

# EUROPEJSKI PRZEGLĄD PRAWA I STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

nr **2** (41) kwiecień-czerwiec 2017 r. - Warszawa



EUROPEJSKA  
WYŻSZA SZKOŁA  
PRAWA I ADMINISTRACJI

# EUROPEJSKI PRZEGLĄD PRAWA I STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

ISSN-2081-0903

## WYDAWCA

Europejska Wyższa Szkoła  
Prawa i Administracji,  
Warszawa ul. Grodzieńska 21/29

## KOMITET REDAKCYJNY

### Przewodniczący

Jerzy J. Wiatr

### Członkowie

Andrzej Bierć  
Dariusz Czajka  
Tadeusz Szymanek  
Roman Wieruszewski

## REDAKCJA

### Sekretarz redakcji

Tadeusz T. Nowacki

### Redaktor graficzny

Małgorzata Głuszczyk

## ADRES

03-750 Warszawa  
ul. Grodzieńska 21/29  
tel. +48 22 619 9011  
fax +48 22 619 5240

Tekstów niezamówionych redakcja nie zwraca. Zastrzega się możliwość zmiany tytułów i dokonywania skrótów w artykułach. Redakcja nie ponosi odpowiedzialności za treść ogłoszeń.

## PRENUMERATA

Informacji udziela dziekan  
Europejskiej Wyższej Szkoły  
Prawa i Administracji

## Od Redakcji

Drugi tegoroczny numer naszego kwartalnika zaczynamy od wciąż (niestety) gorącego tematu: międzynarodowego terroryzmu – przedstawionego tutaj w ujęciu historycznym.

Pouczające może też być przypomnienie propozycji rozwiązania kwestii parlamentarnej kontroli nad działaniami rządu, zawartych w projektach konstytucji z lat 1993–94.

Część prywatnoprawna jest reprezentowana artykułem absolwenta naszej uczelni (debiutującego nim na tych łamach), rozważającym formy odpowiedzialności prokurenta w prawie polskim. Po nim publikujemy kolejny tekst poświęcony biegłym sądowym – pióra doktorantki na Politechnice Warszawskiej (a także naszej studentki) – który tym razem poddaje analizie wydawane przez nich opinie. Kontynuujemy ponadto cykl dotyczący wybranych zagadnień wypadków przy pracy.

Zachęcamy do lektury – anonsując przy tej okazji, że następny numer EPPiSM, który ukaże się już niebawem, będzie poświęcony 20-leciu obowiązującej Konstytucji RP.

<b>Jerzy J. Wiatr</b> , Demokracja w obliczu terroryzmu.....	5
<b>Jerzy Kuciński</b> , Problemy sejmowej (parlamentarnej) kontroli działalności rządu w projektach konstytucji RP zgłoszonych do Zgromadzenia Narodowego w latach 1993-1994 .....	20
<b>Bogumił Władysław Smuk</b> , Prokurent a kwestia odpowiedzialności.....	35
<b>Lidia Piotrowska</b> , Szczegółowa analiza stanu prawnego i stanu faktycznego nieruchomości jako fundament opinii biegłego w sprawie z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego .....	45
<b>Małgorzata Zarychta-Surówka</b> , Wpływ instrumentów prawno-ekonomicznych na zapobieganie wypadkom przy pracy – wybrane zagadnienia.....	67
<b>Małgorzata Zarychta-Surówka</b> , Koszty wypadków przy pracy dawniej i dziś .....	73
<b>Wydarzenia w EWSPiA</b>	
Konferencje z okazji dwudziestolecia Konstytucji RP.....	78
<b>Recenzje</b>	
Krzysztof J. Kaleta, Artur Kotowski, Podstawy prawoznawstwa ( <b>Barbara Bajor</b> ) .....	79
Jacek Raciborski, Państwo w praktyce: style działania ( <b>Jerzy J. Wiatr</b> ) .....	81
Jerzy Kuciński, Sejmowa kontrola działalności rządu z perspektywy prawnoustrojowej i praktyki politycznej ( <b>Jerzy J. Wiatr</b> ).....	86

Jerzy J. Wiatr

## Demokracja w obliczu terroryzmu

**P**oczątek dwudziestego pierwszego stulecia naznaczony został największym w historii zamachem terrorystycznym, którego konsekwencje odczuwamy w wielu dziedzinach życia. Padające wieże World Trade Center w Nowym Jorku stały się symbolem konfrontacji narzuconej najpotężniejszemu mocarstwu współczesnego świata przez organizację terrorystyczną o międzynarodowym zasięgu. Mimo podejmowanych przez państwa demokratyczne środków bezpieczeństwa zamachy terrorystyczne powtarzają się w różnych punktach kuli ziemskiej i, chociaż nie osiągają – jak dotąd – przerażającej skali zamachów z 11 września 2001 roku, stały się największym wyzwaniem, przed którym stoi współczesne państwo.

Walka z zagrożeniem terrorystycznym stawia demokratyczne państwo przed dramatycznym wyborem. Jak wysoką cenę jesteśmy gotowi zapłacić za bezpieczeństwo? Jak chronić podstawowe prawa człowieka i wolności demokratyczne w warunkach, gdy przeciwnik nie uznaje żadnych norm

ograniczających użycie przemocy i nie rozróżnia między celami wojskowymi lub politycznymi a obiektami bezspornie cywilnymi? Jak skutecznie zapobiegać temu, by ze wszech miar uzasadniona walka z terroryzmem stawała się alibi dla niszczenia instytucji demokratycznych i ograniczania praw obywateli?

Pytania te wymagają poważnej, pozabawionej iluzji łatwych rozwiązań, debaty obywatelskiej. Wymagają także refleksji naukowej, w której spotkać się powinny kompetencje prawników, socjologów, psychologów i specjalistów z zakresu studiów nad bezpieczeństwem. Zrozumienie, czym jest współczesny terroryzm – nie daje wprawdzie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jak go skutecznie zwalczać, ale jest niezbędnym fundamentem, na którym budować można strategię antyterrorystyczną. Sprawa ma jednak także inny, szerszy, kontekst, który wykracza poza kwestie skuteczności

działań antyterrorystycznych i wynikających z nich dylematów. Jaka jest, a jaka powinna być strategia państw demokratycznych w obliczu światowego zagrożenia, którym w XXI wieku stał się terroryzm międzynarodowy. Na tym aspekcie zagadnienia skupiam uwagę.

## Sporne definicje terroryzmu

Czym jest terroryzm? W literaturze poświęconej temu przedmiotowi nie ma jednoznacznej definicji. Tomasz R. Aleksandrowicz, autor wartościowej pracy o terroryzmie międzynarodowym, dowodzi, że „historia terroryzmu jest równie długa, jak historia polityki” (Aleksandrowicz 2015, s. 15) i szuka jego korzeni już w starożytności. Autor przypomina także o fiasku prób wypracowania przez Organizację Narodów Zjednoczonych jednolitej, powszechnie przyjmowanej definicji tego zjawiska. Przyczyn trudności definicyjnych jest wiele, ale za najważniejsze uważam dwie. Po pierwsze: zarówno w przeszłości, jak i obecnie terroryzm występuje w różnych postaciach, co utrudnia znalezienie wspólnej definicji dla rozmaitych jego odmian. Po drugie: pojęcie terroryzmu ma silnie pejoratywny wydźwięk, co powoduje, że dość powszechnie występuje skłonność do używania tego terminu jedynie w odniesieniu do tych działań, które gotowi jesteśmy potępiać. Kto dla jednych jest terrorystą, dla innych bywa bojownikiem o wolność. Obserwujemy to między innymi w ambiwalentnym, bo zależnym od stosunku do polityki Izraela, podejściu do terroryzmu palestyńskiego czy też – zwłaszcza w Polsce – niechęci do uznania za terroryzm skierowanej przeciw Rosji taktyki radykalnego skrzydła insurekcji czeczeńskiej.

W obecnych rozważaniach przyjmuję następującą definicję terroryzmu: *terroryzm to użycie przemocy skierowanej przeciw celom niewojskowym przez grupy lub jednostki niebędące funkcjonariuszami państwa dla zrealizowania celów politycznych*. Definicja taka świadomie zawęża zakres pojęcia terroryzmu, gdyż: a) wyłącza działania podejmowane przez organa państwa, b) wyłącza działania podejmowane dla celów niepolitycznych, w szczególności kryminalnych i c) wyłącza działania niepolegające na zastosowaniu przemocy. W konsekwencji nie traktuję jako terroryzmu takich działań organów państwowych jak eksterminacja ludności cywilnej lub bombardowanie miast, chociaż pod względem skali i liczebności ofiar działania te wielokrotnie przewyższały to, czego dopuszczają się wszystkie ugrupowania terrorystyczne. Nie obejmują definicją terroryzmu także działania bez użycia przemocy, na przykład tak zwanego cyberterroryzmu. Nie oznacza to, bym zjawiska takie lekceważył, ale uważam, że mają one inny charakter i powinny być badane odrębnie od terroryzmu w ścisłym tego słowa znaczeniu.

W proponowanej definicji terroryzmu nie wprowadzam ograniczenia zakresu tego pojęcia jedynie do działań podejmowanych przeciw celom przypadkowym, niezwiązanych pośrednio lub bezpośrednio ze sprawą, w imię której dokonuje się czynu terrorystycznego. Współczesny terroryzm najczęściej skierowany jest na takie właśnie obiekty, ale nie jest to regułą. Celem zamachów 11 września 2001 były zarówno dwie wieże World Trade Center, jak Pentagon. O ile dwie wieże można uznać za cele przypadkowe, niezwiązane z polityką prowadzoną przez Stany Zjednoczone, to już budynek Departamentu Obrony (Pentagon) takim przypadkowym celem nie był.

Co więcej, terroryzm dawniejszy (przed drugą wojną światową) swe ofiary z reguły wybierał wśród przedstawicieli państwa. Jeśli nawet osoby te nie ponosiły osobistej odpowiedzialności za działania uważane przez terrorystów za godne ukarania, to jednak nie były ofiarami przypadkowymi w takim sensie, w jakim przypadkowe są najczęściej ofiary zamachów terrorystycznych XXI stulecia.

Nie włączam do definicji terroryzmu działań podejmowanych przez państwo, mimo że można bez trudu wymienić liczne przykłady sytuacji, w których państwo dopuszczało się zbrodni przeciw niewinnej ludności. Dotyczy to nie tylko państw totalitarnych, chociaż to na nich spoczywa odpowiedzialność za najbardziej masowe, liczone w dziesiątkach milionów, zbrodnie przeciw ludzkości. Państwa demokratyczne – chociaż nie aż tak obciążone – nie są jednak całkowicie bez winy. Bombardowanie miast (w tym użycie bomb atomowych w Hiroszynie i Nagasaki), krwawe pacyfikacje w toku wojen kolonialnych, mordowanie cywilnej ludności w czasie wojny wietnamskiej – to przykłady działań pod względem skali znacznie bardziej zbrodniczych niż zamachy terrorystyczne. Warto wreszcie przypomnieć, że państwa (w tym także demokratyczne) niekiedy uciekają się do zamachów na życie polityków, których uważają za szczególnie groźnych. Wielokrotne (nieskuteczne) próby zgładzenia Fidela Castro przez amerykańską CIA to jedynie najbardziej znany

przykład takich działań. Nie jest więc tak, by państwa (w tym demokratyczne) mogły być uznane za niewinne. Rzecz w czym innym. Zbrodnicze działania państw mają w tym sensie inny charakter niż działania grup terrorystycznych, że leżące u ich podstaw decyzje są podejmowane przez legalne władze państwowe – i w konsekwencji powinny być oceniane w ramach odpowiedzialności instytucjonalnej, a nie osobistej. Co więcej, działań tego typu jest tak wiele i mają tak zróżnicowany charakter, że włączenie ich do definicji terroryzmu powodowałoby nadmierne rozszerzenie zakresu analizowanego zjawiska.

Sporne może być także potraktowanie działań bez użycia przemocy jako czegoś innego niż terroryzm, nawet gdy są to działania sprzeczne z prawem i powodują dotkliwe skutki. Tu jednak kieruję się tym, że działania takie mają charakter jakościowo inny niż zamachy, które pociągają za sobą śmierć lub okaleczenie ludzi. Być może należy dla działań takich stworzyć odrębną kategorię pojęciową.

