

PAŃSTWO I SPOŁECZEŃSTWO

Helena Franaszek: Wprowadzenie	3
Magdalena Balczyk: Ochrona przyrodzonej godności człowieka a ustawy „antyterrorystyczne”	7
Jacek K. Sokołowski: Badania nad działalnością legislatur - interdyscyplinarny obszar nauki	23
Marcin Sala-Szczypiński: Prawo - moralność. Próby definicji	35
Monika Augustyniak: Status prawny radnego jednostki pomocniczej gminy	49
Krzysztof Tor: Samorząd gospodarczy - wybrane zagadnienia	59
Czesława Jasiewicz, Małgorzata Szczerbińska-Byrska: Prawno-ekonomiczne aspekty rewitalizacji terenów zdegradowanych	73
Elżbieta Kaczmarska: Procesy rewitalizacyjne we współczesnym rozwoju miast Polski ..	87
Katarzyna Świerczewska-Pietras: Lokalne Programy Rewitalizacji w kształtowaniu przestrzeni miejskiej na przykładzie Krakowa i Poznania	93
Rajmund Mydel: Obszary strategiczne jako główne ogniwa kształtowania i przebudowy przestrzenno-funkcjonalnej struktury miasta Krakowa	101

VARIA

Marcin Pieniążek: Zagadnienie kodyfikacji etyki lekarskiej wobec doświadczeń etyki prawniczej i etyki biznesu	127
Rajmund Mydel: Cykl miejski <i>versus</i> rewitalizacja śródmiejskich terenów przemysłowych	155

RECENZJE

Helena Franaszek: <i>Etyka prawnicza. Stanowiska i perspektywy,</i> red. Hubert Izdebski, Paweł Skuczyński, [LexisNexis, Warszawa 2008, 160 s.] ..	167
Lech Nikolski: Czy demokracja deliberatywna ma szansę? <i>Konflikt i porozumienie.</i> <i>Psychologiczne podstawy demokracji deliberatywnej,</i> red. Janusz Reykowski, [Wydawnictwo SWPS Academica, Warszawa 2008, 230 s.]	173

Helena Franaszek

WPROWADZENIE

Trzeci numer „Państwa i Społeczeństwa” poświęcony jest zagadnieniom prawa publicznego, a w szczególności prawa administracyjnego. Zainteresowanie prawem administracyjnym wynika z wielu przesłanek. Przede wszystkim, w związku z dokonywanymi zmianami ustrojowymi, społecznymi i gospodarczymi, oraz z powodu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, ulega ono gwałtownym przemianom. Tempo tych zmian nie wpływa jednak pozytywnie na jakość. Po drugie, w zakresie zainteresowania prawem administracyjnym, a co za tym idzie i nauki prawa administracyjnego, pojawiają się nowe problemy, istotne z punktu dokonywanych przemian. Tradycyjne, wypracowane przez naukę prawa administracyjnego pojęcia i instytucje, nie zawsze są odpowiednie i wystarczające do opisanie i naukowej analizy nowej rzeczywistości. Rodzi to potrzebę nowego spojrzenia na tę dyscyplinę i opracowania podstaw dla nowego (a raczej nowocześniejszego) systemu tego prawa. „System taki byłby bazą i oparciem dla prawodawcy, dla praktyki administracyjnej i sądowno-administracyjnej, a także dla samej nauki prawa administracyjnego i dydaktyki tego przedmiotu”¹.

Zamieszczone w niniejszym zbiorze artykuły dotyczą, po pierwsze, zagadnień, które mają znaczenie nie tylko dla prawa administracyjnego, ale pozostają też w centrum zainteresowania prawa konstytucyjnego, prawa międzynarodowego oraz teorii prawa. Artykuł Magdaleny Bainczyk, *Ochrona przyrodzonej godności człowieka a ustawy „antyterrorystyczne”*, przedstawia problem relatywizacji praw

¹ *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 15.

człowieka o charakterze normatywnym, to jest dokonywanej w oparciu o akt prawny. Problem ten wyraża się w pytaniach: Czy relatywizacja praw człowieka jest zgodna z konstytucją? Czy nie prowadzi ona do naruszenia podstawowej dla państw demokratycznych wartości konstytucyjnej, jaką jest przyrodzona godność człowieka?

Z kolei artykuł Jacka K. Sokołowskiego, *Badania nad działalnością legislatur – interdyscyplinarny obszar nauki*, dotyczy metodologii badań prowadzonych w dziedzinie prawa konstytucyjnego. Autor przedstawia istotę badań nad parlamentem w ujęciu behawiorystycznym, które to badania koncentrują się na zachowaniach jednostki (indywidualnego deputowanego) lub zbiorowości (zachowania występujące w parlamencie) oraz badania parlamentu w strukturach władzy i struktury władzy w parlamencie (neoinstytucjonalizm).

W tym nurcie rozważań mieści się także praca Marcina Sali-Szczypińskiego, *Prawo – moralność. Próby definicji*. Pojęcia definiowane przez autora mają fundamentalne znaczenie w każdej gałęzi prawa, a także w teorii prawa.

