdrożone w tym roku w całości albo w części;
- b) propozycji Komisji Prawa, które nie zostały wdrożone według stanu na koniec tego roku, w tym:
  - i) informacje o planowanym kontynuowaniu prac odnoszących się do tych propozycji,
  - ii) informacje o decyzjach dotyczących niewdrażania propozycji podjętych w tym roku, wraz z uzasadnieniem ich podjęcia;

2. Lord kanclerz przedstawia sprawozdanie Parlamentowi.

---

<sup>13</sup> W ustawie posłużono się w tym zakresie pojęciem *the Welsh Ministers*.

3. Pierwszym rokiem objętym sprawozdaniem jest rok rozpoczynający się w dniu, w którym wchodzi w życie sekcja 1 ustawy z 2009 r.<sup>14</sup> Kolejnym rokiem objętym sprawozdaniem jest rok następujący po tym roku.

4. Jeżeli decyzja dotycząca niewdrażania propozycji Komisji Prawa (w całości albo w części) została podjęta w roku objętym sprawozdaniem, w sprawozdaniu za kolejny rok nie ujmuje się tej propozycji.

5. Jeżeli decyzja dotycząca niewdrażania propozycji Komisji Prawa (w części albo w całości) została podjęta przed pierwszym rokiem sprawozdawczym, w sprawozdaniu za ten rok nie ujmuje się tej propozycji.

6. „Propozycja Komisji Prawa” oznacza:

a) propozycję przedstawioną przez Komisję Prawa w sposób określony w sekcji III.1.c);

b) propozycję konsolidacji prawa albo przeglądu prawa stanowionego, w zakresie których Komisja Prawa przygotowała projekt ustawy.

7. Lord kanclerz nie jest zobowiązany do przygotowania sprawozdania w zakresie, w którym sprawozdanie przygotowuje rząd Walii.

### **Sekcja IIIB**

#### **Protokół dotyczący pracy Komisji Prawa**

1. Lord kanclerz i Komisja Prawa mogą przyjąć uzgodnione stanowisko dotyczące pracy Komisji (protokół).

2. Protokół może zawierać postanowienia dotyczące:

a) zasad i metod stosowanych przy podejmowaniu decyzji dotyczących prowadzenia prac przez Komisję Prawa oraz w trakcie prowadzenia tych prac;

b) wsparcia, jakiego powinni sobie udzielać ministrowie i Komisja Prawa;

c) sposobu, w jaki ministrowie postępują z propozycjami Komisji Prawa dotyczącymi reformy, konsolidacji prawa lub rewizji prawa stanowionego.

3. Lord kanclerz i Komisja Prawa dokonują przeglądu protokołu i mogą uzgodnić zmiany w jego treści.

4. Lord kanclerz przedstawia protokół Parlamentowi.

5. Ministrowie i Komisja Prawa są obowiązani do przestrzegania protokołu.

### **Sekcja IIIC**

#### **Sprawozdanie z wdrożenia propozycji Komisji Prawa (Walia)**

1. Rząd Walii przygotowuje corocznie sprawozdanie dotyczące:

a) propozycji Komisji Prawa związanych ze sprawami poddanymi dewolucji, które zostały wdrożone od czasu przygotowania poprzedniego sprawozdania;

b) propozycji Komisji Prawa związanych ze sprawami poddanymi dewolucji, które nie zostały wdrożone do dnia przygotowania sprawozdania.

<sup>14</sup> Chodzi o ustawę z 2009 r., którą wprowadzono zmiany w ustawie o komisjach prawa.