Proponowana przeze mnie definicja jest neutralna aksjologicznie. Konstruując ją nie wchodzę w to, jakimi – i jak ocenianymi – intencjami kierują się terroryści. Zdaję sobie sprawę, że ocena poszczególnych aktów terrorystycznych może być wysoce sporna, gdyż mają one miejsce w zróżnicowanych sytuacjach. Gdybyśmy jednak do definicji wprowadzili element oceny moralnej, musielibyśmy pogodzić się z tym, że to samo działanie przez jednych uznane będzie za terroryzm, a przez innych za coś innego – na przykład walkę o wolność. Nie oznacza

to jednak rezygnacji z dokonywania oceny, ale jedynie gotowość posługiwania się terminem „terroryzm” w neutralnym etycznie rozumieniu. W tym sensie mogą uznać za bohaterskich rewolucjonistów Wierę Zasulicz i innych rosyjskich narodników – nie negując tego, że ich działania nosiły znamiona terroryzmu. Trudniej byłoby jednak usprawiedliwić zamachy terrorystyczne, na których ofiary świadomie wybiera się osoby całkowicie i z każdego punktu widzenia niewinne, co stało się charakterystyczną cechą dzisiejszego terroryzmu.

### Historyczne odmiany terroryzmu

Terroryzm jest zjawiskiem historycznym – i jako taki przechodzi przeobrażenia. Upraszczając nieco skomplikowaną historię tego zjawiska, dzielę ją na trzy główne etapy: 1) od ostatnich trzech dekad XIX wieku do drugiej wojny światowej, 2) od drugiej wojny światowej do końca XX wieku i 3) od 11 września 2001 roku do chwili obecnej.

Początki nowoczesnego terroryzmu sięgają panowania cesarza Rosji Aleksandra Drugiego (panującego w latach 1855-1881). Prowadzenie tego cara reformatora było okresem narodzin rosyjskiego ruchu rewolucyjnego, który właśnie wtedy wyszedł poza ramy głównie intelektualnego protestu i podjął próbę zrewolucjonizowania mas chłopskich. Ogłoszona w maju 1862 roku odezwa „Młoda Rosja” zawierała wezwanie do rewolucji ludowej. Rok później Mikołaj Czernyszewski ogłosił swą sławną powieść „Co robić?”. W tym samym czasie Iwan Turgieniew wprowadził do obiegu termin „nihilista”, przez

co rozumiano inteligenta odrzucającego istniejący w Rosji system oraz podejmującego misję wyzwolenia ludu. Rewolucjoniści rosyjscy tego okresu liczyli, że pracą uświadamiającą i propagandową prowadzoną wśród ludu wiejskiego zdołają pobudzić go do wystąpień rewolucyjnych. Niepowodzenie tych działań skłoniło najbardziej radykalnych z nich do sięgnięcia po terror indywidualny. Czwartego kwietnia 1866 roku student Dmitrij Karakozow dokonał pierwszego (nieudanego) zamachu na cara. „Strzał Karakozowa – pisze rosyjski historyk – zapoczątkował nowy etap rosyjskiego ruchu rewolucyjnego” (Heller 1997, s. 603). Pojawili się następcy, między innymi wspomniana Wiera Zasulicz – sprawczyni zamachu na naczelnika Sankt Petersburga Triepowa (1878 r.), uniewinniona przez sądy przysięgłych. Sam car był kilkakrotnie celem nieudanych zamachów, a 1 marca 1881 zginął w zamachu zorganizowanym przez działaczy rewolucyjnego ugrupowania „Wola Ludu”. Jego śmierć położyła kres polityce reform i pośrednio przyczyniła się do wybuchu rewolucji 1917 roku – przez to, że oddała władzę wrogom wszelkim reformom Aleksandrowi Trzeciemu. „Terrorysty osiągnęli cel – kierujący ‘odgórną rewolucją’ car zginął. Zabójstwo cara wyzwoliciela – pisze Heller – było zwycięstwem obu wrogich sobie sił: uporczywie sprzeciwiającej się reformom biurokracji i ‘nowych ludzi’, radykalnej inteligencji, marzącej o rewolucji,



która 'zburzy stary świat'... Zabójstwo cara nie stało się sygnałem do powstania ludowego, jak zakładali terroryści. Wzbudziło grozę wśród ludu, który głęboko czcił ojczulka cara, i nienawiść do oświeconych rewolucjonistów." (Heller 1997, s. 609).

Terroryzm indywidualny stosowany przez rosyjskich narodowolców miał odpowiedniki w pojedynczych aktach terrorystycznych na Zachodzie, takich jak zamordowanie prezydentów USA Abrahama Lincolna (1865 r.) i Williama McKinleya (1901 r.). O ile jednak w Rosji terroryzm stał się jedną z podstawowych form działania organizacji rewolucyjnych, o tyle w demokratycznych państwach zachodnich miał charakter działań indywidualnych, za którymi nie stały jakiegokolwiek organizacje.

Po pierwszej wojnie światowej indywidualny terroryzm pojawiał się zwłaszcza w Europie Środkowej i Wschodniej. Wśród najgłośniejszych zamachów terrorystycznych tego typu wymienić należy zamordowanie prezydenta RP Gabriela Narutowicza (1922 r.) i jugosłowiańskiego króla Aleksandra I Karadziordzewicia (w 1934 r. podczas wizyty państwowej we Francji; ofiarą tego zamachu padł także francuski minister spraw zagranicznych Louis Barthou). Zabójstwo Aleksandra Karadziordzewicia był dziełem radykalnej organizacji chorwackich nacjonalistów, która stała także za innymi zamachami. Podobnie było w Polsce międzywojennej, gdzie zamachy terrorystyczne były dziełem Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów. Najgłośniejszy miał miejsce w 1934 roku, a jego ofiarą padł minister spraw wewnętrznych płk Bronisław Pieracki. Za zorganizowanie

tego zamachu skazany został na karę śmierci (zamienioną na dożywotnie więzienie) Stepan Bandera (1909–59), czczony obecnie na Ukrainie jako przywódca ruchu niepodległościowego.

Wszystkie te przykłady wczesnych działań terrorystycznych łączą dwie cechy. Po pierwsze: są to zamachy wymierzone przeciw określonym celom indywidualnym. Po drugie: osoby padające ofiarą zamachów sprawowały funkcje publiczne i nawet jeśli osobiście nie można było obwiniać je za jakieś konkretne działania państwa, były tego państwa symbolami.

Te cechy terroryzmu zostały wyparte przez nowy terroryzm po drugiej wojnie światowej. Ten nowy terroryzm różni się od swego poprzednika przede wszystkim tym, że miejsce indywidualnych zamachów zajęły ataki na duże skupiska przypadkowych ludzi, którym nie można było przypisać indywidualnej odpowiedzialności za zwalczany przez terrorystów stan rzeczy. Wprawdzie akty indywidualnego terrorku nadal miały miejsce (np. porwanie i zamordowanie włoskiego premiera Alda Moro w 1978 roku), ale ta forma walki zdecydowania zeszła na drugi plan.

Nowy terroryzm cechuje jego brutalność. Terrorystom pierwszej generacji nawet ich przeciwnicy nie mogli odmówić pewnej szlachetności. Zabójca prezydenta Narutowicza Eligiusz Niewiadomski po dokonaniu zamachu nie usiłował uciec, a w czasie procesu wręcz prosił o najwyższy wymiar kary (został skazany na śmierć i rozstrzelany). Terroryści drugiej generacji nader często (choć pod tym względem bywały wyjątki) takimi moralnymi gestami gardzili. Brutalizacja



działań terrorystycznych stanowiła zapewne pośredni skutek drugiej wojny światowej. Jak żadna inna wojna czasów nowożytnych, wojna ta naznaczona była okrucieństwem skierowanym przeciw cywilnej ludności. Większość spośród ofiar tej wojny (szacowanych na 60–70 milionów) stanowili ludzie niebiorący udziału w walce. Co więcej, większość ofiar cywilnych zginęła nie w wyniku działań wojennych (np. bombardowania miast), lecz w wyniku masowej eksterminacji. Dotyczy to nie tylko Żydów, choć to oni byli głównymi ofiarami hitlerowskiej polityki zagłady, ale także milionów innych ludzi w Europie i Azji.

Powojenny terroryzm miał kilka odmian ideologicznych. W Europie terroryzm powojenny występował w dwóch głównych odmianach: narodowej i ideologicznej. Tę pierwszą reprezentowały organizacje nacjonalistów baskijskich oraz Irlandzka Armia Republikańska w Irlandii Północnej, będąca kontynuatorką historycznej IRA, powstałej w 1916 roku, której dziełem było wywalczenie niepodległości Irlandii (1922). Podobny charakter miał terroryzm kurdyjski skierowany przeciw Turcji. Drugą, ideologiczną odmianę powojennego terroryzmu europejskiego stanowiły ugrupowania skrajnej lewicy, mające korzenie w rewolcie studenckiej 1968 roku (Grupa Baader-Meinhof oraz Frakcja Czerwonej Armii w RFN, Czerwone Brygady we Włoszech, Siły Lewicy Rewolucyjnej w Turcji, Grupy Oporu Antyfaszystowskiego 1 Października w Hiszpanii, Organizacja Terrorystyczna 17 listopada w Grecji). Po ogłoszeniu przez prezydenta Charles'a de Gaulle'a zamiaru uznania niepodle-

głości Algierii do metod terrorystycznych (w tym zamachów na prezydenta Republiki) uciekała się prawicowa Organizacja Tajnej Armii (OAS).

Poza Europą paliwem, z którego czerpał siłę powojenny terroryzm, były nierozwiązane konflikty narodościowe na tle demontażu systemu kolonialnego. W Afryce (Kenia, Rodezja) do aktów terrorystycznych uciekały się afrykańskie organizacje niepodległościowe. Na Bliskim Wschodzie głównym ogniskiem terroryzmu arabskiego stał się problem palestyński. Powstała w 1956 roku organizacja Al-Fatah (pod kierownictwem Jasira Arafata) – a od 1964 Organizacja Wyzwolenia Palestyny – jako podstawową metodę walki wybierały uprowadzanie samolotów (w jednym zaś przypadku statku pasażerskiego), a także uprowadzanie i zabijanie zakładników (np. sportowców izraelskich w czasie olimpiady 1972 roku w Monachium). Od 1979 roku (zwycięstwo islamistycznej rewolucji w Iranie) terroryzm bliskowschodni zaczął przybierać koloryt religijny, czego pierwszym sygnałem było powstanie Hezbollahu (Partii Boga). Wśród innych przejawów terroryzmu azjatyckiego szczególne miejsce zajmowała tamilska organizacja „Tygrysy Wyzwolenia Tamilskiego Ilamu” (LTTE) – walcząca o oderwanie zamieszkałych przez mniejszość tamilską części Sri Lanki – oraz komunizująca Japońska Czerwona Armia.

W Ameryce Łacińskiej do metod terrorystycznych sięgały ugrupowania radykalnej lewicy w Argentynie, Brazylii, Chile, Kolumbii i Peru. Częstym podłożem latioamerykańskiego terroryzmu były okrucieństwa popełniane przez reżymy wojskowe.

Terroryzm tego okresu był mozaiką różnorodnych ideologii. Różne ugrupowania terrorystyczne łączyło stosowanie

podobnych metod, a przede wszystkim – sprzeciw wobec istniejącego świata. Jak długo trwała zimna wojna, ugrupowania terrorystyczne starały się wygrywać dla siebie konflikt między wielkimi mocarstwami. Było to najważniejszą przyczyną stanu, w którym Organizacja Narodów Zjednoczonych nie była w stanie uzgodnić ani definicji terroryzmu, ani zasad wspólnej walki z tym zjawiskiem.

Zakończenie zimnej wojny otworzyło nowy okres w stosunkach międzynarodowych. W tym okresie Stany Zjednoczone stały się mocarstwem dominującym, co między innymi spowodowało, że to przeciw nim zaczęły się kierować działania terrorystyczne. Ostatnie dziesięciolecie dwudziestego wieku było okresem przejściowym, w którym stopniowo dojrzał terroryzm nowego typu – międzynarodowy pod względem swego zasięgu i przepojony ideologią fanatycznego islamizmu. „Ten rodzaj terroryzmu, jaki zdominował to zjawisko od początku lat 90. – pisze Roman Kuźniar – ma swe korzenie w konflikcie bliskowschodnim oraz w trudnościach adaptacji systemów państw islamskich (arabskich) do wyzwania, jakim są najnowsze tendencje rozwojowe świata... Novum stanowi silna motywacja religijna, gotowość do aktów samobójczych oraz dążenie do uzyskania efektu skali dzięki możliwościom technicznym” (Kuźniar 2006, s. 279).

