

POLITYKA I STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

Dr hab. inż. Waldemar KITLER

FUNKCJE I ZADANIA ORGANÓW WŁADZY USTAWODAWCZEJ, SĄDOWNICZEJ I KONTROLNEJ W DZIEDZINIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RP

W poprzednim numerze „Wiedzy Obronnej” autor podjął się omówienia podstawowych uwarunkowań prawnych, organizacyjnych, a także funkcjonalnych procesu tworzenia nowoczesnie pojmowanego systemu bezpieczeństwa narodowego RP. Niniejszy artykuł stanowi z kolei zapowiadaną kontynuację tej problematyki i dotyczy wybranych kwestii kompetencji i powinności podmiotów władczych i wykonawczych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, na szczeblu centralnym. Z tego też względu jego celem jest omówienie przedmiotowych kompetencji władzy ustawodawczej, sądowniczej i kontrolnej, by w konsekwencji zobrazować złożoność i ścisły organiczny związek kompetencji tych podmiotów władczych w państwie z zakresem ich właściwości w bezpieczeństwie narodowym.

Od dłuższego czasu frapującym dylematem poznawczym jest struktura podmiotowa i przedmiotowa systemu bezpieczeństwa narodowego (SBN) oraz podsystemu kierowania. Pojawia się więc pytanie o to, w jakim zakresie podmioty władzy ustawodawczej, sądowniczej i kontrolnej stają się elementami SBN i w jakim stopniu uczestniczą w procesie kierowania w sytuacji, gdy zazwyczaj bierzemy pod uwagę głównie organy władzy wykonawczej? Na tę i inne wątpliwości próbę odpowiedzi stanowi, w jakimś zakresie, niniejszy artykuł.

1. Struktura organów państwa w Polsce

Początek 1989 roku traktuje się jako czas inauguracji kluczowych reform wewnętrznych państwa polskiego, szczególnie w sferze politycznej, ustroju społecznego i gospodarczego, a także ustroju państwa, w tym władzy publicznej. Pomijając kwestie dochodzenia do obecnego stanu rzeczy, nas interesuje najbardziej ustrój

(struktura) władzy publicznej, która pośród kilku funkcji, realizowanych w imieniu państwa, odpowiada za gwarantowanie bezpieczeństwa narodowego (w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym jednocześnie)¹. Rozpoczęte wówczas reformy kształtowały nowy porządek prawny w państwie, który po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynikał z zasad ustrojowych państwa zawartych w tym zasadniczym akcie prawnym. Kilku lat trzeba było jeszcze, by uregulować kluczowe kwestie decentralizacji i dekoncentracji władzy, uporządkowania prawa ustrojowego, z przepisami stanów nadzwyczajnych włącznie. Choć proces się jeszcze nie ustabilizował (dotyczy to również spodziewanych i ciągle zapowiadanych zmian konstytucji), możemy śmiało stwierdzić, iż konstrukcja aparatu władzy państwowej jest na tyle czytelna, że możemy postrzegać ją jako typową dla państwa demokratycznego.

Dziedzina bezpieczeństwa narodowego jest tak specyficznym przejawem działalności państwa, że nie będzie żadnym błędem twierdzenie o jej interdyscyplinarnym i utylitarnym charakterze. *Nie ma bowiem praktycznie żadnego istotnego przejawu działalności państwa, aktywności społecznej i działalności gospodarczej, z którym nie byłoby związane bezpieczeństwo, i która nie byłaby z nim związana, a co za tym idzie – nie ma takiego obszaru działalności organów państwa, w tym władzy publicznej, organizującej tę działalność, który nie wiązałby się z gwarantowaniem szeroko pojętego bezpieczeństwa.*

Konstytucyjna zasada podziału i równowagi władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej nie wyklucza istnienia innych organów państwa. Są to bowiem odpowiednio zorganizowane instytucje działające w imieniu, na rachunek i na rzecz państwa, mające możliwość rozwijania działań władczych², stosujące określone środki, działania³, ze środkami przymusu włącznie, w zakresie i w granicach prawa państwowego. Szczegółowy podział organów państwa, właściwy i praktyczny ze względu na problematykę bezpieczeństwa narodowego, obejmuje: *organy władzy publicznej; inne organy i instytucje państwowe z siedzibą na terytorium RP; organy zewnętrzne państwa*⁴.

¹ Są to ponadto: zabezpieczenie podstaw dobrobytu ogółu obywateli; ochrona porządku prawnego i ładu wewnętrznego; tworzenie sprzyjających warunków rozwoju kultury narodowej; dbałość o siłę moralną i materialną państwa; zapewnienie wysokiej pozycji państwa na arenie międzynarodowej.

² Działania władcze finalizują (i firmują) decyzje władcze, które mogą mieć m.in. postać: ustawy; rozporządzenia; orzeczenia, wyroku sądowego, uchwały, zarządzenia, decyzji administracyjnej, postanowienia, rozkazu etc.

³ Zob. rozdział 2.

⁴ Inny podział obejmuje: organy prawotwórcze (*prawotwórcze*); administracyjne; wymiaru sprawiedliwości (*sądownicze*) oraz kontroli państwowej (*kontrolne*). Zob.: W. Lamien-

Do organów władzy publicznej⁵ zaliczymy: *organy władzy ustawodawczej*: Sejm i Senat⁶; *organy władzy wykonawczej*: Prezydent RP – głowa państwa; Rada Ministrów i pozostała administracja rządowa (zespolona i niezespolona)⁷ oraz organy samorządu terytorialnego⁸ jako organy administracyjne⁹; *sądy i trybunały* jako organy sądownicze (wymiaru sprawiedliwości): Sąd Najwyższy (SN), sądy powszechne, Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) i inne sądy administracyjne oraz sądy

towicz, *Państwo współczesne*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1993, s. 12 oraz E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, ELIPSA, Warszawa 1999, s. 178.

⁵ Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych precyzyjnie określa, że jej przepisy mają zastosowanie do organów władzy publicznej, a mianowicie do: Sejmu i Senatu; Prezydenta RP; organów administracji rządowej; organów jednostek samorządu terytorialnego, a także innych podległych im jednostek organizacyjnych lub przez nie nadzorowanych; sądów i trybunałów; organów kontroli państwowej i ochrony prawa (art. 2 pkt 1 lit. a–f ustawy).

⁶ Pamiętać przy tym należy, że w określonych konstytucją wypadkach uprawnienia ustawodawcze tj. do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy posiada również Prezydent RP. Jest to jednak przypadek szczególny i wyjątkowy, obwarowany konstytucyjnymi zabezpieczeniami, w zakresie m.in.: legalności wprowadzania stanu nadzwyczajnego; celowości; wyjątkowości i proporcjonalności oraz ochrony podstaw systemu prawnego i organów przedstawicielskich.

⁷ W administracji rządowej wyróżniamy: *organy naczelne* (rada ministrów, prezes rady ministrów oraz ministrowie i szefowie (przewodniczący) komitetów wchodzący w skład rady ministrów); *centralne organy administracji rządowej*, podległe bezpośrednio organom naczelnym i przez nie nadzorowane, których właściwość obejmuje teren całego państwa (obecnie około 40; prezesi, przewodniczący, szefowie, główni inspektorzy, kierownicy, dyrektorzy generalni, dyrektorzy, komendanci główni); *terenowe organy administracji rządowej* (województwie, kierownicy zespolonych służb inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach w imieniu wojewody lub własnym, organy administracji niezespolonej oraz kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach).