2. Sprawozdanie w zakresie, o którym mowa w subsekcji 1.b) zawiera:
  - a) informacje o planowanym kontynuowaniu prac odnoszących się do tych propozycji;
  - b) informacje o decyzjach dotyczących niewdrażania propozycji podjętych od czasu przygotowania poprzedniego sprawozdania;
  - c) uzasadnienie wcześniej wskazanych decyzji.
3. Rząd Walii przedstawia sprawozdanie Zgromadzeniu Narodowemu Walii.
4. Rząd Walii przygotowuje sprawozdanie:
  - a) przed upływem roku od dnia wejścia w życie niniejszej sekcji;
  - b) kolejno — przed upływem każdego kolejnego roku od tego dnia.
5. W przypadku pierwszego sprawozdania subsekcje 1 i 2, w zakresie dotyczącym okresu następującego po przygotowaniu poprzedniego sprawozdania, odnoszą się do okresu poprzedzającego wejście w życie niniejszej sekcji.
6. Jeżeli decyzja dotycząca niewdrażania propozycji Komisji Prawa jest ujęta w sprawozdaniu, w kolejnym sprawozdaniu nie ujmuje się tej propozycji.
7. Jeżeli decyzja dotycząca niewdrażania propozycji Komisji Prawa została podjęta przed wejściem w życie niniejszej sekcji, w sprawozdaniu nie ujmuje się tej propozycji.
8. Ilekroć niniejsza sekcja odnosi się do:
  - a) propozycji Komisji Prawa — należy przez to rozumieć propozycję albo rekomendację w zakresie reformy prawa, która została ujęta w sprawozdaniu Komisji;
  - b) wdrożenia propozycji Komisji Prawa — należy przez to rozumieć wdrożenie tej propozycji w całości lub w części.

### **Sekcja IIID**

#### **Protokół dotyczący pracy Komisji Prawa (Walia)**

1. Rząd Walii i Komisja Prawa mogą przyjąć uzgodnione stanowisko dotyczące pracy Komisji w zakresie spraw poddanych dewolucji (protokół).
2. Protokół może zawierać postanowienia dotyczące w szczególności:
  - a) zasad i metod stosowanych przy podejmowaniu decyzji dotyczących prowadzenia prac przez Komisję Prawa oraz w trakcie prowadzenia tych prac;
  - b) wsparcia, jakiego powinni sobie udzielać rząd i Komisja Prawa;
  - c) sposobu, w jaki rząd postępuje z propozycjami Komisji Prawa dotyczącymi reformy, konsolidacji prawa lub rewizji prawa stanowionego.
3. Rząd Walii i Komisja Prawa mają obowiązek dokonania przeglądu protokołu, mogą też uzgadniać zmiany w jego treści.
4. Komisja Prawa nie może zaakceptować protokołu ani zmian w jego treści bez zgody lorda kanclerza.
5. Rząd Walii przedstawia protokół Zgromadzeniu Narodowemu Walii.
6. Rząd Walii i Komisja Prawa mają obowiązek przestrzegania protokołu.
7. Pojęcie „propozycja Komisji Prawa” ma znaczenie określone w sekcji IIIC.8.a).

8. Zgodnie z niniejszą sekcją oraz sekcją IIIC działanie Komisji Prawa odnosi się do spraw poddanych dewolucji, o ile dotyczy:

a) regulacji pozostającej w zakresie właściwości Zgromadzenia Narodowego Walii, wynikającym z ustawy uchwalonej przez Zgromadzenie;

b) zadania wykonywanego przez rząd Walii, pierwszego ministra Walii<sup>15</sup>, radcę generalnego rządu Walii<sup>16</sup> albo Zgromadzenie Narodowe Walii.

## Sekcja IV

### Wynagrodzenie i świadczenia emerytalne komisarzy

1. Komisarz niepełniący wysokiego urzędu sędziowskiego otrzymuje wynagrodzenie w wysokości określonej przez Lorda Kanclerza po uzyskaniu zgody Ministerstwa Skarbu<sup>17</sup>.

1A. Komisarz będący członkiem Szkockiej Komisji Prawa, niepełniący wysokiego urzędu sędziowskiego, otrzymuje wynagrodzenie w wysokości określonej przez rząd Szkocji.

2. O ile tak ustalono, komisarzowi przysługuje świadczenie emerytalne, zasiłek lub odprawa emerytalna. Odprowadza się także składki na rzecz tych świadczeń.

3. W możliwie najbliższym terminie po ustaleniu kwestii, o których mowa w subsekcji 2, oświadczenie o wysokości świadczeń emerytalnych, zasiłków, odpraw emerytalnych i składek:

a) w przypadku Komisji Prawa — lord kanclerz przedkłada każdej z izb Parlamentu;

b) w przypadku szkockiej Komisji Prawa — rząd Szkocji przedkłada Parlamentowi Szkocji.

4. W przypadku Komisji Prawa wynagrodzenie oraz świadczenia ustalone stosownie do subsekcji 2 są pokrywane ze środków zapewnionych przez Parlament.