W odróżnieniu od wcześniejszych postaci – terroryzm nowego typu za cel stawia sobie nie taką czy inną lokalną wygraną, lecz światowe zwycięstwo islamu. Wrogiem terroryzmu trzeciego okresu nie jest już to czy inne państwo, lecz system światowy. Korzysta ten rodzaj terroryzmu z nowych możliwości,

jakie stwarzają rewolucja cyfrowa i rozwój sieci społecznościowych, dzięki czemu terroryści uzyskali niespotykaną dawniej możliwość docierania do opinii publicznej (Burke 2016). Są wrogo nastawieni do całego demokratycznego świata, ponieważ jednak w świecie tym Stany Zjednoczone zajmują miejsce centralne, głównym kierunkiem ataku stało się właśnie to mocarstwo. Terroryzm międzynarodowy wchłonął wcześniejsze, rozproszone i skoncentrowane na lokalnych problemach ugrupowania terrorystyczne. Także z tego punktu widzenia stanowi on zagrożenie nowego typu o charakterze globalnym.

Data 11 września 2011 roku stał się symboliczna – w tym dniu terroryzm międzynarodowy nowego typu zademonstrował swą siłę i determinację. Data ta oznacza również nadanie walce z terroryzmem nowego charakteru. Ogłoszona przez prezydenta George’a W. Busha po zamachach 11 września „wojna z terroryzmem” zakładała uderzenie zbrojne na te państwa, co do których istniało przekonanie, że wspierają terroryzm międzynarodowy. Zmieniło to charakter walki z terroryzmem, przenosząc punkt ciężkości z działań służb specjalnych na operacje wojskowe, co stało się punktem wyjścia dla kolejnych wojen (Afganistan, Irak) lub interwencji w wojny domowe (Libia, Syria, Jemen). Tym samym „wojna z terroryzmem” stała się istotnym składnikiem stosunków międzynarodowych XXI stulecia.

### **Katastrofalna strategia**

Nowa strategia walki z terroryzmem przyjęta przez Stany Zjednoczone i ich

sojuszników od początku budziła poważne wątpliwości. Zbrojne uderzenie na Afganistan (jesienią 2001 roku) miało uzasadnienie w prawie międzynarodowym, gdyż rządzący tym krajem islamscy fundamentaliści (tzw. talibowie) odmawiali wydania Stanom Zjednoczonym lub wydalenia z terytorium Afganistanu przywódcy Al-Ka'idy Osamy Bin Ladena i jego współpracowników, biorąc tym samym na siebie odpowiedzialność za dokonywane przez nich ataki terrorystyczne. Polityka USA wobec Afganistanu obciążona była jednak od początku poważnymi błędami. Prof. Piotr Balcerowicz uważa, że w Afganistanie Stany Zjednoczone popełniły zasadniczy błąd nie przez to, że zaatakowały to państwo, lecz przez zastosowanie błędnej strategii politycznej. Należało – uważa – „dozbroić organizacje, które zapewniłyby państwo nieislamistyczne, w tym wypadku Sojusz Północny. Wojna trwałaby może dwa-trzy lata, ale w końcu Afgańczycy wypracowaliby trwałą kompromis, bo talibowie zrozumieliby, że nie pokonają Sojuszu Północnego i zgodziliby się na negocjacje” (Balcerowicz 2015).

Po uzyskaniu – jak się z czasem miało okazać, bardzo nietrwałego – sukcesu w Afganistanie Stany Zjednoczone (wraz z niektórymi państwami sojusznicznymi) dokonały zbrojnej agresji przeciw Irakowi, początkowo uzasadnianej niezgodnym z prawdą argumentem gromadzenia przez to państwo broni masowej zagłady, a następnie – powołaniem się na walkę z terroryzmem i chęć umożliwienia Irakowi przejścia do demokracji. Uderzenie na Irak było w oczywisty sposób sprzeczne z prawem międzynarodowym, gdyż pozbawione było legitymizacji, którą mogłaby dostarczyć rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ. Uzyskanie takiego upoważnienia było jednak niemożliwe, gdyż trzech stali członko-

wie Rady Bezpieczeństwa (Chiny, Francja i Rosja) byli przeciwni interwencji zbrojnej. Działając wbrew prawu międzynarodowemu, Stany Zjednoczone podważyły podstawę, na której powinno się budować sojusz przeciw terroryzmowi międzynarodowemu.

Błąd przyjętej strategii nie spowodował się jednak do tego, że była ona bezprawna. Od początku spotykała się ona z krytyką wskazującą na bardzo wysokie prawdopodobieństwo poniesienia przez USA i ich sojuszników politycznej (choć nie militarnej) porażki. Na pół roku przed rozpoczęciem wojny przeciw Irakowi pisałem w tej sprawie, co następuje:

„Polityczny wynik wojny nie przedstawia się jasno. Nie istnieje iracka opozycja demokratyczna, a grupy domagające się obalenia dyktatora składają się w większości z ludzi, którzy kiedyś z nim współpracowali, potem zaś popadli w niełaszkę. Poparcie dla nich w społeczeństwie irackim jest nikłe. ‘Newsweek’ szacuje łączną siłę opozycji irackiej (bez kurdyjskiej) na nieco ponad 7 tysięcy ludzi. To zbyt mało nie tylko, by obalić dyktaturę, ale nawet, by samodzielnie rządzić. Proamerykańscy politycy iraccy będą więc rządzili jako mandatariusze USA. Pytanie, jak długo i za jaką cenę. Amerykańscy *marines* będą musieli pozostać w Iraku, by bronić niepopularnego rządu zorganizowanego po ewentualnym sukcesie operacji militarnej. To zaś będzie oznaczało kolejne straty i przewlekłe antagonizowanie świata arabskiego” (Wiatr 2002).

W mojej krytyce tego, co było wówczas dopiero zamiarem zbrojnego uderzenia na Irak, wychodziłem z założenia, że zamysł instalowania demokracji na obcych bagnietach nie może się powieść. W pamięci miałem między innymi przestrożę, jaką kilka lat wcześniej sformułował wybitny amerykański politolog Samuel P. Huntington (1927-2008), który ostrzegał przed „zderzeniem cywilizacji”, czemu sprzyjać musiałyby polityka narzucania państwom innego kręgu cywilizacyjnego (zwłaszcza islamskiego) instytucji demokratycznych wzorowanych na demokratycznych państwach Zachodu (Huntington 1998). Po zamachach 11 września Huntington ponownie przestrzegał przed polityką przenoszenia siłą demokracji do obcych kulturowo państw i stwierdzał, że „zjednoczony Zachód powinien przyjąć zasadę nieingerencji w wewnętrzne sprawy innych cywilizacji, poza sytuacjami zagrożenia jego żywotnych interesów” (Huntington 2001). Do końca życia pozostał zdecydowanym krytykiem irackiej polityki prezydenta G.W. Busha.

Podobnie Zbigniew Brzeziński, który politykę tę nazwał „katastrofalną” (Brzeziński 2007). Autor ten wiązał wielkie nadzieje z prezydenturą Baracka Obamy, ale okazało się, że i ten prezydent nie potrafił wypłatać Stanów Zjednoczonych z pułapki, w jakiej znalazły się w wyniku niefortunnej decyzji irackiej. Dziesięć lat po amerykańskim uderzeniu na Irak Brzeziński pisał następująco:

„Mogło – i powinno – być inaczej. Po pierwsze, wojna w Iraku była niepotrzebna

i należało jej uniknąć. Urosła ona szybko w oczach prezydenta Busha do wymiarów ważniejszej niż wcześniejsza, uzasadniona reakcja zbrojna Stanów Zjednoczonych na atak na ich terenie, którego dokonała Al-Ka’ida z Afganistanu. To sprawiło, że konflikt w Afganistanie stał się długotrwały, krwawy, a w rezultacie bardziej skomplikowany geopolitycznie – ze względu na coraz silniejsze wciąganie w wojnę Pakistanu. Po drugie, Stany Zjednoczone nie powinny były zaniedbać Afganistanu już wcześniej, po wycofaniu się stamtąd Związku Radzieckiego” (Brzeziński 2013, s. 97 i 98).

Decyzję o uderzeniu na Irak popierał Henry Kissinger, ale i on – w ostatnio wydanej książce – dostrzega jej fiasco. „Wprowadzenie pluralistycznej demokracji na miejsce brutalnych rządów Saddama Husajna – pisze Kissinger – okazało się dużo trudniejsze niż obalenie dyktatora. Szyjci, długo pozbawieni prawa głosu i zahartowani dziesięcioleciaми ucisku pod rządami Husajna, przejawiali skłonność do utożsamiania demokracji z uznaniem ich liczebnej przewagi. Sunnici traktowali demokrację jako zagraniczny spisek zawiązany w celu poddania ich prześladowaniom, przez co większość z nich zbojkotowała wybory 2004 roku, zasadnicze dla zdefiniowania powojennego porządku konstytucyjnego” (Kissinger 2016, s. 305).

Wojny w Afganistanie i w Iraku pociągnęły za sobą plagę łamania praw człowieka przez służby specjalne USA. Najgłośniejsze i wywołujące największe oburzenie to przetrzymywanie bez sądu podejrzanych o terroryzm w specjalnym więzieniu w amerykańskiej bazie w Guantanamo oraz stosowanie tortur w czasie przesłuchiwania podejrzanych w specjalnych więzieniach CIA poza terytorium Stanów Zjednoczonych, w tym w Polsce.

W czasie prezydentury G.W. Busha Departament Sprawiedliwości USA wydał instrukcję dopuszczającą stosowanie tortur przy przesłuchiwanie domniemych terrorystów. Prezydent Obama zakazał stosowania tortur, ale wbrew obietnicom przedwyborczym nie zdołał doprowadzić do zamknięcia więzienia w Guantanamo, czemu sprzeciwiał się opanowany przez Partię Republikańską Kongres.

Prezydentura Baracka Obamy zaczęła się w klimacie wielkich oczekiwań, czego wyrazem było przyznanie mu Pokojowej Nagrody Nobla – jeszcze zanim zdołał podjąć jakiekolwiek działania na arenie międzynarodowej. Osiem lat później widoczne jest, że nadzieje te okazały się płonne. Zadeklarowanie (w 2011 roku) zakończenia wojny w Iraku stało się jedynie pretekstem do ograniczenia amerykańskiego zaangażowania wojskowego w tym kraju, a jednostronne wspieranie szyckiego prezydenta Nouriego al-Malikiego doprowadziło do intensyfikacji religijnego konfliktu w Iraku, gdyż ten autorytarny przywódca iracki ma przeciw sobie zarówno mniejszość sunnicką, jak i Kurdów (Ajami 2014). Chaos, jaki zapanował w Iraku, w połączeniu z rebelią i wojną domową w Syrii stworzył warunki dla powstania tzw. Państwa Islamskiego – terrorystycznej enklawy islamistycznych fanatyków na północy Iraku i Syrii.

W pierwszych dniach 2011 roku rozpoczęła się seria przewrotów, które ogarnęły kilka arabskich państw północnej Afryki i Bliskiego Wschodu. Nadana im przez publicystów nazwa: arabska wiosna – wyrażała nadzieje związane z tymi wydarzeniami. Podzielając te nadzieje, pisałem (w grudniu 2011 roku), że „losy czwartej fali demokratyzacji

w krajach arabskich zależeć będą od wyniku trudnej i długotrwałej walki między islamskim radykalizmem a siłami demokratycznymi” (Wiatr 2012, s. 813). Te ostatnie cieszyły się sympatią demokratycznego Zachodu. Stany Zjednoczone i niektóre państwa Unii Europejskiej (zwłaszcza Francja) udzielały pomocy siłom uważanym za demokratyczne. Mimo to trudno dziś mówić o sukcesie arabskiej wiosny. Z perspektywy sześciu lat, które minęły od jej początków, fiasco polityki państw demokratycznych jest oczywiste. Jedynie w Tunezji można mówić o ustanowieniu i konsolidacji rządów demokratycznych. W Egipcie obalenie wojskowego prezydenta Husniego Mubaraka doprowadziło do zwycięstwa islamistów w wyborach prezydenckich oraz parlamentarnych i do próby ustanowienia w tym kraju rządów opartych na Koranie, następnie zaś do przejęcia władzy przez wojsko. Doświadczenie arabskiej wiosny w Egipcie jest istotne dla zrozumienia dylematów, przed którymi stoją siły demokratyczne w państwach arabskich. Demokratycznie wybrany prezydent Mursi niemal natychmiast po objęciu władzy zaczął prowadzić politykę islamizacji państwa, a w stosunkach z zagranicą zbliżał się do islamistycznych radykałów, dążących do ustanowienia światowego kalifatu. Odpowiedzią na to był przewrót wojskowy. „Armia – pisze Michał Kaciewicz – jak każda partia, ma też własną ideologię, wpajaną od czasów pierwszego wojskowego dyktatora Egiptu,



Gamala Abdela Nasera. Jej spowiem był zawsze silny egipski nacjonalizm i odrzucenie islamskiego radykalizmu” (Kacewicz 2013). Przewrót wojskowy zyskał silne poparcie w wielkomiejskiej klasie średniej, ale zrodził opór (polegający także na zamachach terrorystycznych) konserwatywnej i religijnej prowincji. Wybór, przed jakim zachodnie demokracje stanęły w Egipcie, to wybór między dwiema siłami dalekimi od standardów demokratycznych: radykalnym islamizmem i wojskowym, świeckim nacjonalizmem.