⁸ Zgodnie z postanowieniem art. 16 ust. 2 Konstytucji: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”.

⁹ Organy administracyjne – najważniejszy element administracji publicznej, to osoba lub osoby odgrywające centralną rolę w aparacie administracyjnym. Jednostki pomocnicze organów to urzędy. W szerokim ujęciu do organów administracyjnych, oprócz organów władzy, należy również wojsko oraz straże, służby i inspekcje, jako aparat przymusu w stosowaniu prawa i zarządzania sprawami państwa.

wojskowe¹⁰; Trybunał Konstytucyjny (TK), rozstrzygający spory między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa oraz Trybunał Stanu (TS) właściwy w sprawach naruszenia konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania najwyższych organów i urzędników państwowych¹¹; *konstytucyjne organy kontroli państwowej i ochrony prawa*: Najwyższa Izba Kontroli¹²; Rzecznik Praw Obywatelskich¹³; Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji¹⁴.

Inne organy i instytucje państwowe z siedzibą na terytorium RP to głównie: *Zgromadzenie Narodowe* jako organ konstytucyjny składający się z obradujących wspólnie Sejmu i Senatu; *Rada Gabinetowa*; *Rada Bezpieczeństwa Narodowego*; *Narodowy Bank Polski*, jako instytucja oraz Prezes Narodowego Banku Polskiego¹⁵, Rada Polityki Pieniężnej i Zarząd NBP jako organy banku cen-

¹⁰ Konstytucja w art. 175 ust. 2. przewiduje również sąd wyjątkowy lub tryb doraźny tylko na czas wojny. Niewątpliwie konstytucyjnym organem jest również Krajowa Rada Sądownictwa, która stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust 1 Konstytucji RP).

¹¹ Do tej grupy Konstytucja RP zalicza: Prezydenta RP; Prezesa RM; członków RM; Prezesa NBP; Prezesa NIK; członków KRRiT; osoby, którym Prezes RM powierzył kierowanie ministerstwem; Naczelnego Dowódcę SZ; posłów i senatorów, gdy sprawa dotyczy zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego albo nabywaniem tego majątku.

¹² „Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi”, *Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, art. 202 ust. 2.

¹³ „Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie”. *Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 210.

¹⁴ KRRiT nie jest podporządkowana ani radzie ministrów ani prezydentowi. Niezależność ta nie jest jednak bezwzględna, „Krajowa Rada przedstawia corocznie do końca marca Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi sprawozdanie ze swej działalności za rok poprzedzający oraz informację o podstawowych problemach radiofonii i telewizji”. Prezesa Rady Ministrów jedynie informuje o swojej działalności: „Krajowa Rada przedstawia corocznie Prezesowi Rady Ministrów informację o swojej działalności oraz o podstawowych problemach radiofonii i telewizji”. *Zob. ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji...* odpowiednio: art. 12 ust. 1 oraz 2. Co istotne, Sejm i Senat przyjmują lub odrzucają sprawozdanie Rady. W wypadku odrzucenia sprawozdania przez Sejm i Senat kadencja wszystkich członków KRRiT wygasa z zastrzeżeniem, że wygaśnięcie kadencji nie następuje, jeżeli nie zostanie potwierdzone przez Prezydenta RP. *Zob. tamże*, art. 12 ust. 3, 4 i 5.

¹⁵ O zaliczeniu tego organu do przedmiotowej grupy przesądza m.in. to, że Prezes NBP: reprezentuje interesy Rzeczypospolitej Polskiej w międzynarodowych instytucjach bankowych i, o ile Rada Ministrów nie postanowi inaczej, finansowych; jako organ pań-

tralnego (dosł. organy NBP); *Krajowa Rada Sądownictwa*; *organy kontroli państwowej i ochrony prawa określone ustawami* (Rzecznik Praw Dziecka – RPD¹⁶; Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych – GIODO¹⁷; Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu¹⁸ – IPN; Państwowa Inspekcja Pracy – PIP¹⁹); *Prokuratura* (Prokurator Generalny oraz podlegający mu prokuratorzy powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury); *administracja organów państwowych* (m.in.: Kancelaria Sejmu; Kancelaria Senatu; Kancelaria Prezydenta RP; Kancelaria Prezesa RM; Biuro Bezpieczeństwa Narodowego); *instytucje podległe Prezesowi RM na podstawie odrębnych ustaw* (np.: Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów²⁰; Centrum Badania Opinii Społecznej²¹; Komisja Nadzoru Finansowego²²; Polska

stwa wydaje zarządzenia o charakterze normatywnym, zarządzenia dotyczące organizacji i funkcjonowania banków oraz indywidualne decyzje administracyjne, z prawem używania pieczęci z godłem państwowym; ponosi odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu. Należy też mieć na uwadze, że konstytucja oprócz prezesa do organów NBP zalicza Radę Polityki Pieniężnej oraz Zarząd NBP.

¹⁶ Rzecznik Praw Dziecka jest w swojej działalności niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie.

¹⁷ GIODO jest organem ochrony danych osobowych, który w zakresie określonym ustawą podlega jedynie sejmowi i senatowi, o czym świadczą następujące postanowienia: „Generalnego Inspektora powołuje i odwołuje Sejm Rzeczypospolitej Polskiej za zgodą Senatu” oraz „Generalny Inspektor składa Sejmowi, raz w roku, sprawozdanie ze swojej działalności wraz z wnioskami wynikającymi ze stanu przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych”. Zob. ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o ochronie danych osobowych*, art. 8 ust 2 i art. 20, DzU 1997, nr 133, poz. 883.

¹⁸ „Prezes Instytutu Pamięci w sprawowaniu swego urzędu jest niezależny od organów władzy państwowej”. „Prezesa Instytutu Pamięci powołuje i odwołuje Sejm Rzeczypospolitej Polskiej za zgodą Senatu, na wniosek Rady Instytutu Pamięci, która zgłasza kandydata spoza swego grona”. Zob. ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. *o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu*, art. 9 ust 2 oraz art. 10 ust. 1, DzU 1998, nr 155, poz. 1016, z późn. zm

¹⁹ Państwowa Inspekcja Pracy podlega Sejmowi. Nadzór nad Państwową Inspekcją Pracy w zakresie określonym w ustawie sprawuje Rada Ochrony Pracy. Zob. ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. *o Państwowej Inspekcji Pracy*, art. 2, DzU 2007, nr 89, poz. 589.

²⁰ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. *o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki*, art. 33 ust. 1, DzU 2003, nr 65, poz. 595, z późn. zm.

²¹ Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. *o fundacji – Centrum Badania Opinii Społecznej*, art. 13, DzU 1997, nr 30, poz. 163, z późn. zm.

²² Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. *o nadzorze nad rynkiem finansowym*, art. 3 ust. 3, DzU 2006, nr 157, poz. 1119, z późn. zm.