5. W przypadku szkockiej Komisji Prawa wynagrodzenie oraz świadczenia ustalone stosownie do subsekcji 2 są pokrywane ze środków zapewnionych przez rząd Szkocji.

## Sekcja V

### Urzędnicy Komisji i wydatki Komisji

1. Lord kanclerz może zatrudniać w Komisji Prawa urzędników<sup>18</sup> i — za zgodą Ministerstwa Skarbu — określić ich liczbę oraz warunki ich służby.

1A. Rząd Szkocji może — na zasadach przez niego określonych — zatrudniać urzędników w szkockiej Komisji Prawa.

<sup>15</sup> *First Minister of Wales.*

<sup>16</sup> *The Counsel General to the Welsh Government.*

<sup>17</sup> *The Treasury.*

<sup>18</sup> W ustawie posłużono się w tym zakresie pojęciem *officers and servants*.

2. Ministerstwo Skarbu może wydać przepisy dotyczące zaliczanie służby urzędnika w Komisji Prawa do okresu uprawniającego do emerytury na potrzeby służby tej osoby w innej instytucji<sup>19</sup>; regulacja ta może obejmować także sytuację odwrotną.

3. Kompetencja, o której mowa w subsekcji 2, jest wykonywana przez wydawanie rozporządzeń. Rozporządzenie wydane na tej podstawie może być uchylone uchwałą izby Parlamentu.

4. Wydatki Komisji Prawa oraz wynagrodzenia urzędników są pokrywane ze środków finansowych zapewnionych przez Parlament, z wyjątkiem sytuacji, w których wydatki te są pokrywane przez rząd Walii.

5. Wydatki szkockiej Komisji Prawa, w tym związane z wynagrodzeniami urzędników, są pokrywane ze środków finansowych zapewnionych przez rząd Szkocji.

## Sekcja VI

### Uzupełnienie

Użyte w ustawie pojęcie „wysoki urząd sędziowski” oznacza stanowisko w rozumieniu części 3. ustawy o reformie konstytucyjnej z 2005 r.<sup>20</sup> albo członkostwo w Komitecie Prawnym Tajnej Rady<sup>21</sup>, a pojęcie „minister” oznacza w przypadku Komisji Prawa lorda kanclerza, a w przypadku szkockiej Komisji Prawa — rząd Szkocji.

## Sekcja VII

### Skrót

Niniejsza ustawa może być powoływana jako ustawa o komisjach prawa z 1965 r.

Tłumaczenie i opracowanie: *Marcin Gubała\**

\* **Dr Marcin Gubała**, Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku, edgu@o2.pl,  
<https://0000-0001-8443-3206>

<sup>19</sup> W ustawie posłużono się w tym zakresie pojęciem *any other capacity under the Crown*.

<sup>20</sup> Constitutional Reform Act 2005.

<sup>21</sup> *The Judicial Committee of the Privy Council*.

**Sprawozdanie z ogólnopolskiej konferencji naukowej z cyklu „Samorząd mecenasem kultury” pt. „Stulecie samorządu”, Warszawa, 9 października 2019 r.**

Konferencja odbyła się 9 października 2019 r. w Muzeum Niepodległości w Warszawie. Zgromadziła badaczy tematyki władzy lokalnej okresu międzywojennego z całej Polski. Referenci w swoich wystąpieniach prezentowali kwestie dotyczące zarówno aspektów politycznych, społecznych, gospodarczych i prawnych samorządu II Rzeczypospolitej, ale również edukacji na jego temat współcześnie. Odniesiono się także do funkcjonowania tego rodzaju administracji w Czechosłowacji.

**SŁOWA KLUCZOWE:** samorząd terytorialny, władze lokalne, II Rzeczpospolita, konferencja naukowa, okres międzywojenny, administracja samorządowa

**Report on the all-Poland scientific conference in the series “Local government — Culture Patron” titled “The centennial of the local government”, Warsaw, 9 October 2019**

The conference was held on 9 October 2019 at the Independence Museum in Warsaw. It brought together researchers of the local authority in the interwar period from around the country. The lecturers presented issues regarding political, social, economic and legal aspects of the local government under the Second Republic of Poland, but also its representation in the modern education. References to the functioning of administration of this kind in Czechoslovakia were also made.