Egipt nie jest jedynym państwem, w którym arabska wiosna przyniosła efekty dalekie od oczekiwań i nadziei demokratów. W Libii, Jemenie i Syrii trwają wojny domowe. Wojna tocząca się w Syrii spowodowała zaangażowanie wojskowe Federacji Rosyjskiej po jednej, a Stanów Zjednoczonych po drugiej stronie, co grozi poważnym konfliktem międzynarodowym. Wreszcie pośrednią konsekwencją zaangażowania się USA i ich sojuszników w Iraku jest opanowanie północnej części tego kraju (oraz części Syrii) przez tak zwane Państwo Islamskie (ISIS), będące obecnie najważniejszym oparciem dla terroryzmu międzynarodowego.

Patrycja Sasnal widzi źródła sukcesów ISIS w pięciu okolicznościach: 1) biedzie i niesprawiedliwości społecznej, 2) słabości państwa, 3) fatalnej polityce Stanów Zjednoczonych w Iraku, 4) wpływach radykalnego islamizmu i 5) globalnej antysystemowości, dostarczającej mu ochotników z licznych krajów (Sasnal 2015).

Doświadczenia dotychczasowej wojny z terroryzmem wskazują na zasadnicze błędy popełniane przez państwa demokratycz-

ne. Błędem pierwszym jest coś, co można nazwać demokratycznym doktrynerstwem. W imię tej ideologii państwa demokratycznego Zachodu (zwłaszcza USA) gotowe są obalać dyktatury, nawet jeśli konsekwencją ich obalenia jest anarchia i stworzenie warunków do rozkwitu działań terrorystycznych. Irak Saddama Husajna i Syria Baszszara al-Asada nie były ostojami terroryzmu międzynarodowego, który rozkwitł w warunkach obalenia pierwszego i rozpoczęcia wojny domowej przeciw drugiemu. Co więcej, to demokratyczne doktrynerstwo ma wyraźnie selektywny charakter. Nie kieruje się przeciw tym reżymom autokratycznym, których polityka zgodna jest z interesami Stanów Zjednoczonych (na przykład autokratycznej Arabii Saudyjskiej, która cieszy się stałym poparciem USA). Błędem drugim jest mylenie celów ze środkami. „Najpoważniejszym błędem, jaki się popełnia w walce z terroryzmem – pisze trafnie Roman Kuźniar – jest ideologiczne i abstrakcyjne ujmowanie natury zjawiska oraz mylenie techniki z polityką, co jest przede wszystkim widoczne w podejściu amerykańskim” (Kuźniar 2006, s. 282). Błędem trzecim jest łączenie wojny z terroryzmem z dążeniem do umocnienia światowej hegemonii Stanów Zjednoczonych, osłabionej przez konsekwencję dotychczasowej, błędnej polityki, ale nadal będącej celem amerykańskich strategów. Ponieważ dążenie to napotyka na przeciwdziałanie innych mocarstw (zwłaszcza Chin i Rosji), uniemożliwia ono zbudowanie skutecznej światowej koalicji antyterrorystycznej.

Prowadzona od 2001 roku wojna z terroryzmem nie przyniosła sukcesu. Świat jest dziś mniej bezpieczny niż sądziliśmy, że będzie, gdy kończyła się zimna wojna. Francuski znawca tej problematyki, dyrektor Międzynarodowego Instytutu Stu-



diów Strategicznych François Heisbourg alarmuje, że Zachód przegrywa walkę z terroryzmem (Heisbourg 2016). Nawet jeśli uznamy, że jest w tym sporo przesady, musimy zgodzić się co do konieczności zasadniczego przemyślenia polityki państw demokratycznych wobec terroryzmu międzynarodowego. Sprawa nie ma charakteru technicznego i nie może być sprowadzona do doskonalenia technik działania służb specjalnych, chociaż poprawa obecnego stanu rzeczy w tej dziedzinie jest konieczna. Jeszcze bardziej jednak potrzebne jest całościowe przemyślenie strategii działania państw demokratycznych w obliczu wyzwania ze strony terroryzmu międzynarodowego.

### **Czy demokracje potrafią uporać się z terroryzmem?**

Punktem wyjścia dla rozważań nad tym, jaka powinna być strategia państw demokratycznych w walce z terroryzmem, musi być właściwe zdiagnozowanie natury tego zjawiska. „Terroryzm – piszą trafnie Tylikowska i Wilk – to w mniejszym stopniu problem indywidualny: psychologiczny czy medyczny, w znacznie większym: cywilizacyjny, społeczny i polityczny, w którego tle leży walka o władzę, kontrolę zasobów lokalnych i światowych, szerzenie własnej ideologii” (Tylikowska i Wilk 2016). Psychologowie nie są zgodni co do tego, czy u podstaw czynów terrorystycznych leżą indywidualne odchylenia od normy. Irlandzki uczony John Horgan systematycznie przedstawił wyniki badań na ten temat, dochodząc do wniosku, że wyja-

śnienia terroryzmu w kategoriach osobowościowych nie pozwalają w sposób naukowo przekonujący zrozumieć, dlaczego niektórzy ludzie stają się terrorystami (Horgan 2015, ss. 94 i 95). Nie ulega wątpliwości, że wśród terrorystów zdarzają się ludzie o patologicznych cechach osobowościowych, ale obok nich działają inni, u których cechy patologiczne nie występują. Nie wykluczam, że dalszy postęp badań nad psychologią terroryzmu może zmienić ten obraz, ale w chwili obecnej nie mamy wystarczających danych, by ujmować to zjawisko w kategoriach psychopatologii.

Przyczyn terroryzmu należy więc szukać w stanie społeczeństwa, a nie w psychice jednostek. Wyzwania, przed którymi stoimy, mają swe źródła w nierozwiązanych problemach społecznych, pociągających za sobą zbiorową fascynację przemocą jako formą protestu przeciw temu, co jest postrzegane jako fundamentalne zło współczesnego świata.

Pierwszym i najważniejszym problemem rodzącym terroryzm jest niesprawiedliwy ład społeczny w skali globalnej. Rosnące nierówności ekonomiczne – nie tylko wewnątrz poszczególnych społeczeństw, ale także (a nawet przede wszystkim) między regionami świata – są dziś bardziej boleśnie odczuwane dlatego, że rozkwit środków masowej komunikacji sprawił, iż wiemy znacznie więcej o tym, jak żyją ludzie w innych częściach świata. Problem ten pogłębia masowa imigracja z biednego Południa do krajów zamożnej Północy. Większość imigrantów, a zwłaszcza ich dzieci i wnuków, przystosowuje się

do nowych warunków życia i znajduje swoje miejsce w nowym otoczeniu. Jest jednak wystarczająco znaczna mniejszość, której integracja nie powiodła się i która boleśnie odczuwa swą marginalizację. To z jej szeregów pochodzi wielu terrorystów.

Rozwiązanie tego problemu wymagałoby podjęcia zbiorowego wysiłku na rzecz zahamowania, a w przyszłości cofnięcia procesu globalnej polaryzacji. Taki właśnie sens miał proponowany kiedyś przez Willy'ego Brandta program wspólnych działań na rzecz państw zamożnej Północy na rzecz wydobywania z nędzy krajów biednego Południa. Czy był on utopią? A jeśli uznamy go za utopijny, to czy mamy do zaoferowania coś innego, bardziej realnego? Przyjmowanie uchodźców z ogarniętych wojnami krajów Afryki i Bliskiego Wschodu może być atrakcyjne moralnie, ale nie stanowi odpowiedzi na podstawowe problemy globalnej niesprawiedliwości.

Obok przyczyn ekonomiczno-społecznych działają polityczne. Na plan pierwszy wysuwa się lekcja, którą państwa demokratyczne powinny wyciągnąć z własnych błędów. Próby narzucania demokracji tam, gdzie nie dojrzały warunki dla jej powstania, a także zbrojne interwencje w imię własnych interesów lub w imię doktrynalnych haseł – z reguły prowadzi do eskalacji konfliktów, w tym także do wzmocnienia ugrupowań terrorystycznych. Tolerowanie (czy wręcz wspieranie) oczywistej niesprawiedliwości, jaką jest trwająca już niemal pół wieku izraelska okupacja arabskiej części Palestyny, karmi terroryzm, gdyż tworzy poczucie, iż demokratyczny Zachód jest siłą wrogą. Stworzenie warunków dla izolacji radykalnych islamistów wymaga jednak czegoś więcej, niż tylko unikania oczywistych błędów dotychczasowej polityki. „Droga do pokojowego współistnie-

nia – pisała jeszcze przed arabską wiosną i pojawieniem się tzw. Państwa Islamskiego Katarzyna Brataniec – jest wciąż otwarta; sposobem może być stworzenie nowego paradygmatu, który będzie równie skuteczny politycznie, co zderzenie cywilizacji. Nowy paradygmat powinien wychodzić naprzeciw nowoczesnemu rozumieniu praw człowieka, stosunków międzynarodowych, uwzględniać korzystną wymianę gospodarczą, a także opierać się na uznaniu pluralizmu kultur oraz ekumenicznym rozumieniu współistnienia religii” (Brataniec 2009, s. 238). Obecnie, w warunkach pogłębienia konfliktu między demokracją i radykalnym islamizmem, taka koncepcja wygląda na utopijną. Nie wątpię jednak, że zwalczając radykalny islamizm i stanowiący jego wyraz międzynarodowy terroryzm, państwa demokratyczne muszą zbudować jakąś atrakcyjną, a zarazem realną koncepcję relacji ze światem islamu.

Zwalczenie terroryzmu międzynarodowego wymaga porozumienia głównych państw współczesnego świata. To oznacza odejście od dążenia do hegemonii i powrót do międzynarodowego współdziałania opartego na wzajemnym poszanowaniu interesów narodowych. Jest to przede wszystkim kwestia stosunku demokratycznego Zachodu do Rosji i Chin. Oczywiście różnice polityczne nie powinny uniemożliwiać porozumienia w celu wspólnego zwalczania terroryzmu międzynarodowego, stanowiącego zagrożenie globalne. W dzisiejszym świecie takie współdziałanie jest bardzo trudne, ale – mam nadzieję – nie jest całkowicie niemożliwe. Gdyby

bowiem takie współdziałanie okazało się niemożliwe, należałoby pogodzić się z pesymistyczną diagnozą, zgodnie z którą demokratyczny świat będzie musiał nauczyć się żyć w cieniu permanentnego zagrożenia terroryzmem. Obowiązkiem każdego państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa swoim obywatelom. Demokracje łączyć muszą dążenie do zapewnienia

bezpieczeństwa wobec zagrożeń płynących z zewnątrz z zagwarantowaniem praw i wolności obywatelskich, bez których nie ma demokracji. Dlatego trudniej jest skutecznie zwalczać terroryzm międzynarodowy w warunkach państwa demokratycznego. Jest to jednak zadanie, którego rozwiązanie jest warunkiem przetrwania demokratycznego świata.