Akademia Nauk²³; Rządowe Centrum Legislacji²⁴; Rządowe Centrum Bezpieczeństwa²⁵); *adwokatura*²⁶ (Krajowy Zjazd Adwokatury; Naczelna Rada Adwokacka; Wyższy Sąd Dyscyplinarny; Wyższa Komisja Rewizyjna; izby adwokackie).

Organy zewnętrzne państwa, ważne z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego, to: *stałe misje dyplomatyczne; stałe misje i przedstawiciele państw przy organizacjach międzynarodowych; urzędy konsularne; przedstawicielstwa handlowe; misje specjalne o charakterze dyplomatycznym, zwane misjami ad-hoc; przedstawiciele państwa w komisjach międzynarodowych; ośrodki kulturalno-propagandowe; misje wojskowe; okręty wojenne; samoloty wojskowe; oddziały wojskowe; oddziały uczestniczące w doraźnych siłach zbrojnych ONZ*, a w określonych sytuacjach *Prezydent RP, Prezes RM, minister spraw zagranicznych i inni ministrowie* podczas tymczasowego, oficjalnego pobytu za granicą.

Kierując się dotychczasowymi ustaleniami możemy uznać, że problematyka bezpieczeństwa narodowego wpisana jest w cele, funkcje, zadania i zakres działania wszystkich organów państwa, zaś w szczególności organów władzy publicznej, a świadomość tegoż przesądza o potrzebie ogólnej prezentacji organów władczych tak złożonej grupy społecznej jaką jest grupa państwowa. Grupa ta, określona w konstytucji jako „Naród” pełni władzę zwierzchnią²⁷ w Rzeczypospolitej Polskiej, będąc społecznym podmiotem władzy państwowej, czyniąc ją bezpośrednio i uczestnicząc w ustanawianiu kierownictwa politycznego, i wpływając na jego rządy.

Mając na uwadze powyższe zastrzeżenia, można przyjąć podstawowy podział władzy publicznej w Polsce na organy władzy określone w konstytucji i organy określone w ustawach zwykłych. Wszystkie one, jak stwierdza Eugeniusz Zieliński „[...] działają lub mogą rozwijać działania władcze w drodze stanowienia wiążących decyzji w postaci aktów prawnych, takich jak ustawy, rozporządzenia, wyro-

²³ Ustawa z dnia 25 kwietnia 1997 r. o Polskiej Akademii Nauk, art. 5 ust. 1, DzU 1997, nr 75, poz. 469, z późn. zm.

²⁴ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, art. 14a, DzU 2003, nr 24, poz. 199, z późn. zm.

²⁵ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 10 ust. 1, tekst jednolity DzU 2009, nr 131, poz. 1076.

²⁶ Adwokatura spełnia ważną rolę w zakresie udzielania pomocy prawnej, współdziałania w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz kształtowania i stosowania prawa.

²⁷ Demokracja wywodzi się etymologicznie od „władzy ludu”, pojęcia oznaczającego typ ustroju, w którym ogół obywateli sprawuje władzę poprzez bezpośrednie głosowanie nad wszystkimi sprawami dotyczącymi państwa. obecnie demokracja bezpośrednia nie jest zjawiskiem powszechnym, lecz nadal referenda, inicjatywy ustawodawcze i wybory mają istotne znaczenie dla funkcjonowania państwa demokratycznego, pełnić jednocześnie instytucji kontroli społecznej nad legalnymi władzami.

ki sądowe lub decyzje administracyjne”²⁸. Organy wyposażone w takie uprawnienia władcze tworzą aparat władzy państwowej, który w Polsce jest zbudowany na zasadzie podziału i równowagi władzy.

2. Funkcje organów władzy ustawodawczej i Zgromadzenia Narodowego w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego

Funkcje Sejmu

Sejm RP jest powołany głównie do sprawowania funkcji ustrojodawczej, w tym ustawodawczej, jako jej części. Jego funkcje są jednak szersze i oprócz ustrojodawczej obejmują: funkcję kontrolną nad działalnością władzy wykonawczej; kreacyjną w zakresie bezpośredniego powoływania i odwoływania organów konstytucyjnych państwa oraz osób, które wchodzi w skład tych organów. Z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego wszystkie one mają kluczowe znaczenie dla tej dziedziny działalności państwa.

Funkcja ustrojodawcza obejmuje: prawodawstwo, a ściślej ustawodawstwo, czyli uchwalanie ustaw z ustawą budżetową łącznie; ustalanie ustroju państwa, a także określanie zasadniczych kierunków działalności państwa. Jeśli na ogół nie ma wątpliwości co do materii działalności ustawowej i decydującej roli Sejmu RP w tym zakresie, to mniej znane są właściwości tego organu w dwóch pozostałych obszarach funkcji ustrojodawczej. Ustalanie ustroju państwa odbywa się w drodze stanowienia podstaw ustrojowych w formie konstytucji, lub ustawy konstytucyjnej, określenia podstaw ustrojowych organizacji i zakresu działania organów państwowych oraz zarządzania referendum. Zaś w zakresie określenia zasadniczych kierunków działalności państwa na uwagę zasługuje: decydowanie o stanie wojny i pokoju; wyrażanie zgody na ratyfikację przez RP umów międzynarodowych dotyczących problematyki określonej w art. 89 konstytucji²⁹; prawo do uchylania bezwzględną większością głosów rozporządzenia Prezydenta RP, wprowadzającego stan wojenny lub wyjątkowy; wyrażanie zgody na przedłużenie stanu klęski żywiołowej lub wyjątkowego.

Nie mniej ważna jest funkcja kontrolna Sejmu RP, która w interesującej nas dziedzinie przekłada się na sprawowanie sejmowego nadzoru nad sektorem bez-

²⁸ E. Zieliński, *Nauka o państwie...*, s. 172.

²⁹ Obejmuje to umowy dotyczące: pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych; wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji; członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej; znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym; spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy.

pieczeństwa. Realizowana jest na posiedzeniach plenarnych, jak i w trakcie prac komisji sejmowych. Urealniona w Konstytucji RP zasada, iż Sejm jest reprezentantem Narodu sprawiła, że organ ten w jego imieniu sprawuje przede wszystkim kontrolę nad działalnością rządu i podporządkowanej mu administracji rządowej. Kontrola ta, zgodnie ogólnymi jej zasadami, polega na porównywaniu stanu rzeczywistej działalności administracji (form, trybu, procedur, skutków) ze stanem oczekiwanym, nakazanym przez prawo. Może również dotyczyć kontroli polityki prowadzonej w danej dziedzinie (np. polityki zagranicznej, bezpieczeństwa, obronnej, rozwoju gospodarczego, zdrowotnej, rolnej itd.). Sejm udziela rządowi absolutorium z wykonania budżetu państwa, stosuje interpelacje, może wyrażać wotum zaufania lub wotum nieufności wobec Rady Ministrów, bądź poszczególnych ministrów. Funkcje kontrolne komisji sejmowych obejmują: rozpatrywanie i opiniowanie założeń projektów ustaw i uchwał; rozpatrywanie przekazanych im uchwał zawierających stanowisko Senatu wobec ustawy uchwalonej przez Sejm; rozpatrywanie sprawozdań i informacji ministrów oraz kierowników naczelnych organów administracji państwowej i innych urzędów i instytucji; analizowanie działalności poszczególnych działów administracji i gospodarki państwowej; rozpatrywanie spraw związanych z wprowadzeniem w życie i wykonywaniem ustaw i uchwał Sejmu; realizacja uchwalonych przez komisje dezyderatów; opiniowanie skierowanych do Marszałka Sejmu wniosków w sprawie wyboru, powołania lub odwołania przez Sejm poszczególnych osób na stanowiska państwowe.