**KEY WORDS:** local government, local authorities, Second Republic of Poland, scientific conference, interwar period, local government administration

---

Konferencja odbyła się 9 października 2019 r. w Warszawie. Organizatorami tego wydarzenia byli: Muzeum Niepodległości w Warszawie, Instytut Historii Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego w Warszawie. Patronatu honorowego udzielili: Adam Struzik, marszałek województwa mazowieckiego, Ewa Malinowska-Grupińska, przewodnicząca Rady m.st. Warszawy, prof. dr. hab. Jacek Majchrowski, prezydent Krakowa oraz Andrzej Płonka, prezes zarządu Związku Powiatów Polskich.



Tematem serii przedsięwzięć z cyklu „Samorząd mecenasem kultury” była dotąd rola samorządu we współczesnym świecie i stojącymi przed nim wyzwaniem. Chcąc jednak uczcić stulecie jego powstania w warunkach odrodzonej po zaborach Polski, zdecydowano o zorganizowaniu czwartej edycji w ujęciu historycznym. Udział w wydarzeniu wzięli zajmujący się tym zagadnieniem badacze z całego kraju. Celem konferencji było przedstawienie tej instytucji w trakcie XX w., w tym zarówno problemów, z jakimi musiała się borykać, jak i wypracowanych osiągnięć. W związku ze stosunkowo niewielkim dorobkiem polskiej historiografii w tym zakresie tematyka wystąpień nie została zawężona do wybranych aspektów funkcjonowania samorządu.

Obrady toczyły się w sali audiowizualnej im. Karola Beyera, znajdującej się w Muzeum X Pawilonu Cytadeli Warszawskiej. Podzielono je na trzy panele. Konferencję zainaugurowały wystąpienia dr. Tadeusza Skoczka, dyrektora Muzeum Niepodległości, dr. Janusza Gmitruka, dyrektora Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego, a także dr. hab. Janusza Mierzwę, który występował w imieniu dyrektora Instytutu Historii Uniwersytetu Jagiellońskiego, dr. hab. prof. UJ Sławomira Sprawskiego. Pierwszą część obrad rozpoczął dr Maciej Wojtacki z Akademii Sztuki Wojennej, pokazując samorząd w kontekście koncepcji i zmian konstytucyjnych II Rzeczypospolitej. Następnie — w zastępstwie nieobecnego dr. hab. Arkadiusza Indraszczyka z Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego w Kielcach — zabrał głos J. Gmitruk. Przedstawił on zmiany, jakie zaszły w ruchu ludowym w odniesieniu do samorządu. Kolejny prelegent, dr hab. Piotr Cichoracki z Uniwersytetu Wrocławskiego, zaprezentował, w jakim stopniu działania polityczne miały wpływ na wybory do lokalnych organów stanowiących na terenie województwa poleskiego w latach 1926–1939. Jakub Irach z Uniwersytetu Jagiellońskiego przedstawił główne postulaty obozu narodowego zgłaszane na forum krakowskiej rady miejskiej w latach 1934–1939, wykazując ich powiązania z ogólnopolskim programem proponowanym przez to ugrupowanie. Ostatni referent tej części obrad, Michał Michniewicz z Uniwersytetu Jagiellońskiego, poruszył kwestię wyborów gromadzkich w powiecie sanockim w okresie międzywojennym, zauważając m.in. dużą ingerencję administracji w ich przebieg.

Kolejną część konferencji otworzyła dr hab. Jolanta Załączny reprezentująca Muzeum Niepodległości oraz Akademię Finansów i Bankowości Vistula. W swoim wykładzie przedstawiła ona funkcjonowanie samorządu powiatu warszawskiego w II RP, charakteryzując kilka węzłowych aspektów jego działalności, jak: gospodarka drogowa, zdrowie publiczne, opieka społeczna czy finanse. Drugi prelegent, J. Mierzwa, omówił sytuację samorządów Polski międzywojennej w kontekście niepokojów społecznych, podkreślając, że w wielu przypadkach to lokalni działacze jako pierwsi odczuwali niezadowolone obywateli. Następnie zabrał głos dr Jarosław Durka z Uniwersytetu Opolskiego, który omówił rolę samorządu regionu częstochowskiego w okresie II RP w zakresie rozwoju infrastruktury oświatowej. Mówca podkreślił problemy związane z jej niedostatecznym zagęszczeniem, jednocześnie pozytywnie oceniając działania podejmowane w celu poprawy jej funkcjonowania. Ostatni referent tej części debaty, Mateusz Radomski z Uniwersytetu Jagiellońskiego, zarysował kwestię budżetowania