## CYTOWANA LITERATURA

- Ajami Fouad (2014), „Sealing Iraq's Disaster with a Handshake”, *The Wall Street Journal*, 16 June
- Aleksandrowicz Tomasz R. (2015), *Terroryzm międzynarodowy*, Warszawa: Wydawnictwo Akademickie i Literackie
- Balcerowicz Piotr (2015), „Państwo islamskie. Dlaczego oni wygrywają”, *Gazeta Wyborcza*, 21-22 listopada
- Brataniec Katarzyna (2009), *Zachód i islam: dylematy relacji*, Kraków: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne i Oficyna Wydawnicza AFM
- Brzeziński Zbigniew (2007), *Druga szansa*, Warszawa: Świat Książki
- Brzeziński Zbigniew (2013), *Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalnej potęgi*, Kraków: Wydawnictwo Literackie
- Burke Jason (2016), „Środki masowego przerażenia”, *Polityka*, 7-9 września
- Heisbourg Francois (2016), *Comment perdre la guerre contre le terrorisme*, Paris: Stock
- Heller Michaił (1997), *Historia imperium rosyjskiego*, Warszawa: Książka i Wiedza
- Horgan John (2015), *Psychologia terroryzmu*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN
- Huntington Samuel P. (1998), *Zderzenie cywilizacji i nowy ład światowy*, Warszawa: Wydawnictwo Literackie MUZA
- Huntington Samuel P. (2001), „Stany Zjednoczone Zachodu”, *Wprost*, 25 listopada
- Kaciewicz Michał (2013), „Pucz nadziei”, *Newsweek*, 8-14 lipca
- Kissinger Henry (2016), *Porządek światowy*, Wołowiec: Wydawnictwo Czarne
- Kuźniar Roman (2006), *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR
- Tylikowska Anna i Wilk Ewa (2016), „Psychoterror”, *Polityka*, 3-9 sierpnia
- Sasnal Patrycja (2015), „Pierwszy rok zemsty”, *Polityka*, 1-7 lipca
- Wiatr Jerzy J. (2002), „Konieczna wojna?”, *Przegląd*, 23 września
- Wiatr Jerzy J. (2012), „Demokratyzacja Turcji a rewolucje »czwartej fali« w krajach arabskich” w: Ryszard M. Czarny i Kamil Spryszak, red., *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań: integracja europejska i stosunki międzynarodowe*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, ss. 789-813

Tekst ten, oparty na referacie przedstawionym 5 listopada 2016 na poświęconej terroryzmowi konferencji EWSPiA w Brukseli, przeznaczony jest do druku w księdze pamiątkowej przygotowywanej przez Poznańskie Centrum Praw Człowieka z okazji 70-lecia profesora dr. hab. Romana Wieruszewskiego.

Jerzy Kuciński

## **Problemy sejmowej (parlamentarnej) kontroli działalności rządu w projektach konstytucji RP zgłoszonych do Zgromadzenia Narodowego w latach 1993-1994**

### **Uwagi wstępne**

W tym roku mija dwadzieścia lat od uchwalenia przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 r. i wejścia w życie 17 października 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy zasadniczej naszego państwa, nadal obowiązującej w kształcie normatywnym minimalnie jedynie zmienionym (2006 i 2009). Jest to dobrą okazją, by wracać do niektórych istotnych zagadnień ustrojowych rozpatrywanych podczas prac nad tą Konstytucją, trwających w latach 1994–1997, a wywierających wpływ na rozwiązanie przyjęte w tych sprawach w ustawie zasadniczej.

Celem artykułu jest przypomnienie w ujęciu porównawczym i w syntetycznej w miarę postaci propozycji dotyczących problemów sejmowej (parlamentarnej) kontroli działalności rządu zawartych w projektach konstytucji RP, złożonych

do Zgromadzenia Narodowego w latach 1993–1994 zgodnie z wymogami w tych kwestiach ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. o przygotowaniu i uchwaleniu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (znowelizowanej w 1994 r.)<sup>1</sup>. Takich projektów zgłoszonych zostało (w porządku chronologicznym) siedem<sup>2</sup>:

- 1) projekt Senatu RP, zgłoszony 24 marca 1993 r. (dalej jako „proj. Sen.”),
- 2) projekt Polskiego Stronnictwa Ludowego i Unii Pracy, zgłoszony 30 kwietnia 1993 r. (dalej jako „proj. PSL/UP”),
- 3) projekt Konfederacji Polski Niepodległej, zgłoszony 30 kwietnia 1993 r. (dalej jako „proj. KPN”),

<sup>1</sup> Dz.U. z 1992 r. nr 67 poz. 336, ze zm.

<sup>2</sup> *Teksty projektów* [w:] Projekty konstytucji 1993–1997, część I, do druku przygotował R. Chruściak, Warszawa 1997.

- 4) projekt Prezydenta RP, zgłoszony 6 maja 1994 r. (dalej jako „Proj. Prez.”), składający się z dwu części: a) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej „proj. Prez. 1”), b) Karty praw i wolności (dalej „proj. Prez. 2”),
- 5) projekt Unii Demokratycznej, zgłoszony 9 maja 1994 r. (dalej jako „proj. UD”),
- 6) projekt Sojuszu Lewicy Demokratycznej, zgłoszony 9 maja 1994 r. (dalej jako „proj. SLD”),
- 7) projekt obywatelski, zgłoszony przez NSZZ „Solidarność” 5 września 1994 r. (dalej jako „proj. obyw.”).

Skoncentrowanie się w artykule właśnie na ujęciu zagadnień sejmowej (parlamentarnej) kontroli działalności rządu w wymienionych wyżej projektach konstytucji RP spowodowane jest kilkoma ważkimi przyczynami natury prawnoustrojowej. Po pierwsze, parlamentarna kontrola działalności rządu w państwie, które przyjmuje wśród naczelných konstytucyjnych zasad ustroju politycznego zasadę podziału władzy i równoważenia władz, to jeden z podstawowych mechanizmów powściągnięcia (hamowania) egzekutywy przez legislatywę. Po drugie, parlamentarna kontrola działalności rządu w państwie przyjmującym konstytucyjnie system rządów parlamentarnych (ewentualnie w wersji zracjonalizowanej) wyznacza ważny obszar relacji między legislatywą a egzekutywą – władzami stanowiącymi zasadniczy trzon takiego systemu rządów. Po trzecie, parlamentarna kontrola działalności rządu pozostaje

staje w ścisłym związku z odpowiedzialnością polityczną rządu przed parlamentem, będącej nieodłącznym składnikiem systemu parlamentarnego. Wszystkie wskazane elementy pozwalają stwierdzić, że zajmujemy się w artykule zawartymi w projektach propozycjami rozwiązań o dużej randze prawnoustrojowej.

## 1. Parlamentarne podmioty kontroli działalności rządu

Z analizowanych projektów konstytucji RP wynikało, że kontrolę działalności rządu miałyby realizować: 1) izba (lub każda z izb) parlamentu działająca *in pleno*; 2) komisje izby (lub każdej z izb) parlamentu; 3) parlamentarzyści (posłowie, czasem także senatorowie). Pomocniczą rolę wobec podmiotów parlamentarnych (zwłaszcza izb i komisji) miała spełniać w procesie kontroli działalności rządu Najwyższa Izba Kontroli (dalej także „NIK”).

### ■ Izby parlamentu działające *in pleno*

Jedynie w dwu projektach (PSL/UP, SLD) postulowano istnienie jednoizbowego parlamentu – sejmu. Sejm byłby więc tą jedyną izbą, która *in pleno* mogłaby sprawować parlamentarną kontrolę działalności rządu. Potwierdzał to wprost proj. SLD, w którym stanowiono generalnie: „Sejm (...) sprawuje kontrolę nad działalnością Rządu (...)” (art. 68 ust. 2). Natomiast w proj. PSL/UP taka generalna zasada nie została wyrażona, a o prawie sejmu do kontroli działalności rządu można było wnioskować na podstawie kilku przepisów tego projektu, w tym przepisu



wskazującego solidarną polityczną odpowiedzialność rządu przed sejmem za całość jego działalności.

W czterech projektach proponowano dwuizbową strukturę parlamentu, który miał składać się albo z sejmu i z senatu (Prez. 1, UD, obyw.), albo z izby poselskiej i senatu, a jako całość nosić nazwę sejm (proj. Sen.). Natomiast w proj. KPN zaproponowano, aby „Sejm Rzeczypospolitej”, składał się z trzech „stanów sejmowych”: prezydenta RP oraz dwu izb parlamentarnych – izby poselskiej i senatu. W przypadku tych projektów, w których przewidywano istnienie dwu izb parlamentarnych, rodziło się pytanie – która z izb byłaby uprawniona do kontroli działalności rządu? W trzech projektach prawo takiej kontroli sprawowanej *in pleno* oddawano w gestię jednej izby. W projekcie UD wprost przyjmowano więc jako zasadę, że to „Sejm sprawuje kontrolę nad Radą Ministrów” (art. 67 ust. 1). W projektach Prez. 1 oraz obyw. takie prawo sejmu wynikało z treści kilku przepisów, również z postanowień tych projektów o solidarnej parlamentarnej odpowiedzialności rządu oraz o indywidualnej odpowiedzialności ministrów przed sejmem. Z proj. Sen. wynikało, że prawo kontroli działalności rządu miała mieć każda z izb działająca *in pleno* – przede wszystkim zaś izba poselska, ale w dużym zakresie także senat (będzie jeszcze o tym mowa dalej), chociaż odpowiedzialność polityczną ministrowie

solidarnie i indywidualnie ponosiliby jedynie przed izbą poselską. Wreszcie w proj. KPN stwierdzano jednoznacznie: „Senat sprawuje kontrolę nad działalnością Rządu i administracji państwowej” (art. 48 ust. 1), dodając: „Funkcje (...) kontroli nad działalnością Rządu i innych władz wykonawczych nie należą do Izby Poselskiej” (art. 49 ust. 5).

## ■ Komisje izb

We wszystkich rozważanych projektach przewidywano, że izba (izby) posiadająca prawo kontroli działalności rządu powoła swoje komisje – jako organy wewnętrzne i pomocnicze – czasami precyzując, że chodzi o komisje stałe oraz komisje nadzwyczajne (niestałe). W większości projektów nie wskazywano jednak na uprawnienia komisji izb w zakresie kontroli działalności rządu. Można było o tych uprawnieniach wnioskować jedynie biorąc pod uwagę prawo danej izby (izb) do kontroli działalności rządu oraz status komisji jako jej (ich) organów wewnętrznych i pomocniczych. Na uprawnienia kontrolne komisji izb wskazano wprost jedynie w proj. PSL/UP, w którym czytamy: „Dla (...) wykonywania zadań w zakresie kontroli parlamentarnej (...) powołuje on (sejm – uwaga moja J.K.) stałe i niestałe komisje” (art. 75 ust. 1). Z proj. KPN wynikało też – choć nie *expressis verbis*, ale jedynie pośrednio – że powoływane przez senat, jako izbę sprawującą kontrolę parlamentarną działalności rządu, stałe komisje senackie pomyślane były również jako parlamentarne podmioty tej kontroli. Mógł świadczyć o tym proponowany w projekcie przepis: „powoływane są stałe komisje i podkomisje, odpowiadające tematycznie poszczególnym działom

pracy Rządu i administracji państwowej” (art. 51 ust. 2). Z tego przepisu wynikało bowiem, że taka, a nie inna struktura komisji senackich miałyby służyć głównie jako pomoc w realizowanej przez senat kontroli działalności rządu. Dodatkowo w proj. KPN stanowiono „stały nadzór na Skarbem Państwa” utrzymuje „Senacka Komisja Skarbu” (art. 64 ust. 3). W proj. Prez. 1 znalazł się przepis, który jednoznacznie wskazywał na pewne kontrolne uprawnienia konkretnych komisji izb, zarówno sejmowych, jak i senackich. Brzmiał on: „Sejm i Senat powołują ze swego grona na okres kadencji Komisję Kontroli Długów Państwa” (art. 34 zd. 1). Już sama nazwa wskazanych wyżej komisji wskazywała na ich uprawnienia kontrolne dotyczące określonej sfery działalności rządu.

Jednym z rodzajów komisji, które w świetle wszystkich projektów mogły być powoływane przez izbę (izby) parlamentarne mające prawo kontroli działalności rządu, były komisje o charakterze śledczym, różnie w projektach określane, o niejednakowo też precyzowanych kompetencjach. Warto może zaakcentować, że tylko w proj. Sen. przewidywano możliwość powoływania takich komisji przez każdą z izb. Jedynie w dwu projektach (KPN, UD) takie komisje zostały wprost określone jako „komisje śledcze”. W większości projektów charakteryzowano je jako „komisje do (dla) zbadania określonej sprawy” (projekty Sen., PSL/UP, Prez. 1, SLD, obyw.), przy czym w świetle proj. UD miały to być „komisje śledcze dla zbadania określonej sprawy” (art. 56 zd. 1).