Również posłowie mają prawo uzyskiwać informacje i wyjaśnienia, co do spraw związanych z wykonywaniem swoich obowiązków, od członków Rady Ministrów, innych organów i instytucji, przedsiębiorstw państwowych i organów samorządu terytorialnego. Na posiedzeniach plenarnych Sejm rozpatruje sprawozdania Najwyższej Izby Kontroli, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, wysłuchują corocznej informacji Rzecznika Praw Obywatelskich, w sprawie stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela. Co niezwykle istotne, szczególnym przejawem kontroli Sejmu jest to, że może powołać komisję śledczą do zbadania jakiejś sprawy. Chociaż forma działalności kontrolnej Sejmu ma charakter niewładczy, to jej skutkiem może być jednak odwołanie danej osoby ze stanowiska państwowego lub udzielenie bądź nie udzielenie absolutorium dla rządu.

Nadzór sejmowy nad dziedziną bezpieczeństwa, jak podkreślają autorzy „Parlamentarnego nadzoru nad sektorem bezpieczeństwa”³⁰ wywodzi się z potrzeby: demokratycznej kontroli i równoważenia, stanowiącej przeciwwagę władzy wyko-

³⁰ Zob. *Parlamentarny nadzór nad sektorem bezpieczeństwa. Zasady, mechanizmy i praktyki*, opr. zb., Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 23–24.

nawczej, przez skuteczne ustanawianie granic władzy prezydenta i rządu; konieczności zatwierdzania budżetu, biorąc pod uwagę, że instytucje sektora bezpieczeństwa są beneficjentami istotnej części budżetu państwa; tworzenia prawnych podstaw umocowań problemów bezpieczeństwa, nie tylko przez odniesienie się do projektów ustaw władzy wykonawczej, lecz także przez ich tworzenie i czuwanie, by stanowione prawo nie było martwe i w pełni wdrażane w życie; pilnowania, by władza wykonawcza była w pełni świadoma interesu publicznego, a więc priorytetowych celów społecznych w zakresie bezpieczeństwa.

Ostatnia z funkcji, kreacyjna – osobowa, spełniania jest przez to, że Sejm uczestniczy w tworzeniu rządu udzielając wotum zaufania Radzie Ministrów lub samodzielnie wybierając prezesa Rady Ministrów i proponowany przez niego skład rządu, za zgodą Senatu, powołuje prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich i Generalnego Inspektora Danych Osobowych, na wniosek prezydenta powołuje Prezesa Narodowego Banku Polskiego, powołuje członków Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu, część składu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Krajowej Rady Sądownictwa i Rady Polityki Pieniężnej.

Z punktu widzenia problematyki bezpieczeństwa narodowego, warto zwrócić uwagę na następujące kompetencje Sejmu RP:

- ustanawianie prawa w szeroko pojętej dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, z określaniem powiązań między polityką bezpieczeństwa, strategią i doktrynami operacyjnymi oraz potrzebami natury ludzkiej, finansowej i materialnej w tym zakresie;
- kształtowanie polityki bezpieczeństwa, w tym procedur decyzyjnych;
- zatwierdzanie budżetu w zakresie dotyczącym bezpieczeństwa;
- określanie w ustawie zasad ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela;
- kontrola nad działalnością rady ministrów w zakresie określonym konstytucją i ustawami;
- decydowanie w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i zawarciu pokoju, przy czym uchwała o stanie wojny może być podjęta jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji;
- rozwiązanie, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, organu stanowiącego samorządu terytorialnego jeżeli organ ten rażąco narusza konstytucję lub ustawy³¹;

³¹ Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, art. 171 ust. 3.

- obsada niektórych głównych stanowisk (m.in.: prezes NIK, RPO, członków KRRiT, członków TK i TS);
- akceptacja lub uchylenie rozporządzenia prezydenta o wprowadzenia stanu wyjątkowego lub wojennego;
- wyrażanie zgody na przedłużenie stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej;
- przedkładanie projektu ustawy o zmianie konstytucji, z zastrzeżeniem art. 228 ust 6 Konstytucji RP³²;
- nadzór nad sektorem operacyjnym bezpieczeństwa (siłami zbrojnymi, służbami specjalnymi, innymi służbami, strażami i inspekcjami);
- upoważnianie prezydenta, w drodze ustawy, do ratyfikowania i wypowiedzania niektórych umów międzynarodowych;
- udział w tworzeniu rządu przez udzielanie wotum zaufania powołanej przez prezydenta radzie ministrów lub samodzielnie wybierając Prezesa Rady Ministrów i proponowany przez niego skład rządu;
- korzystanie z możliwości powoływania komisji śledczych *ad hoc*, które są dla opinii publicznej wyraźnym sygnałem politycznym, narzędziem prowadzenia śledztw w politycznie wrażliwych sprawach, związanych z bezpieczeństwem, a także dają lepszą ocenę rządu i szansę podjęcia działań naprawczych³³.

Ostateczną i wiodącą regułą wyrażającą pozycję ustrojową Sejmu RP jest fakt, że na czas stanów nadzwyczajnych, a głównie wojennego, jego działalność nie ulega zawieszeniu ani ograniczeniu, zaś jeśli w czasie stanu wojennego Prezydent RP na wniosek RM wydaje rozporządzenia z mocą ustawy, to jedynie w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3-5 Konstytucji, z zastrzeżeniem, że każde z nich podlega zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu (art. 234).

Funkcje Senatu

Nie bez przyczyny, na stronie internetowej Senatu RP wszelkie informacje o tym organie poprzedza cytata za A. F. Modrzewskim, o treści: „Senat jest tym, co pozostałe władze do szlachetnych działań pobudza, od nieuczciwych odwodzi, a namiętności studzi. Dlatego bez rady, opinii i kontroli Senatu nic w Rzeczypospolitej ani poza jej granicami czynić się nie godzi”.

³² W tej materii kluczowe znaczenie ma fakt konstytucyjnej zasady ochrony niezmienności podstaw systemu prawnego w stanach nadzwyczajnych (art. 228 ust. 6), co się przekłada na ochronę konstytucji w takiej sytuacji przez bezwarunkowy zakaz jej zmiany.

³³ *Parlamentarny nadzór nad sektorem...*, s. 87.

Nie będzie żadnym uchybieniem, jeśli i Senatowi przypiszemy podobne funkcje jak Sejmowi RP. Będą to więc funkcje: ustrojodawcza, kontrolna i kreacyjna. Warto jednak mieć na uwadze, że wypełniając funkcję ustrojodawczą, Senat RP ma możliwość wpływania na ustrój państwa i dokonywanie zmian w obowiązującej konstytucji, lecz w zakresie ustawodawstwa nie uchwała ustaw a jedynie inicjuje oraz opiniuje ustawy uchwalone przez Sejm. Wyraża także zgodę na zarządzenie przez Prezydenta referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa.