samorządów powiatowych Polski międzywojennej na przykładzie ziemi olkuskiej. Zwrócił szczególną uwagę na problem związany z konstruowaniem budżetów, w tym z dywersyfikacją poszczególnych wydatków.

Obrazy trzeciego panelu rozpoczął dr Remigiusz Kasprzycki z Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, podnosząc mało rozpoznane zagadnienie obrony praw zwierząt w miastach II RP wykazał, że działania podejmowane w celu ochrony zwierząt były wówczas powszechne. Kolejny prelegent, dr hab. Marek Białokur, prof. Uniwersytetu Opolskiego, w syntetyczny sposób przedstawił miejsce samorządu we współczesnych programach edukacyjnych na podstawie wybranych podręczników szkolnych, podkreślając rolę ich autorów w prezentowaniu tej problematyki. Ostatnim referentem tej części debaty był dr hab. Grzegorz Nieć, prof. Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, który omówił rolę państwa i samorządu w budowie, a następnie funkcjonowaniu systemu bibliotecznego Czechosłowacji w latach 1919–1939 r. Mówca podkreślił, jak duże znaczenie miały w odniesieniu do tych działań władze lokalne.

Na koniec nastąpiła krótka dyskusja, po której zabrali głos: T. Skoczek oraz J. Mierzwa, którzy krótko podsumowali konferencję i oficjalnie zakończyli obrady.

Organizatorom należą się wyrazy uznania za wysoki poziom merytoryczny konferencji, w której wzięli udział zarówno doświadczeni, jak i początkujący badacze z całego kraju. Wszystkie referaty zostały opublikowane w 2020 r. w wydawnictwie pokonferencyjnym.

*Mateusz Radomski\**

\* **Mateusz Radomski**, student Instytutu Historii Uniwersytetu Jagiellońskiego, mateusz@radomscy.com, <https://orcid.org/0000-0002-3391-4111>



## WSKAZÓWKI DLA AUTORÓW

1. Teksty opracowań przysyłanych do „Przeglądu Sejmowego” w celu ich opublikowania powinny zostać dostarczane w formie elektronicznej w edytorze Word. Długość tekstu artykułu: maksimum 60 tys. znaków ze spacjami, z uwzględnieniem przypisów. Redakcja przyjmuje teksty w języku: polskim i angielskim.

### 2. Zasady edytorskie:

- formatowanie tekstu: czcionka tekstu głównego: Times New Roman 12, interlinia 1,5; czcionka tekstu w przypisach: Times New Roman 10; interlinia 1,
- stosowanie wersalików w zapisywaniu tytułu artykułu oraz części artykułu;
- niestosowanie w tekście pogrubień i podkreśleń,
- zapisywanie cytatów w cudzysłowach, a nie kursywą,
- zapisywanie wyrazów obcojęzycznych kursywą, np. *primo*,
- umieszczenie odsyłaczy do przypisów przed znakiem przestankowym,
- podawanie po raz pierwszy pełnej nazwy organizacji lub instytucji, np. Organizacja Narodów Zjednoczonych,
- podawanie po raz pierwszy osoby z pełnym imieniem, np. Lech Nowakowski,
- zapisywanie w tekście polskojęzycznym nazw własnych w języku polskim, np. Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego, Unia Europejska, Stany Zjednoczone Ameryki, a w tekście angielskojęzycznym w języku angielskim,
- nieodmianianie skrótowców, np. PSL zamiast PSL-u,
- zapisywanie dat: 25 października 2008 roku, w październiku 2008 r.,
- zapisywanie dekad słownie, np. w latach osiemdziesiątych,
- stosowanie półpauz bez spacji w zakresach, np. 1945–1989.