W niektórych projektach (Sen., UD, obyw.) o uprawnieniach tych komisji nie próbowano rozstrzygać. W pozostałych znalazły się przepisy, w których bliżej charakteryzowano kompetencje komisji tego typu. Generalnie rzecz ujmując, miały to być kompetencje śledcze, z prawem wzywania i przesłuchiwania osób, które komisja uzna za niezbędne dla dokonania ustaleń w badanej sprawie.

### ■ **Parlamentarzyści**

O tym, że parlamentarzyści mogliby być także, chociaż jedynie w pewnym ograniczonym zakresie, podmiotami parlamentarnej kontroli działalności rządu, przekonuje treść wszystkich analizowanych projektów. Z kilku z nich wynikało, że podmiotami tymi, mającymi albo prawo interpelacji (proj. KPN), albo interpelacji i zapytań (pozostałe projekty), mogliby spośród parlamentarzystów być wyłącznie posłowie (Sen., PSL/UP, KPN, Prez. 1, UD, SLD), zaś z proj. KPN, że jedynie senatorowie. Natomiast na gruncie proj. obyw. za potencjalne parlamentarne podmioty kontroli rządu uznać należało i posłów, i senatorów, obie te grupy parlamentarzystów posiadałyby bowiem prawo zgłaszania interpelacji i zapytań.

### ■ **Pomocnicza rola NIK w sprawowanej przez parlament kontroli działalności rządu**

We wszystkich projektach przewidywano utrzymanie znanej w Polsce od czasów konstytucji marcowej z 1921 r. instytucji Najwyższej Izby Kontroli. NIK traktowana była w projektach jako organ kontroli, cho-

ciaż określano to w sposób niejednakowy. W kilku projektach (Sen., Prez. 1, SLD, obyw.) wskazywano generalnie funkcję kontrolną NIK, stanowiąc, że jest to organ „kontroli w państwie” (projekty obyw. i Sen., przy czym w tym ostatnim nazywano NIK „organem naczelnym” w tym zakresie). W dwu projektach (PSL/UP oraz UD) akcentowano kontrolną funkcję NIK głównie w zakresie wykonywania przez rząd budżetu państwa. W kilku projektach (Sen., PSL/UP, Prez. 1, UD) akcentowano podległość NIK pierwszej izbie parlamentu, to znaczy: sejmowi – według projektów PSL/UP, Prez. 1, UD; izbie poselskiej – według proj. Sen. (w świetle tego ostatniego projektu NIK byłaby w pewnym zakresie zależna także od senatu). Natomiast zgodnie z proj. obyw. NIK miała podlegać tylko senatowi. Na silną pozycję prawnoustrojową NIK w systemie organów państwowych wskazywały zwłaszcza projekty SLD, obyw. i Sen.

### ■ Uprawnienia podmiotów parlamentarnych wobec kontrolowanych organów rządowych służące zapewnieniu realnej możliwości sprawowania kontroli

Rozważając problemy parlamentarnych podmiotów kontroli działalności rządu, nie sposób pominąć kwestii takich uprawnień owych podmiotów, które mogły im zapewniać możliwość zwłaszcza zapoznawania się z działalnością kontrolowanych organów rządowych, aby mogły porównywać tę działalność z jej wzorcem normatywnym lub ustaleniami politycznymi, a następnie dokonywać uzasadnionych ocen owej

działalności, przekazywać te oceny organom kontrolowanym oraz – ewentualnie – sięgać po środki przewidziane konstytucyjnie, stanowiące dokuczliwe dla rządu reakcje parlamentu na negatywne oceny dokonanej kontroli. Chodzi zwłaszcza o dwie grupy takich uprawnień, których korelatem byłyby oczywiście odpowiednie obowiązki organów rządowych: 1) prawo do zapewniania obecności członków rządu na posiedzeniu izby lub na posiedzeniach komisji izby, 2) prawo do uzyskiwania informacji od rządu lub jego członków o ich działalności<sup>3</sup>.

Ad 1) O tego rodzaju prawie izby (izb) uprawnionych do kontroli działalności rządu mowa była wprost w dwu projektach. W obu stanowiono, iż sejm (według proj. obyw.), sejm i senat (według proj. Sen.), jak również komisje tych izb „mogą domagać się obecności członków Rządu na swoich posiedzeniach” (proj. obyw. – art. 70 ust. 3 w zw. z art. 78; proj. Sen. – art. 80 ust. 4). W proj. PSL/UP rozważane prawo w łagodnej dosyć formie odniesiono wprost głównie do komisji sejmowych, na zaproszenie których „ministrowie i kierownicy centralnych urzędów albo ich zastępcy obowiązani są uczestniczyć w posiedzeniach komisji (...)” (art. 87 ust. 1).

<sup>3</sup> Częściowo skorzystałem tu z propozycji terminologicznych A. Gwiżdża, *Organizacja i zasady działania*, [w:] A. Burda (red.), Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Studium prawnopolityczne, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1975, s. 307. A. Gwiżdż prawa te określał jako „prawo żądania informacji” i „prawo żądania obecności”. Tak też w latach wcześniejszych autor artykułu, a także inni autorzy.

Z przepisu art. 86 ust. 1 tego projektu wynikało jednak, że obowiązek obecności mógł się odnosić do wszystkich członków rządu. W pozostałych projektach nie było wprost mowy o prawie izby kontrolującej działalność rządu czy o prawie komisji tej izby do zapewniania obecności członków rządu na ich posiedzeniach. Takie prawo izby można było jednak wyinterpretować z przepisów projektów przyznających danej izbie prawo kontroli działalności rządu. Natomiast tego typu prawo komisji izby mogłoby ewentualnie wynikać z regulaminu tej izby, którą projekt upoważniał do określenia sposobów realizacji obowiązków innych organów państwowych wobec danej izby.

Ad 2) O prawie do uzyskiwania przez izbę uprawnioną do kontroli albo przez jej komisje informacji od rządu lub jego członków mowa była wprost jedynie w proj. PSL/UP. Z art. 86 ust. 1 tego projektu wynikało, że „Na żądanie Sejmu lub z inicjatywy Prezydium Sejmu Rada Ministrów przedstawia na posiedzeniu Sejmu informacje o stanie spraw w określonych dziedzinach działalności państwa” (art. 86 ust. 1). Uzupełniał to przepis: „Na zaproszenie komisji sejmowych ministrowie i kierownicy centralnych urzędów albo ich zastępcy obowiązani są (...) udzielać im niezbędnych informacji i wyjaśnień” (art. 87 ust. 1). W przypadku pozostałych projektów prawo izby do uzyskiwania informacji od rządu lub jego członków można było wyinterpretować z przepisów stanowiących o prawie izby do kontroli, zaś tego typu prawo komisji izby mogłoby być określone w regulaminu tej izby. Ze wszystkich projektów

wynikało, że prawo do uzyskiwania informacji od rządu lub jego członków posiadaliby także parlamentarzyści, składając interpelacje lub interpelacje i zapytania.

Z prawem parlamentarnych podmiotów do uzyskiwania informacji od rządu lub jego członków konweniowały określone w niektórych projektach obowiązki rządu informowania o swojej działalności izby sprawującej kontrolę. Tak więc według proj. PSL/UP rada ministrów miałaby obowiązek składania sejmowi co najmniej raz na 6 miesięcy „sprawozdania ze swojej działalności” (art. 115 ust. 1). W Proj. SLD przewidziano, iż „Co najmniej raz w roku Prezes Rady Ministrów przedstawia Sejmowi orędzie o stanie Państwa oraz program prac i inicjatyw ustawodawczych Rządu” (art. 118). Natomiast w proj. Sen. stanowiono: „Rząd składa sprawozdania ze swojej działalności przed Prezydentem i Izbą Poselską” (art. 102; częstotliwości składania tych sprawozdań w projekcie nie określono). Z treści pięciu projektów wynikał określony wprost (projekty Prez. 1, UD, obyw.) lub w sposób pośredni (projekty PSL/UP i SLD) obowiązek rady ministrów corocznego przedkładania sejmowi sprawozdania z wykonania budżetu państwa (zgodnie z projektami PSL/UP oraz obyw. – także z wykonania innych planów finansowych uchwalonych przez sejm, zaś zgodnie z proj. SLD – również zamknięcia rachunków państwowych).

## 2. Zakres podmiotowy i przedmiotowy parlamentarnej kontroli działalności rządu

W trzech projektach konstytucji RP określono wprost w sposób generalny zakres parlamentarnej kontroli działalności rządu. Uprawniona do kontroli izba miała więc tę kontrolę sprawować: „nad Radą Ministrów” (proj. UD, art. 67 ust. 1); „nad działalnością Rządu” (proj. SLD, art. 68 ust. 2); „nad działalnością Rządu i administracji państwowej” (proj. KPN, art. 48 ust. 1). *Prima facie* cytowane sformułowanie proj. UD zdawało się mieć najwęższy zakres treściowy, proj. SLD szerszy, zaś proj. KPN najszerszy. Jednak inne przepisy tych projektów przekonywały, że zakresy treściowe użytych w nich sformułowań były zbliżone, obejmując zwłaszcza radę ministrów (rząd) i jej członków. Dodać przy tym warto, że w proj. KPN jako jedynym podjęto próbę wskazania, że kontrola nad działalnością rządu wyrażałaby się w prawie senatu do: „a) żądania ustąpienia ministra lub innej osoby, pełniącej funkcje rządowe; b) interpelowania rządu lub poszczególnych ministrów; c) akceptowania rządowego projektu ustawy o budżecie; d) podejmowania uchwał zalecających rządowi lub poszczególnym ministrom podjęcia wskazanych działań; e) zatwierdzania corocznie zamknięć rachunków państwowych i sporządzania wniosku o udzielenie rządowi absolutorium; f) udziału w wykonywaniu kontroli nad długami państwa” (art. 48 ust. 2).

### ■ Skład rządu podlegającego parlamentarnej kontroli

Gdy idzie o skład rządu, to w czterech projektach przewidziano, że rada ministrów składałaby się obli-

gatoryjnie z prezesa rady ministrów i ministrów (projekty Sen., PSL/UP, UD, obyw.), przy czym z proj. obyw. wynikało, że mogą to być ministrowie kierujący działami administracji państwowej oraz ministrowie wykonujący zadania zlecone im przez premiera. Na podobnym stanowisku w kwestii struktury rządu stali autorzy proj. KPN, określając szefa rządu („pierwszego ministra”) mianem „kanclerza” i rozstrzygając jednoznacznie, iż „Rząd składa się z siedmiu ministrów”, a także wprost nazywając tych ministrów w projekcie (art. 58 ust. 2 oraz 5–11). W proj. SLD wyróżniono w składzie rządu dwie grupy jego członków: 1) obligatoryjnych – „prezes rady ministrów, jako jej przewodniczący” oraz „ministrowie kierujący określonym działem administracji państwowej”, 2) fakultatywnych (powoływanych „w miarę potrzeby”) – „ministrowie stanu” (art. 117 ust. 1). Natomiast w proj. Prez. 1 wskazano aż cztery grupy obligatoryjnych członków rady ministrów: „Prezes Rady Ministrów, wiceprezesi Rady Ministrów, ministrowie i ministrowie bez teki” (art. 68 ust. 1).

### ■ Zakres działalności rady ministrów podlegającej parlamentarnej kontroli

Z przepisów wszystkich projektów, zwłaszcza zaś z przepisów projektów UD, SLD i KPN, wskazujących wprost na prawo konkretnej izby do kontroli działalności rządu, ale także z przepisów innych projektów stanowiących o politycznej odpowiedzial-



ności rządu za jego działalność przed izbą sprawującą kontrolę – wynikało, że przedmiotem parlamentarnej kontroli może być cała działalność rady ministrów, w pełnym jej zakresie. Warto więc teraz rozważyć, jak w projektach określono ów zakres działalności (kompetencji) rady ministrów.

W kilku projektach (Sen., KPN, Prez. 1, obyw.) zakres działalności rady ministrów został określony generalnie w sposób bardzo podobny. Zasadniczym sformułowaniem tych projektów dotyczącym kompetencji rządu było postanowienie, że rada ministrów kieruje sprawami państwa nie zastrzeżonymi dla innych organów państwowych (określenie domniemania kompetencji rady ministrów przez negację), przy czym w proj. KPN dodawano, iż zadania rządu będzie wytyczał prezydent (art. 35 ust. 1). W proj. Prez. 1 nie ograniczono się tylko do sformułowania przez negację kompetencji rady ministrów, ale dodawano do tego, iż „Rada Ministrów realizuje politykę państwa” (art. 67 ust. 2), a równocześnie określono niektóre istotne kompetencje rządu, w tym m. in. „zapewnienie wykonywania Konstytucji, ustaw, dekretów i uchwał Sejmu” (art. 70 ust. 1 pkt 1).