W zakresie funkcji kontrolnej kompetencje Senatu są również nieco innej natury niż Sejmu. Nie są to bowiem oddziaływania bezpośrednie (przez nadzór³⁴), lecz pośrednie, sprowadzające się do czynności sprawdzających i formułowania wniosków na temat uchybień i potrzebnych zmian. W tym zakresie Marszałek Senatu lub też 30 senatorów może wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego³⁵ o stwierdzenie zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi albo zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, zgodności z Konstytucją celów działalności partii politycznych oraz skargi konstytucyjnej³⁶.

Funkcja kreacyjna zaś, pozwala Senatowi, na mocy konstytucji, uczestniczyć w powoływaniu i ewentualnie odwołaniu takich organów państwa jak: Rzecznik Praw Obywatelskich; Prezes Najwyższej Izby Kontroli; Rzecznika Praw Dziecka; Prezes Instytutu Pamięci Narodowej oraz Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych. Ponadto Senat powołuje dwóch członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, dwóch senatorów do składu Krajowej Rady Sądownictwa oraz członków Rady Polityki Pieniężnej.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 oraz art. 95 Konstytucji RP Senat, obok Sejmu, sprawuje władzę ustawodawczą. Senat na równi z posłami, prezydentem, radą ministrów oraz obywatelami może występować z inicjatywą ustawodawczą. Jako organ władzy ustawodawczej rozpatruje uchwalone przez Sejm ustawy w ciągu 30 dni od ich przekazania, chyba że są to ustawy pilne. W tym wypadku termin 30-dniowy ulega skróceniu do 14 dni. Senat może przekazaną przez Sejm ustawę przyjąć, nie wprowadzając do jej tekstu poprawek, może także do tekstu ustawy wprowadzić

³⁴ Nadzór wiąże się z władcym charakterem form jego realizacji – organ nadzoru może ingerować bezpośrednio w działanie podmiotu nadzorowanego przez nakazanie stosownych działań naprawczych a nadzorujący wręcz odpowiada za działanie nadzorowanego.

³⁵ Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, art. 188 i 191.

³⁶ Konstytucja w art. 79 ustala instytucję skargi konstytucyjnej związanej z naruszeniem konstytucyjnych wolności lub praw, z wyjątkiem prawa azylu w rozumieniu art. 56.

dzić poprawki albo je odrzucić. Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu, uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów³⁷.

Uchwalenie budżetu państwa odbywa się w nieco innym trybie. Uchwaloną przez Sejm ustawę budżetową przekazuje się Senatowi, który na jej rozpatrzenie ma 20 dni³⁸. W innym też trybie uchwalana jest ustawa o zmianie Konstytucji, bowiem Senat ma na jej rozpatrzenie termin nie dłuższy niż 60 dni. Zmiana Konstytucji następuję w drodze ustawy uchwalonej w jednakowym brzmieniu przez Sejm i następnie przez Senat.

Przedmiotem obrad Senatu są w szczególności: ustawy uchwalone przez Sejm; inicjatywy ustawodawcze Senatu i inne uchwały; informacje Rady Ministrów o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej; sprawozdania oraz informacje przedstawiane Senatowi przez Trybunał Konstytucyjny, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka oraz Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu³⁹.

Organami powołanymi do rozpatrywania i opracowywania spraw z własnej inicjatywy oraz przekazanych im przez Senat, Marszałka Senatu lub Prezydium Senatu są komisje Senatu. Przedmiotem działania komisji, ważnymi z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego, są w szczególności sprawy: system finansowy państwa; prawo dewizowe; funkcjonowanie rynku finansowego (*Komisja Budżetu i Finansów Publicznych*); polityka gospodarcza państwa; sprawy Skarbu Państwa; działalność przedsiębiorstw państwowych; działania antymonopolistyczne; gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa; budownictwo; transport; łączność; gospodarka morską; górnictwo i energetyka; stosunki gospodarcze z zagranicą (*Komisja Gospodarki Narodowej*); kultura i sztuka; ochrona dziedzictwa kulturowego; współpraca kulturalna z zagranicą; polityka informacyjna państwa; etyka mediów (*Komisji Kultury i Środków Przekazu*); organizacja i rozwój badań naukowych; system kształcenia i wychowania; system doskonalenia nauczycieli i kadry naukowej; sprawy dzieci i młodzieży; kultura fizyczna i sport, organizacja instytucji naukowych i oświatowych, współpraca naukowa z zagranicą (*Komisja Nauki, Edukacji i Sportu*); obronność i bezpieczeństwo państwa; przemysł zbrojeniowy; działalność i funkcjonowanie sił zbrojnych (*Komisja Obrony Narodowej*); prawa i wolności obywatelskie

³⁷ Szerzej, uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. *Regulamin Senatu*, art. 68–72, M.P. 2010, nr 39, poz. 542 oraz nr 57, poz. 771.

³⁸ Tamże, art. 73–75.

³⁹ Art. 45.

i ich instytucjonalne gwarancje; sprawy wymiaru sprawiedliwości i bezpieczeństwa publicznego; przestrzeganie prawa; przestrzeganie praw człowieka; instytucje społeczeństwa obywatelskiego i organizacje pozarządowe (*Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji*); sprawy odpowiedzialności konstytucyjnej senatora przed Trybunałem Stanu; rozpatrywanie zarzutów niewykonywania przez senatora obowiązków senatorskich (*Komisja Regulaminowa, Etyki i Spraw Senatorskich*); prawna ochrona rodziny oraz problemy ekonomiczne, mieszkaniowe i wychowawczo-kulturowe rodziny; polityka socjalna państwa, prawo pracy; polityka zatrudnienia i walka z bezrobociem; system ubezpieczeń społecznych, ochrona pracowników, w tym bezpieczeństwo i higiena pracy; problemy osób niepełnosprawnych (*Komisja Rodziny i Polityki Społecznej*); produkcja rolnicza; rynek rolny; rozwój wsi; problemy finansowe rolnictwa oraz przemysłu związanego w rolnictwem; handel zagraniczny artykułami rolnymi i żywnościowymi; problemy socjalne ludności rolniczej (*Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi*); organizacja i funkcjonowanie struktur i finanse samorządu terytorialnego; rozwój regionalny; funkcjonowanie organów administracji państwowej; stosunki państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi; zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych, etnicznych i językowych oraz ochrona ich praw (*Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej*); więzi z krajem i sytuacja prawna Polaków i osób polskiego pochodzenia zamieszkałych za granicą; inicjowanie i koordynacja współpracy środowisk polonijnych; ochrona dziedzictwa polskiej kultury i historii za granicą oraz opiniowanie planu i wykonania zadań zleconych przez Prezydium Senatu w zakresie opieki nad Polonią i Polakami za granicą (*Komisja Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą*); problematyka funkcjonowania UE oraz członkostwa i inicjatyw uchwałodawczych Senatu w sprawach związanych z członkostwem RP w UE; wyrażanie opinii na temat projektów umów międzynarodowych, których są Unia Europejska, Europejska Wspólnota Energii Atomowej lub ich państwa członkowskie; rozpatrywanie informacji i innych dokumentów przedkładanych przez RM oraz organy UE (*Komisja Spraw Unii Europejskiej*); polityka zagraniczna państwa; międzynarodowe stosunki gospodarcze (*Komisja Spraw Zagranicznych*); ochrona i kształtowanie środowiska; ochrona zasobów naturalnych; gospodarka wodna; geologia; leśnictwo i gospodarka leśna; edukacja ekologiczna, gospodarka finansowa państwa w zakresie ochrony środowiska; atomistyka i ochrona radiologiczna; współpraca z zagranicą w zakresie ekologii (*Komisja Środowiska*); problematyka legislacyjna i spójności prawa; rozpatrywanie zmian Konstytucji, regulacji kodeksowych, inicjatyw ustawodawczych i uchwałodawczych Senatu; analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i podejmowanie działań ustawodawczych mających na celu wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego (*Komisja Ustawodawcza*); system organiza-

cji ochrony zdrowia; bezpieczeństwo zdrowotne i współpraca z zagranicą w zakresie zdrowia (*Komisja Zdrowia*)⁴⁰.