3. Artykuł powinien być podzielony na mniejsze jednostki redakcyjne, najlepiej rozdzielone tytułami. Objętość artykułu powinna mieścić się w granicach 0,8–1,5 arkusza autorskiego, tzn. 32 tys.–60 tys. znaków (liczonych ze spacjami, czyli z odstępami między wyrazami). Wraz z artykułem należy przysłać (również w formie elektronicznej): jego streszczenie w języku polskim (nie więcej niż 1 tys. znaków ze spacjami); słowa kluczowe w języku polskim (maksymalnie 5–6 słów), nota o autorze (stopień/tytuł naukowy, afiliacja, adres e-mail, numer ORCID).

4. Na końcu artykułu należy podać pełną *Bibliografię* w formie wykazu alfabetycznego z podziałem na dwie grupy — *Źródła* i *Piśmiennictwo*. Jeśli publikacja posiada numer doi, należy go podać. Obowiązkowe formy zapisu bibliograficznego:

— Kowalski J., *Tytuł publikacji monograficznej*, oficyna wydawnicza, Warszawa 2002, numer DOI.

— Nowak B., *Tytuł artykułu*, [w:] *Tytuł pracy zbiorowej*, red. N. Kowalczyk, oficyna wydawnicza, Lublin 2014, numer DOI.

— Piotrowski J., *Tytuł artykułu*, „Czasopismo Naukowe” 2005, nr 3, numer DOI.

— Nowakowski T., *Tytuł artykułu*, „Gazeta Codzienna”, 2 X 2013, nr 23, numer DOI.

— Strona internetowa UMCS, <http://www.umcs.lublin.pl>, „Materiały pomocnicze do nauczania historii”, numer DOI.

5. Na początku glosy powinna znaleźć się podana *in extenso* (kursywą) sentencja komentowanego orzeczenia.

6. Recenzja powinna mieć objętość 4 tys.–24 tys. znaków (liczonych ze spacjami, czyli z odstępami między wyrazami). Nagłówek recenzji powinien zostać sporządzony według następującego wzorca:

— w odniesieniu do recenzowanej monografii autorskiej — Jan Nowakowski, *Pełny tytuł monografii recenzowanej*, oficyna wydawnicza, miejsce wydania, rok publikacji, s. 343;

— w odniesieniu do recenzowanej pracy zbiorowej — *Pełny tytuł pracy zbiorowej*, red. Jan Nowakowski, oficyna wydawnicza, miejsce wydania, rok publikacji, s. 343.

7. Materiały graficzne (zdjęcia, skany, mapy, diagramy, wykresy) należy zamieścić w tekście lub w osobnych plikach w formacie .jpg z jednoczesnym umiejscowieniem ich w tekście. Natomiast tabele należy przygotować w programie Word dla Windows i zamieścić je tylko w tekście. Opis materiałów graficznych jest dokonywany według wzorca właściwego dla tabeli.

**Tabela 1 Tytuł tabeli**


Źródło: Opis bibliograficzny wg zasad obowiązujących w przypisach.

8. W przypadku wykorzystywania publikacji w alfabetach niełacińskich należy je zapisywać w tekście głównym i w przypisach w językach oryginalnych, natomiast w bibliografii należy dokonywać łatinizacji zapisu publikacji zgodnie z przyjętymi w Polsce zasadami.

9. Przypisy należy umieścić na dole strony, stosując skróty łacińskie (*vide, confer, ibidem, op. cit., idem, eadem*).

10. Obowiązkowe formy stosowane w przypisach:

- monografia<sup>1</sup>,
- artykuł w pracy zbiorowej pod redakcją<sup>2</sup>,
- artykuł w czasopiśmie naukowym<sup>3</sup>,
- publikacja źródłowa w prasie (należy obowiązkowo podać datę dzienną)<sup>4</sup>,
- akt prawny<sup>5</sup>,
- źródło archiwalne<sup>6</sup>,

<sup>1</sup> I. Nazwisko, *Tytuł monografii kursywą*, Warszawa 2010, s. xx.

<sup>2</sup> I. Nazwisko, *Tytuł artykułu kursywą*, [w:] *Tytuł pracy zbiorowej kursywą*, red. I. Nazwisko, Warszawa 2005, s. 24–25.

<sup>3</sup> I. Nazwisko, *Tytuł artykułu kursywą*, „Tytuł Czasopisma” 2008, nr 4, s. 76.