W pozostałych trzech projektach (PSL/UP, UW, SLD) funkcje ustrojowe i kompetencje rady ministrów określone zostały w sposób podobny. Wyrażało się to w następujących zwłaszcza ujęciach: 1) w generalnym sformułowaniu tych projektów, iż rada ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną RP (w proj. PSL/UP mowa była o „formułowaniu” i „realizacji” tej polityki); 2) we wskazaniu, że rada ministrów kieruje administracją państwową („całością” tej administracji – zgodnie z projektami PSL/UP oraz SLD); 3) bardziej szczegółowego określenia w kilku projektach kompetencji rady ministrów

w realizacji jej głównych funkcji ustrojowych.

### ■ Zakres działalności ministrów podlegającej parlamentarnej kontroli

Już z przepisów projektów pozwalających na uznanie, iż izba uprawniona do kontroli może poddawać takiej kontroli całą działalność rady ministrów, wynikało, że – na zasadzie *a maiori ad minus* – również cała działalność członków rządu, zwłaszcza ministrów, może być przedmiotem parlamentarnej kontroli działalności rządu. Kompetencje ministrów, wskazujące zakres możliwych wobec nich działań kontrolnych, określone były w projektach w sposób niejednakowy. W trzech projektach (Sen., PSL/UP, Prez. 1) ograniczono się do sformułowania, że ministrowie „kierują” działami administracji państwowej, przy czym w projektach PSL/UP i Prez. 1 stanowiono, że zakres działania tych ministrów będzie precyzowany w odpowiedniej formie prawnej. W dwu projektach (UD, SLD) znalazły się postanowienia wskazujące odmienne zadania każdej ze znanych tym projektom grup ministrów. W proj. SLD kompetencje te określone zostały w sposób następujący: „minister realizuje ogólną politykę Rządu i kieruje określonym działem administracji państwowej” (art. 122 ust.1; było to wyraźne wskazanie na odmienną kompetencję wynikającą z jego dwu ról ustrojowych). W proj. SLD stanowiono dalej: „Minister stanu



realizuje ogólną politykę Rządu i wypełnia zadania powierzone mu przez Prezesa Rady Ministrów” (art. 122 ust. 2; także więc w tym przepisie podkreślono dwie role ustrojowe ministra stanu). W inny sposób zostały wskazane kompetencje ministrów w proj. KPN. Określono w nim w sposób generalny kompetencje każdego z wymienionych siedmiu ministrów mających tworzyć rząd.

### ■ Wskazane w projektach działania rządu podlegające parlamentarnej kontroli

Wśród tego typu wprost wskazanych w projektach działań rządu podlegających parlamentarnej kontroli uwzględnić należy zwłaszcza trzy: 1) wykonywanie przez rząd budżetu państwa (a czasem także innych planów finansowych), 2) kontrasygnowanie przez przedstawicieli rządu aktów urzędowych prezydenta, 3) wydawanie przez radę ministrów rozporządzeń (dekretów) z mocą ustawy. Spróbujemy teraz w sposób syntetyczny scharakteryzować te podlegające kontroli działania.

Ad 1) Z niemal wszystkich projektów (poza Proj. Sen.) wynikało wprost lub w sposób dorozumiany, że wykonywanie budżetu państwa (a według niektórych projektów – PSL/UP, obyw., po części także KPN i SLD – również innych planów finansowych) to domena rządu. Wykonanie przez rząd budżetu państwa (ewentualnie także pozostałych wskazanych planów) miało być corocznie przedmiotem kontroli działalności rządu.

Ad 2) W kilku projektach (PSL/UP, UD, Prez. 1) wskazywano wprost, że za

akty urzędowe prezydenta podlegające kontrasygnacie polityczną odpowiedzialność przed sejmem ponosi organ uprawniony do kontrasygnaty. Organem tym miał być według projektów PSL/UP i UD prezes rady ministrów (jego odpowiedzialność parlamentarna mogłaby być realizowana jedynie w ramach solidarnej odpowiedzialności przed sejmem całej rady ministrów), według zaś Proj. Prez. 1 – prezes rady ministrów i właściwy minister (projekt ten znał nie tylko solidarną odpowiedzialność parlamentarną całego rządu przed sejmem, ale również indywidualną taką odpowiedzialność członków rządu).

Ad 3) W trzech projektach (UD, SLD, obyw.) przewidywano możliwość wydawania przez radę ministrów, na podstawie – co do zasady – upoważnienia ustawowego parlamentu (ale czasami, co przewidziano w proj. UD i obyw., bez takiego upoważnienia), rozporządzeń (dekretów według proj. obyw.) z mocą ustawy, z pewnymi ograniczeniami dotyczącymi ich materii. Zgodnie z proj. SLD, rozporządzenia takie wymagałyby zatwierdzenia przez wielką komisję ustawodawczą sejmu. Natomiast według proj. obyw. tylko dekrety z mocą ustawy wydawane bez upoważnienia ustawowego, w razie nagłej konieczności między kadencjami sejmu lub gdyby sejm był rozwiązany, wymagałyby sejmowego zatwierdzenia.

### 3. Instytucje służące sprawowaniu parlamentarnej kontroli działalności rządu

Skoncentrujemy teraz uwagę na przewidzianych w projektach po-

szczególnych instytucjach, jakie mogłyby wykorzystywać uprawnione parlamentarne podmioty w kontroli działalności rządu. W świetle tych projektów mogłyby to być zwłaszcza następujące instytucje: 1) kontrola wykonania przez rząd budżetu państwa (ewentualnie również innych planów finansowych), 2) działalność kontrolna komisji parlamentarnych, zwłaszcza komisji śledczych, 3) interpelacje i zapytania składane przez parlamentarzystów.

### ■ Kontrola wykonania przez rząd budżetu państwa (czasem również innych planów finansowych)

W dwu projektach (PSL/UP, SLD) wskazywano generalnie iż „Sejm kontroluje realizację budżetu państwa” (SLD – art. 94 ust. 1; PSL/UP – art. 84 ust. 1, przy czym według tego ostatniego projektu także realizację innych centralnych planów finansowych). W trzech projektach (Prez. 1, UD, obyw.) mowa była o prawie i obowiązku sejmu dokonywania oceny wykonania ustawy budżetowej (według proj. obyw. również innych planów finansowych państwa). W pięciu projektach (PSL/UP, Prez. 1, UD, SLD, obyw.) stanowiono wprost o rozpatrywaniu w trakcie takiej kontroli przez uprawnioną izbę sprawozdań rady ministrów z wykonania budżetu państwa (ewentualnie także innych planów finansowych), traktowanych jako podstawa owej kontroli. W dwu projektach (Sen., KPN) nie przewidywano wprost instytucji sprawozdań rady ministrów z wykonania budżetu, a kontrola w tym zakresie miała być dokonywana przez izbę na podstawie materiałów dostarczonych przez NIK. W nie-

mał wszystkich projektach (poza proj. Sen.) przewidziano podejmowanie przez uprawnioną izbę (zazwyczaj sejm) uchwały w sprawie absolutorium dla rady ministrów – jako zwieńczenie kontroli wykonaniu budżetu państwa (o instytucji absolutorium będzie jeszcze mowa dalej).

### ■ Działalność kontrolna komisji parlamentarnych, zwłaszcza komisji śledczych

Wskazywaliśmy już wcześniej, że w niektórych projektach wprost (PSL/UP), a w innych w sposób pośredni (Sen., KPN) mowa była o uprawnieniach kontrolnych komisji izb sprawujących kontrolę działalności rządu. Na podstawie projektów nie sposób byłoby jednak stwierdzić, w jakim trybie i w jakich procedurach kontrola ta byłaby sprawowana.

Przypomnijmy, że zgodnie z projektami komisje o charakterze śledczym mogłyby być powoływane przez każdą z izb parlamentarnych posiadających prawo kontroli działalności rządu. W trzech projektach (Sen., UD, obyw.) kompetencje tych komisji wynikały jedynie z generalnego określenia ich charakteru – komisja do (dla) zbadania określonej sprawy. W czterech projektach (PSL/UP, KPN, Prez. 1, SLD) znajdujemy postanowienia wskazujące w sposób bardziej szczegółowy na uprawnienia komisji tego typu. Tak więc w projektach Prez. 1 i SLD wskazano, iż komisja do zbadania określonej sprawy może wzywać i przesłuchiwać w trybie procedury karnej wskazane przez

nią osoby. W proj. KPN mowa była o obowiązku „wszystkich władz i urzędów państwowych i samorządowych (...) odpowiadania wyczerpująco na zapytania komisji (...)”, a także o obowiązku „każdego obywatela (...) stawienia się na żądanie przed komisją (...) i udzielenia zaprzysiężonych wyjaśnień” (art. 51 ust. 4 i 5). Zgodnie z proj. PSL/UP, komisja do zbadania określonej sprawy byłaby „wyposażona w specjalne pełnomocnictwa w zakresie przesłuchiwania stron, wzywania świadków i rzeczoznawców oraz inne uprawnienia niezbędne do wyjaśnienia sprawy” (art. 75 ust. 3). Zakres działania oraz uprawnienia takiej komisji miał, zgodnie z tym projektem, określać sejm.

## ■ Interpelacje i zapytania składane przez parlamentarzystów

W świetle pięciu projektów (Sen., PSL/UP, Prez. 1, UD, SLD) prawo składania interpelacji i zapytań przysługiwałoby wyłącznie posłom, zgodnie zaś z proj. KPN jedynie senatorom (i to tylko interpelacji), natomiast na gruncie proj. obyw. przysługiwałoby ono zarówno posłom, jak i senatorom. Dodać warto, że według proj. Sen. prawo zwracania się z zapytaniami przysługiwać miało – co byłoby określonym *novum* – także senatowi i komisjom senatu. W jednym z projektów znających instytucję interpelacji senatorskich (proj. KPN) pominięto całkowicie kwestię procedur realizacji tej instytucji.

W żadnym z projektów nie wskazano wprost na różnice spraw, w jakich mogą być składane interpelacje, a w jakich zapytania, chociaż postanowienia większości pro-

jektów dotyczących procedur interpelacji i zapytań przekonywały, że to interpelacje są instytucją o większym znaczeniu ustrojowym niż zapytania. W większości projektów różnicowano procedury dotyczące interpelacji i zapytań. W niektórych projektach (Sen., SLD) uznawano za adresatów interpelacji i zapytań radę ministrów oraz poszczególnych członków rządu, w innych (PSL/UP, Prez. 1, UD) prezesa rady ministrów i poszczególnych członków rady ministrów. Jedynie w proj. Prez. 1 rozstrzygnięto, że interpelację składa się na piśmie, a zapytanie ustnie na posiedzeniu sejm.

Gdy chodziło o reakcję interpelowanego lub zapytywanego podmiotu, to obejmowała ona zwłaszcza obowiązek udzielenia przez ten podmiot odpowiedzi na interpelację lub zapytanie. W niektórych projektach (Prez. 1, SLD) wskazywano wprost maksymalny termin udzielenia przez interpelowanego odpowiedzi na interpelację (21 lub 30 dni). W innych (np. PSL/UP i obyw.) poprzestawano na stwierdzeniu, iż termin i tryb udzielania odpowiedzi na interpelację miałby określać sejm. Gdy idzie o zapytania poselskie, to z niektórych projektów (Prez. 1, SLD) wynikało, że odpowiedź na nie miałaby być udzielana bezpośrednio na posiedzeniu sejm.

W niektórych projektach (PSL/UP, UD, SLD) przewidziano, że odpowiedź na interpelację mogłaby być przedmiotem debaty na posiedzeniu plenarnym sejm, co niewątpliwie wzmacniałoby rangę ustrojową tej formy parlamentarnej kontroli działalności rządu. Zgodnie z projektami PSL/UP i UD, o przeprowadzeniu takiej debaty miałby rozstrzygać sejm, przy czym w świetle przepisu proj. UD

sejm miałby o tym decydować na wniosek interpelanta, co wydawało się w pełni zasadne, natomiast w świetle proj. PSL/UP to sam sejm, bez udziału interpelanta, mógłby decydować o przeprowadzeniu takiej debaty, uznając odpowiedź interpelowanego za niezadowalającą (było to rozwiązanie raczej mało racjonalne). W proj. SLD przewidziano możliwość debaty na posiedzeniu sejmu nad odpowiedzią na interpelację (nie precyzując procedury prowadzącej do takiej debaty, chociaż zapewne o jej przeprowadzeniu decydowałby sejm). Ciekawa, chociaż dosyć kontrowersyjna, była zawarta w tym projekcie propozycja, aby w wyniku debaty nad interpelacją „mógł być zgłoszony wniosek o wyrażenie wotum nieufności ministrowi lub całej Radzie Ministrów” (art. 94 ust. 3) – w trybie przewidzianym dla instytucji wotum nieufności.