Szczególne funkcje Zgromadzenia Narodowego

W przypadkach określonych w Konstytucji (art. 114), Sejm i Senat, obradujące wspólnie pod przewodnictwem Marszałka Sejmu lub w jego zastępstwie Marszałka Senatu, działają jako Zgromadzenie Narodowe. Kompetencje tego konstytucyjnego organu państwa są niezwykle istotne ze względu na przedmiot rozpatrywanych spraw, choć nie jest ani organem ustawodawczym ani organem nadrzędnym nad Sejmem i Senatem. Posłowie i senatorowie są jego członkami, posiadają takie same prawa i obowiązki. Każdy z nich ma prawo do głosu, a każdy głos jest równy sobie.

Kompetencje Zgromadzenia Narodowego (ZN) wiążą się z relacjami zachodzącymi między tym organem a Prezydentem RP. Zgromadzenie działa na podstawie uchwalonego przez siebie regulaminu. Posiedzenia ZN wiążą się z: uchwaleniem regulaminu Zgromadzenia Narodowego (art. 114 ust. 2 Konstytucji); przyjęciem przysięgi prezydenckiej⁴¹ (art. 130), uznaniem trwałej niezdolności prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia (art. 131 ust. 2 pkt 4); wysłuchania orędzia prezydenta RP skierowanego do Zgromadzenia Narodowego (art. 140), które nie stanowi przedmiotu debaty oraz postawienia prezydenta RP w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu (art. 145 ust. 2)⁴². Dwie właściwości są tu szczególnie ważne, wymienione w trzeciej i piątej kolejności. Mogą być również stosowane w czasie stanu nadzwyczajnego, a skoro w takiej okoliczności nie mogą być przeprowadzane wybory Prezydenta RP, to przepisy art. 131 Konstytucji stosuje się odpowiednio.

3. Funkcje władzy sądowniczej w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego

Analiza systemu prawnego RP pod kątem bezpieczeństwa narodowego potwierdza rangę organów władzy sądowniczej w tej dziedzinie. Mamy tu na uwadze organy wymiaru sprawiedliwości⁴³, a więc Sąd Najwyższy (SN), sądy powszech-

⁴⁰ Szerzej, uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r.

⁴¹ Np. Uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 6 grudnia 2000 r. *Regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu złożenia przysięgi przez nowo wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, M.P. 2000, nr 40, poz. 774.

⁴² W tym wypadku stosuje się odpowiednio postanowienia art. 131 Konstytucji.

⁴³ Do wymiaru sprawiedliwości zalicza się też prokuraturę i więziennictwo, w niniejszym zagadnieniu zajmujemy się jednak tą jego częścią, która obejmuje sądy i trybunały.

ne, Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) i inne sądy administracyjne, a także sądy wojskowe oraz mające odrębny status Trybunał Konstytucyjny⁴⁴ oraz Trybunał Stanu⁴⁵.

Choć władza sądownicza odgrywa znaczącą i niekwestionowaną rolę w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego i w nowo tworzonym systemie SBN, to musimy być świadomi faktu, iż mimo spełniania funkcji władczej w państwie (orzeczenia⁴⁶, wyroki sądowe), która jest przejawem szeroko pojmowanego kierowania nim⁴⁷, faktyczne „kierowanie” nie jest domeną tego typu władzy.

Nie jest celem niniejszego artykułu podejmowanie kwestii sytuacji ustrojowej, funkcjonalnej i organizacyjnych słabości wymiaru sprawiedliwości, choć i one przekładają się na stan bezpieczeństwa narodowego⁴⁸. Dla nas jednak najważniejsze są kwestie związane z funkcjami władzy sądowniczej, które dotyczą:

- *wymiaru sprawiedliwości*⁴⁹: sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych⁵⁰; ochrona prawna; rozpoznawanie protestów wyborczych oraz stwierdzanie ważności wyborów do Sejmu i Senatu oraz wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a także ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego; opiniowanie projektów ustaw i innych aktów normatywnych na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także

⁴⁴ Podstawową funkcją TK jest orzekanie o zgodności z konstytucją ustaw, umów międzynarodowych i innych aktów normatywnych centralnych organów państwowych, a ponadto rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa.

⁴⁵ Instytucja sądownicza powołana do orzekania o odpowiedzialności osób zajmujących najwyższe stanowiska w państwie: Prezydent, osoby wchodzące w skład Rady Ministrów, Prezesi NIK i NBP, Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych osoby, którym Prezes RM powierzył kierowanie ministerstwem, członkowie KRRiT, posłowie i senatorowie.

⁴⁶ Orzeczenia TK mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (*Konstytucja Rzeczypospolitej...*, art. 190 ust. 1).

⁴⁷ Najogólniej, kierowanie państwem oznacza ustalanie ogólnych norm postępowania podwładnych, sprawowanie nadzoru nad ich przestrzeganiem i gospodarowanie dobrami związanymi z działalnością podwładnych.

⁴⁸ Zob. *Strategia bezpieczeństwa narodowego* z 2007 roku, pkt 115–118.

⁴⁹ Zob.: ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, DzU 2001, nr 98, poz. 1070, z późn. zm.; ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. *o Sądzie Najwyższym*, DzU 2002, nr 240, poz. 2052, z późn. zm.; ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. *Prawo o ustroju sądów administracyjnych*, DzU 2002, nr 153, poz. 1269, z późn. zm.; Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *Prawo o ustroju sądów wojskowych*, DzU 1997, nr 117, poz. 753, z późn. zm.

⁵⁰ Dotyczy to także wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy wojskowe w SZ RP w sprawach karnych.

- innych ustaw (dotyczy Sądu Najwyższego); sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych (sądy administracyjne);
- *badania zgodności z konstytucją aktów normatywnych i umów międzynarodowych oraz wykonywania innych zadań określonych w konstytucji*: orzekanie w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami; skargi konstytucyjne; spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa; badanie zgodności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych; rozstrzyganie w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP, gdy prezydent nie jest w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu⁵¹;
 - *odpowiedzialności konstytucyjnej za naruszenie konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania*: Prezydenta RP, Prezesa oraz członków RM, Prezes NBP, Prezesa NIK, członków KRRiT, osób, którym Prezes RM powierzył kierowanie ministerstwem, Naczelnego Dowódcy SZ oraz, w przypadkach określonych w art. 107 Konstytucji, posłów i senatorów⁵²;
 - *pociągnięcia Prezydenta RP, Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu, którzy tymczasowo wykonują obowiązki prezydenta oraz członków RM do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu za popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego*.