<sup>4</sup> I. Nazwisko, *Tytuł publikacji źródłowej kursywą*, „Tytuł Gazety”, 23 IX 2013, nr 56.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2014 roku o zasadach edytorskich, Dz.U. nr 56, poz. 72.

<sup>6</sup> Archiwum Akt Nowych, Akta Partii Politycznych, sygn. 21/B/34, t. 3, „Tytuł dokumentu archiwalnego”, k. 2.

- dokument elektroniczny w postaci tekstu naukowego<sup>7</sup>,
- materiał źródłowy zamieszczony w Internecie (należy podać podmiot odpowiedzialny za stronę lub nazwę strony, jedynie skrócony adres internetowy, tytuł dokumentu internetowego, dzień pozyskania danych)<sup>8</sup>,
- orzeczenie sądu lub trybunału<sup>9</sup>,
- materiał audiowizualny (film, audycja radiowa)<sup>10</sup>.

**Niezastosowanie się autora do wskazówek może stanowić argument za rezygnacją z publikacji lub odesłaniem tekstu w celu dokonania koniecznych uzupełnień i poprawek. Nie będą przyjmowane do opracowania redakcyjnego teksty, w których nie zachowano podstawowych zasad poprawności językowej właściwej dla języka polskiego lub angielskiego.**

---

<sup>7</sup> I. Nazwisko, *Tytuł publikacji naukowej zamieszczonej w Internecie*, <<http://www.biblioteka.pl>>, s. 23, dostęp 23 VIII 2013.

<sup>8</sup> Strona internetowa Wydziału Prawa i Politologii, <<http://www.prawoipolitologia.pl>>, „Tytuł dokumentu internetowego”, dostęp 23 VIII 2013.

<sup>9</sup> Nazwa orzeczenia, nazwa organu orzekającego, data wydania, sygnatura akt oraz (jeśli orzeczenie było publikowane) wskazanie miejsca publikacji i numeru cytowanej albo powoływanej strony.

<sup>10</sup> *Tytuł filmu*, reż. Jan Kowal, Francja–RFN, 2014, 9:10–9:13.





## **KSIĘGARNIE WSPÓŁPRACUJĄCE Z WYDAWNICTWEM SEJMOWYM**

### **Katowice**

#### **Księgarnia Liber**

ul. Bankowa 11, 40-007 Katowice, tel. 32 359 12 72

### **Kraków**

#### **Główna Księgarnia Naukowa**

Podwale 6, 31-118 Kraków, tel. 12 422 37 17

#### **Księgarnia Akademicka**

ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków, tel. 12 43 127 43

#### **Księgarnia Internetowa Poczytaj.pl**

ul. Wallek-Walewskiego 4, 30-094 Kraków, tel. 12 626 48 04

### **Lublin**

#### **Księgarnia Iuris Prudentia**

Plac M. Curie-Skłodowskiej 5 — Budynek Wydziału Prawa UMCS  
20-031 Lublin, tel./fax 81 537 54 75

### **Rzeszów**

#### **Księgarnia Iuris Prudentia**

ul. Jana III Sobieskiego 2d/2, 35-002 Rzeszów, tel. 17 852 39 26

### **Szczecin**

#### **Księgarnia Akademicka**

aleja Jana Pawła II, 70-453 Szczecin, tel. 91 489 09 26

### **Warszawa**

#### **Księgarnia Ekonomiczna Kazimierz Leki**

ul. Grójecka 67, 02-094 Warszawa, tel. 22 822 90 41

#### **Księgarnia Historyczna**

aleja Solidarności 105, 05-077 Warszawa,  
tel. 22 652 19 59, 607 833 337, 602 612 251

#### **Lexicon**

ul. Dereniowa 2, 02-776 Warszawa, tel. 22 648 41 23

#### **Księgarnia Profit**

plac Defilad 1, 00-110 Warszawa, tel. 22 654 55 17

### **Wrocław**

#### **Księgarnia Wydziałowa MAJK**

ul. Uniwersytecka 22/26, 50-145 Wrocław, tel. 71 375 26 03

### **Zamość**

#### **Księgarnia Iuris Prudentia**

ul. Kolegiacka 2, 22-400 Zamość, tel. 84 643 85 85