#### 4. Formy reakcji pokontrolnych podmiotów parlamentarnych

W rozważanych projektach konstytucji RP przewidziano szereg instytucji, które mogły być uznane za formy reakcji pokontrolnych podmiotów parlamentarnych, a więc swoistym zwieńczeniem procedur parlamentarnej kontroli. Zaliczyć do nich można: 1) wotum nieufności, 2) wotum zaufania, 3) absolutorium, 4) uchwały izby oraz uchwały komisji izby, mające charakter prawa do wysłuchania<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Również ten termin powstał z inspiracji A. Gwiżdża, który pisał o „prawie żądania wysłuchania” (*ibidem*). Tak też w latach wcześniejszych autor artykułu, a także inni autorzy.

Wymienione instytucje pozwalają na ich klasyfikowanie według kilku kryteriów:

- 1) podmiotu uprawnionego do wykorzystywania danej formy: a) przez izbę *in pleno* (wotum nieufności, wotum zaufania, absolutorium, uchwały izby); b) przez komisję izby (uchwały komisji);
- 2) według charakteru prawnego, a zwłaszcza ich skutków: a) władcze, a więc rozstrzygające (wotum nieufności, wotum zaufania, absolutorium w niektórych projektach); b) niewładcze, a więc głównie o charakterze opiniodawczo-doradczym (uchwały izby oraz komisji izby).

#### ■ Wotum nieufności

Instytucja wotum nieufności znana była tym projektom, których autorzy akceptowali – przy proponowanych odmiennych nieco konkretnych rozwiązaniach normatywnych w tych sprawach – zasadę podziału władzy (a więc poza proj. KPN). Zgodnie ze wszystkimi tymi projektami prawo uchwalania wotum nieufności miało przysługiwać jedynie sejmowi (izbie poselskiej zgodnie z proj. Sen.). W większości projektów (Sen., PSL/UP, Prez. 1, UD) przewidywano możliwość udzielania wotum nieufności wyłącznie całemu rządowi. Natomiast projekty SLD i obyw. znały także instytucję wotum nieufności uchwalanego indywidualnie ministrowi.

W trzech projektach (PSL/UP, SLD, obyw.) przewidywano możliwość wyrażenia całemu rządowi wyłącznie tzw. konstruktywnego wotum nieufności (bez używania tej nazwy), charakteryzującego się tym, że

sejm w jednej uchwale miał rozstrzygać dwie istotne kwestie ustrojowe: a) o odwołaniu dotychczasowej rady ministrów, b) o powołaniu imiennie wskazanego kandydata na stanowisko prezesa rady ministrów. Przewidziane zaś w dwu projektach (Sen., Prez. 1) wotum nieufności dla całego rządu miało mieć charakter jedynie zwykły, niekonstruktywny, a więc dotyczyć tylko odwołania dotychczasowej rady ministrów. Natomiast zgodnie z proj. UD wotum nieufności wobec całego rządu miało mieć, co do zasady, charakter konstruktywny, ale przewidziana była też możliwość uchwalenia niekonstruktywnego wotum nieufności wobec rządu. Jedynie w dwu projektach próbowano wskazać, jakie mogłyby być przyczyny uchwalenia wotum nieufności wobec rządu: w proj. SLD w sposób dość ogólny, że byłaby to forma pociągnięcia rządu do „odpowiedzialności politycznej” (art. 127 ust. 1); w proj. Sen. w sposób nieco bardziej szczegółowy, że wotum nieufności mogłoby być uchwalone „dla Rządu co do realizacji jego programu lub zagadnienia wagi państwowej” (art. 81 ust. 1).

Skutkiem wyrażenia przez sejm całemu rządowi wymaganą większością głosów wotum nieufności byłaby w każdym przypadku dymisja (ustąpienie) tego rządu (choć nie było o tym wprost mowy w projektach Prez. 1 i SLD, można to było dorozumiewać), przy czym w proj. UD przewidziano, że w przypadku zwykłego wotum nieufności „Prezydent przyjmuje (...) dymisję Rady Ministrów, albo rozwiązuje Sejm” (art. 69 ust. 5). Zgodnie z projektami, które znały instytucję zwykłego wotum nieufności wobec całego rządu, odwołanie rządu byłoby

właściwie jedynym bezpośrednim skutkiem, w wyniku którego – jako rezultat pośredni – musiałyby być wszczęta procedura powołania nowego rządu. W przypadku wyrażenia całemu rządowi przez sejm konstruktywnego wotum nieufności skutek tego aktu miałby charakter nie tylko negatywny (zakończenie działalności dotychczasowego rządu), ale również pozytywny, przy czym naturalnym takim skutkiem byłby wybór przez sejm uchwałą w sprawie wotum nieufności nowego prezesa rady ministrów.

Jak już wskazywaliśmy, możliwość uchwalenia wobec ministra (oraz ministra stanu według proj. SLD) indywidualnego wotum nieufności przewidziano jedynie w projektach SLD oraz obyw. Miały to być naturalnie uchwały o charakterze niekonstruktywnym, a więc wotum zwykłe.

## ■ Wotum zaufania

Zajmujemy się tutaj instytucją wotum zaufania wyrażonego rządowi już po jego powołaniu, w trakcie działalności. Instytucja taka znana była czterem projektom – PSL/UP, UD, SLD, obyw., przy czym w proj. PSL/UP występuje tylko samo pojęcie „wotum zaufania” (art. 115 ust. 3), a w proj. obyw. instytucja ta uregulowana została w sposób bardzo oszczędny. Udzielenie przez sejm rządowi wotum zaufania wymaganą większością głosów nie zmieniałoby, co do zasady, statusu prawnego rady ministrów, która posiadając zaufanie sejmowi mogłaby nadal realizować swoje funkcje ustrojowe i zadania. Natomiast nieudzielenie rządowi przez sejm wotum zaufania rodziłoby negatywne skutki dla rady ministrów. Zgodnie z trzema projektami (UD, SLD, obyw.) prezes rady



ministrów byłby wówczas zobowiązany złożyć prezydentowi dymisję rady ministrów, co oznaczałoby kres działalności tego rządu i rozpoczęcie procedury powoływania nowego rządu (nie stanowiono w tych sprawach w proj. PSL/UP).

## ■ Absolutorium

Instytucja absolutorium udzielanego przez parlament rządowi znana była niemal wszystkim projektom (poza proj. Sen.). Uchwała w sprawie absolutorium miała być, według tych projektów, podejmowana corocznie, jako nieodzowny element składowy sprawowanej przez parlament kontroli wykonania przez rząd budżetu państwa (czasami także innych planów finansowych) i jako forma reakcji na wyniki tej kontroli.

W świetle większości projektów (PSL/UP, Prez. 1, UD, SLD, obyw.) uchwałę w sprawie absolutorium podejmowałby sejm. Natomiast w proj. KPN przewidziano dosyć skomplikowaną procedurę stanowienia w sprawie absolutorium. Według wszystkich projektów absolutorium byłoby udzielane radzie ministrów *in corpore*.

W większości projektów nie wskazywano, co było naturalne, skutków udzielenia rządowi absolutorium, oznaczającego przecież pozytywne skwitowanie działalności gospodarczo-finansowej rządu w roku budżetowym. W czterech projektach (PSL/UP, Prez. 1, SLD, obyw.) wskazano natomiast na skutki odmowy udzielenia rządowi absolutorium. Zgodnie z proj. Prez. 1 oraz obyw. rząd taki byłby zobowiązany podać się do dymisji. Według Proj. PSL/UP nieudzielenie rządowi absolutorium byłoby „równoznaczne

z odmową udzielenia (...) wotum zaufania” (art. 115 ust. 3; o skutkach odmowy wotum zaufania nie było jednak w tym projekcie mowy). W proj. SLD zaproponowano natomiast, aby w przypadku odmowy udzielenia rządowi absolutorium sejm powoływał komisję, która dokonywałaby oceny „czy występują przesłanki dla pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa Rady Ministrów lub poszczególnych członków Rządu za nieprawidłowości w wykonywaniu budżetu” (art. 92 ust. 3).

## ■ Inne formy reakcji podmiotów parlamentarnych na oceny wynikające z kontroli działalności rządu

O formach reakcji tego rodzaju mowa była tylko w projektach PSL/UP oraz KPN. W obu przewidywano wprost konstytucyjną dopuszczalność takich reakcji, przy czym w proj. KPN zarówno senatu, jak i jego komisji, natomiast w proj. PSL/UP – tylko komisji sejmowej (co było trochę dziwne).

W proj. KPN przewidziano możliwość – w ramach sprawowanej przez senat kontroli działalności rządu – podejmowania uchwał „zalecających rządowi lub poszczególnym ministrom podjęcie wskazanych działań” (art. 48 ust. 2 lit. d). Uchwały te nie byłyby dla „władz państwowych” (a więc także dla rządu) wiążące, ale adresaci „powinni brać te uchwały pod uwagę” (art. 54 ust. 2). Natomiast w proj. PSL/UP jako jedynym przewidziano i nazwano formy możliwych reakcji komisji sejmowych, z tytułu zapewne także sprawowanej przez nie kontroli działalności organów rządowych.



W projekcie tym mowa była o „dezyderatach i opiniach komisji” adresowanych „do członków Rządu lub kierowników centralnych urzędów”, adresaci zaś takich uchwał komisji sejmu mieliby obowiązek „zajęcia (...) stanowiska w terminie i trybie ustalonym przez Sejm” (art. 87 ust. 2).

## Konkluzje

1. W analizowanych projektach konstytucji RP zgłoszonych w latach 1993–1994 do Zgromadzenia Narodowego problemy sejmowej (parlamentarnej) kontroli działalności rządu zajęły sporo miejsca.

2. W projektach znalazły się propozycje dotyczące szerokiej palety zagadnień związanych z sejmową (parlamentarną) kontrolą działalności rządu, obejmujących:

- wskazanie parlamentarnych podmiotów tej kontroli,
- określenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego kontroli,
- sprecyzowanie instytucji służących sprawowaniu kontroli,

– uregulowanie form reakcji kontrolnych podmiotów parlamentarnych.

3. Trudno byłoby w sposób jednoznaczny wskazać projekt czy projekty, których rozwiązania dotyczące sejmowej (parlamentarnej) kontroli działalności rządu w największym stopniu zostały uwzględnione w przepisach obowiązującej Konstytucji RP z 1997 roku<sup>5</sup>. Można raczej przyjąć, że zawarty w obecnej ustawie zasadniczej model tej kontroli zrodził się na gruncie – podobnie jak w wielu innych sprawach – propozycji zawartych w kilku przywołanych projektach (choć w różnym stopniu), zwłaszcza w tych, w których kontrolę nad rządem postulowano oddać w wyłączną gestię jednej izby parlamentu – Sejmu.

<sup>5</sup> O kształcie sejmowej kontroli działalności rządu pod rządami Konstytucji RP z 1997 roku – zob. zwłaszcza J. Kuciński, *Sejmowa kontrola działalności rządu z perspektywy prawnoustrojowej i praktyki politycznej*, Warszawa 2017.

## **Piszą w numerze:**

**Barbara Bajor** – dr. hab. nauk prawnych, profesor nadzwyczajny i dziekan EWSPiA

**Jerzy Kuciński** – profesor zwyczajny dr hab. nauk politycznych, Społeczna Akademia Nauk w Warszawie

**Lidia Piotrowska** – mgr inż., rzeczoznawca majątkowy, biegły sądowy, doktorantka na Politechnice Warszawskiej, studentka EWSPiA

**Bogumił Władysław Smuk** – absolwent EWSPiA i członek Koła Prawa Prywatnego na tej uczelni; prawnik w kancelarii prawno-windykacyjnej; autor publikacji z zakresu prawa gospodarczego

**Jerzy J. Wiatr** – profesor zwyczajny dr hab. socjologii, rektor honorowy EWSPiA, były minister edukacji narodowej (1996–1997)

**Małgorzata Zarychta-Surówka** – radca prawny, mediator Sądu Okręgowego w Warszawie

Cena detal. – 23 zł (z 5% VAT) • nr indeksu 388602