Funkcje władzy sądowniczej w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego składają się na każdą dziedzinę szczegółową tej problematyki. Bezpieczeństwo polityczne, militarne, ekonomiczne, społeczne, ekologiczne, kulturowe, powszechne i publiczne obwarowane jest normami, które wyznaczają reguły (nakazy i zakazy) postępowania, które powstały i rozwijały się wraz z państwem i określonymi systemami społecznymi, ze społecznością międzynarodową włącznie. Mało tego prawo gwarantuje możliwość stosowania środków przymusu, kar i środków karnych. Z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego w sprawowaniu wymiaru

⁵¹ Zob.: *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, art. 188-189; ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym, art. 1-3, DzU 1997, nr 102, poz. 643, z późn. zm.

⁵² Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, art. 198; ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, art. 1-2, DzU 1982, nr 11, poz. 84, z późn. zm.

sprawiedliwości przez sądy i trybunały najważniejsze znaczenie ma wypełnianie funkcji na rzecz, m.in.:

- przestrzegania ustrojowych zasad funkcjonowania państwa (porządku konstytucyjnego);
- ochrony pozycji (suwerenności, niezależności) państwa na arenie międzynarodowej;
- zapewnienia poczucia sprawiedliwości przez karanie za zbrodnie agresji, wojenne, ludobójstwa, przeciwko ludzkości, nazistowskie i komunistyczne;
- karania za inne przestępstwa (m.in.: zamach stanu; zamach na organ państwa; piractwo; terroryzm, zabójstwo, morderstwo, fałszerstwo, gwałt, seksualne; handel ludźmi, rasizm i inne kreślone w Kodeksie karnym oraz Kodeksie karnym skarbowym);
- ochrony interesów Skarbu Państwa;
- ochrony dziedzictwa kulturowego;
- gwarantowania praw człowieka i obywatela oraz zaspokajania potrzeb społecznych;
- ochrony prawa, zasad jego tworzenia, hierarchii źródeł prawa, a także kompetencji i wzajemnych relacji pomiędzy organami władzy państwowej;
- ochrony wzajemnych relacji zachodzących między podmiotami prawa cywilnego;
- zachowania demokratycznych reguł ochrony prawa pracy;
- eliminacji zachowań społecznych najcięższej wagi poprzez zastosowanie sankcji kary;
- przestrzegania reguł postępowania administracyjnego;
- ochrony stosunków prawnych w rodzinie;
- ochrony środowiska, zdrowia, praw autorskich.

4. Funkcje organów kontroli państwowej i ochrony prawa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego

Do tej grupy organów zaliczyliśmy organy konstytucyjne (Najwyższa Izba Kontroli; Rzecznik Praw Obywatelskich; Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji) oraz organy określone ustawami (Rzecznik Praw Dziecka; Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych; Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu; Państwowa Inspekcja Pracy)⁵³.

⁵³ Organem konstytucyjnym, zgodnie z art. 184 Konstytucji, sprawującym kontrolę nad działalnością administracji publicznej, w zakresie określonym w ustawie, jest również

Chociaż konstytucja używa łącznie określeń *kontrola państwowa* oraz *ochrona prawa*, musimy dostrzegać pewne różnice, stosując obydwa terminy, nie wykluczając spełniania ich jednocześnie przez poszczególne organy. Oto ich istota.

Działalność kontrolna w państwie realizowana jest w różnych formach (zewnątrzna: państwowa i niepaństwowa oraz wewnętrzna: międzyresortowa, resortowa i audyt wewnętrzny), i przez różne instytucje, także – jak podaje Marek Zirk-Sadowski – przez sądy i trybunały⁵⁴, swą uwagę skupimy jednak na kontroli sprawowanej przez w/w organy⁵⁵. Pominiemy również te organy, które zajmują się działalnością kontrolną, lecz nie mają odrębnego statusu w państwie, niezależnego od władzy wykonawczej, a głównie administracji publicznej.

Kontrola jest czynnością, polegającą na badaniu stanu faktycznego określonego zjawiska, danej organizacji i jej działalności, a następnie skonfrontowaniu go ze stanem oczekiwanym, wzorcowym przedstawionym w normach prawnych, techniczno-organizacyjnych, ekonomicznych i innych oraz wyciągnięciu z tego procesu wniosków, mających na celu zlikwidowanie nieprawidłowości, a także zwiększenie efektywności przedmiotu kontroli⁵⁶. Kontrola, to działanie wieloetapowe, które obejmuje: badanie istniejącego stanu rzeczy; zestawienie stanu rzeczywistego z tym, co powinno być, co przewidują wzorce i normy postępowania; ustalenie przyczyn oraz formułowanie zaleceń do usunięcia uste-

Naczelnym Sądem Administracyjnym (jak i inne sądy administracyjne). Dotyczy to, w pewnym zakresie, również Sądu Najwyższego (m.in. rozpoznawanie rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA w sferze kontroli administracji publicznej) oraz obydwu trybunałów. W niniejszym opracowaniu przyjęliśmy jednak nomenklaturę konstytucyjną wyrażoną tytułem rozdziału IX Konstytucji: „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”, włączając do tej grupy organy określone w ustawach. Nie wyklucza to jednak funkcji kontrolnych sprawowanych przez sądy i trybunały, która i tak polega na wydawaniu określonych orzeczeń i wyroków. Zob. M. Zirk-Sadowski, *Kontrola administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, red. nauk. J. Hauser, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 270–274.

⁵⁴ Zob. tamże, 261–273.

⁵⁵ Jerzy Muszyński do władzy kontrolnej (organów kontroli państwowej) zalicza: NIK; TK; RPO; RPD; KRRiT; inne centralne organy, np. Państwową Inspekcję Pracy, a nawet Inspekcję Sanitarną i Główny Urząd Nadzoru Technicznego, w zakresie przyznanych im przez ustawę kompetencji. Zob. J. Muszyński, *Podstawy nauki...*, 190.

⁵⁶ W ujęciu syntetycznym „Funkcja kontrolowania polega na pozyskiwaniu przez aparat zarządzający, kanałami komunikacyjnymi, ukształtowanymi przez stosunki organizacyjne, z komórek organizacyjnych sfery realnej, kontrolnych informacji sytuacyjnych o rzeczywistym przebiegu i efektach oddziaływań materialno-energetycznych i na konfrontowaniu ich z celami organizacji”. L. Krzyżanowski, *Podstawy...*, s. 222.

rek – w razie rozbieżności i zapobieżenia powtórzeniom⁵⁷. Podstawowe zaś kryteria kontroli obejmują:

- *legalność*, która dotyczy badania, czy podmiot kontrolowany działa zgodnie z przepisami prawa ogólnie obowiązującymi, a także przepisami prawa miejscowego i wewnętrznego. Ponadto sprawdza się, czy decyzje, zarządzenie wydawane przez kierownictwo danej instytucji jest zgodne z obowiązującymi przepisami, jak również, czy te nie prowadzą do działań niecelowych, nieefektywnych i nieskutecznych;
- *celowość* (zgodność z misją działania kontrolowanego), wiążąca się ze sprawdzaniem, czy podmiot kontrolowany działa zgodnie z wyznaczonym celem, zadaniami określonymi w aktach normatywnych, statucie i regulaminie;
- *rzetelność*, czyli uczciwość, sumiennosc, przestrzeganie terminów administracyjnych, dyscyplina wykonawcza, oraz zgodność dokumentów, ewidencji i sprawozdań ze stanem faktycznym;
- *gospodarność*, oznaczająca badanie, czy dany podmiot osiąga pożądane efekty przy najniższych kosztach i nakładach środków majątkowych, czy przynosi zyski, jeśli przewidziane są w jego działalności. Oznacza również skuteczność i wydajność. To także sprawdzanie, czy nie było strat, zbędnych kosztów, marnotrawstwa i zbyt dużego ryzyka w osiągnięciu zamierzonych rezultatów;
- *transparentność*, inaczej przejrzystość i jawność, która oznacza odpowiednio dostępne procedury, regulaminy, przepisy, które są jawne i dostępne do wiadomości publicznej. Łączy się z nią konstytucyjny obowiązek informowania obywateli o działalności organów władzy publicznej (np. sprawozdania finansowe, bilanse) oraz osób pełniących funkcje publiczne.

Działalność organów kontroli państwowej traktować będziemy jako kontrolę (państwową) o charakterze zewnętrznym, realizowaną przez organy określone w konstytucji i ustawach.

Druga grupa funkcji sprawowanej przez omawiane organy dotyczy *ochrony prawa*. Wychodząc z założenia, że ochroną jest każde działanie prewencyjne⁵⁸ i interwencyjne, otaczające troską jakąś wartość, by nie dopuścić do tego, aby grożące jej niebezpieczeństwo stało się rzeczywistością i przyniosło negatywne skut-

⁵⁷ Zob. M. Zirk-Sadowski, *Kontrola administracji publicznej...*, s. 259.

⁵⁸ Działanie prewencyjne ma jednak charakter zapobiegawczy, uprzedzający, zaś w misjach organów ochrony prawa dostrzec można również cechę reagowania (działania interwencyjnego), jak choćby w przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich: „Rzecznik podejmuje czynności przewidziane w ustawie, jeżeli poweźmie wiadomość wskazującą na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela”. Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich...*, art. 8.

ki, możemy przyjąć, iż ochroną prawa będzie każde tej natury zorganizowane i stałe działanie, którego przedmiotem jest ochrona panującego w danym państwie porządku prawnego. Z punktu widzenia działalności rozpatrywanych organów nie jest to jeszcze pojęcie doprecyzowane, bowiem ochrona prawa leży nie tylko w ich gestii, lecz również innych organów, a nawet obywateli. Z tego też względu do zakresu *ochrony prawa* sprawowanego przez omawiane organy zaliczymy tylko tę działalność, do której zostały one powołane.

Wyrażenie „ochrona prawa” nie może być kojarzone wyłącznie, i dosłownie, z działaniem na rzecz sprawowania pieczy nad systemem prawnym, i ochrony go przed jakąkolwiek próbą niekonstytucyjnej ingerencji. Poza tym, to także działanie na rzecz ochrony innych instytucji porządku prawnego, w tym organów i innych podmiotów związanych z obiegiem prawnym, a także innych podmiotów i wartości ustanowionych i chronionych prawem.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego kontrola państwowa i ochrona prawa ma kluczowe znaczenie w zakresie: ochrony niezmienności podstaw systemu prawnego w czasie obowiązywania stanów nadzwyczajnych⁵⁹; ochrony organów przedstawicielskich w tych warunkach⁶⁰; kontroli działalności gospodarczej, finansowej i organizacyjno-administracyjnej organów administracji rządowej, NBP, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych, organów samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów (np. gospodarczych) w zakresie realizacji zobowiązań na rzecz państwa⁶¹ (NIK); stania na straży praw i wolności człowieka i obywatela, badania czy skutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji obowiązanych do przestrzegania i realizacji praw i wolności nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej (RPO)⁶²; stania na straży wolności słowa, interesu publicznego oraz prawa obywateli do informacji w radiu i telewizji (KRRiT)⁶³; obrony praw dziecka, m.in. do życia i ochrony zdrowia, wychowania w rodzinie i do nauki; zapewnienia godziwych warunków socjalnych oraz ochrony przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem, demoralizacją i zaniedbaniem i innym złym

⁵⁹ *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, art. 228, ust. 6.

⁶⁰ Tamże, art. 228, ust. 7.

⁶¹ Chodzi tu o wykorzystanie majątku, środków finansowych lub komunalnych. *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, art. 203.

⁶² Odpowiednio: *Konstytucja Rzeczypospolitej...* art. 208; Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich...*, art. 1 ust. 3.

⁶³ Zob.: *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, art. 213 ust. 1 oraz ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o *radiofonii i telewizji...*, art. 6.

traktowaniem (RPD)⁶⁴; przetwarzania danych osobowych ze względu na dobro publiczne, dobro osoby, której dane dotyczą, lub dobro osób trzecich⁶⁵; ochrony danych osobowych osób, których dotyczą dokumenty zgromadzone w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej⁶⁶; sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej⁶⁷.

System bezpieczeństwa narodowego możemy rozpatrywać pod względem funkcji realizowanych przez poszczególne jego elementy, pamiętając o tym, że funkcja to nic innego, jak względnie stałe, powtarzalne i sformalizowane działania wyróżnione ze względu na ich treść i określone dla danego podmiotu misje i zadania. Są pośród nich ważne działania przewidziane dla omówionych wyżej rodzajów władzy publicznej. Stąd też, choć mają szczególny charakter i nie podlegają jurysdykcji władzy wykonawczej, muszą być brane pod uwagę jako składniki wielkiego gmachu bezpieczeństwa narodowego, uczestniczą w ten, czy inny sposób m.in. w ochronie pozycji i interesów państwa na arenie międzynarodowej, zapewnieniu integralności terytorialnej i nienaruszalności granic, ochronie państwa i jego porządku konstytucyjnego, zapewnieniu bezpieczeństwa kulturowego, kształtowaniu postaw i zachowań obywatelskich, zapewnieniu (ochronie) funkcjonowania organów władzy i administracji w warunkach pokoju, kryzysu lub wojny, zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochronie występującego systemu własności, ochronie życia i zdrowia ludzi oraz ochronę dóbr i środowiska, ochronie interesów gospodarczych, granicy państwowej, kluczowej infrastruktury społecznej i gospodarczej, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa.

⁶⁴ Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o *Rzeczniku Praw Dziecka*, art. 3, DzU 2000, nr 6, poz. 69, DzU 2008, nr 214, poz. 1345.

⁶⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o *ochronie danych osobowych*..., art. 1, ust. 2.

⁶⁶ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o *Instytucie Pamięci Narodowej*..., art. 1, pkt 3.

⁶⁷ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o *Państwowej Inspekcji Pracy*..., art. 1.