Kolejne artykuły dotyczą regulacji prawnych odnoszących się do szeroko rozumianej samorządności i decentralizacji władzy publicznej. Monika Augustyniak w artykule *Status prawny radnego jednostki pomocniczej gminy* przedstawia rozwiązania prawne, które stwarzają podstawy dla pobudzenia aktywności społecznej i udziału obywateli w zarządzaniu sprawami publicznymi w jednostkach pomocniczych gminy. Z punktu widzenia państwa obywatelskiego, rozwoju samorządności, są to zagadnienia ważne, tym bardziej, że powojenne pięćdziesięciolecie skutecznie zniechęcało obywateli do podejmowania działalności społecznej.

Drugim opracowaniem mieszczącym się w tym nurcie jest artykuł Krzysztofa Tora, *Samorząd gospodarczy – wybrane zagadnienia*. W ostatnim dwudziestoleciu szczególne zainteresowanie nauki budziła problematyka samorządu terytorialnego – jest to zrozumiałe w świetle przeprowadzonej reformy administracji publicznej i reaktywacji tego samorządu. Wzrost zainteresowania problematyką samorządu gospodarczego i zawodowego nastąpił po roku 2000, kiedy w mediach, prasie i coraz częściej pojawiających się opracowaniach naukowych podjęto dyskusję dotyczącą funkcjonowania korporacji zawodów medycznych, prawniczych, a także samorządów gospodarczych. W dyskusji tej, obok zagadnień związanych z organizacją samorządów zawodowych, ich rolą w wykonywaniu zadań publicznych, zakresem samodzielności i niezależności, równie często podnosi się sprawy etyki korporacyjnej.

Tym właśnie zagadnieniom poświęcone jest opracowanie Marcina Pieniążka, *Zagadnienia kodyfikacji etyki lekarskiej wobec doświadczeń etyki prawniczej i etyki biznesu* oraz Heleny Franaszek recenzja publikacji *Etyka prawnicza. Stanowiska i perspektywy* (wyd. LexisNexis, Warszawa 2008).

Spora część artykułów zamieszczonych w niniejszym numerze „Państwa i Społeczeństwa” dotyczy różnych aspektów rewitalizacji terenów zdegradowanych i kształtowania przestrzeni miejskiej. Świadczy to o randze problemu, jakim jest istnienie terenów poprzemysłowych i potrzeba ich rewitalizacji. Czesła-

wa Jasiewicz i Małgorzata Szczerbińska-Byrska w artykule *Prawno-ekonomiczne aspekty rewitalizacji terenów zdegradowanych* analizują akty prawne określające między innymi politykę ekonomiczną państwa w zakresie zarządzania terenami zdegradowanymi chemicznie, a także metody ich rewitalizacji. „Tereny zdegradowane, zwłaszcza w wyniku intensywnej działalności przemysłu, stanowią problem nie tylko ekologiczny, ale równocześnie stają się nieatrakcyjne gospodarczo. Są to bowiem tereny, na których występuje największa koncentracja uciążliwych ognisk zanieczyszczeń i daleko zaawansowanej degradacji środowiska, często połączonej ze złym stanem sanitarnym i zagrożeniem zdrowia, które doprowadziło do zachwiania lub złamania równowagi ekologicznej”².

Kolejne artykuły poświęcone są rewitalizacji terenów miejskich. Elżbieta Kaczmarska (*Procesy rewitalizacyjne we współczesnym rozwoju miast Polski*) pisze o procesach rewitalizacyjnych we współczesnym rozwoju miast Polski. Przedstawia ujęcie tradycyjne, dotyczące w szczególności zespołów zabytkowych oraz współczesne, obejmujące obszary miejskie zdegradowane ekonomicznie i społecznie. Próby takiej współczesnej rewitalizacji miast podejmują coraz częściej samorządy lokalne.

Lokalne Programy Rewitalizacji w kształtowaniu przestrzeni miejskiej na przykładzie Krakowa i Poznania przedstawia w swoim artykule Katarzyna Świerczewska-Pietras (*Lokalne Programy Rewitalizacji w kształtowaniu przestrzeni miejskiej na przykładzie Krakowa i Poznania*). Z uwagi na brak ustawy o rewitalizacji, władze samorządowe opracowują swoje programy rewitalizacji w oparciu o wytyczne unijne i uchwały określające strategię rozwoju miasta. Daje im to możliwość występowania o dotacje unijne. Przedstawiona w artykule procedura opracowania Lokalnego Programu Rewitalizacji Poznania i Krakowa może zachęcić inne samorządy do podjęcia działań w tym zakresie.

Niezwykle interesujące są artykuły Rajmunda Mydla. Pierwszy, *Obszary strategiczne jako główne ogniwa kształtowania i przebudowy przestrzenno-funkcjonalnej struktury miasta Krakowa – wybrane problemy*, dotyczy kształtowania i przebudowy struktury przestrzenno-funkcjonalnej Krakowa na przełomie XX i XXI w. W wyniku planowanych i skutecznie realizowanych działań, w granicach miasta powstały wyodrębnione obszary strategiczne pełniące rolę miejskich (metropolitalnych) centrów wielofunkcyjnych, obszary aktywizacji naukowo-technicznej oraz obszary rozwoju gospodarczego. Autor przedstawia powstawanie tych obszarów, ich lokalizację oraz rolę w rozwoju miasta. Są to informacje szczególnie interesujące dla mieszkańców Krakowa. W drugim, *Cykl miejski „versus” rewitalizacja śródmiejskich terenów przemysłowych*, autor przedstawia proces rewitalizacji terenów poprzemysłowych (tereny b. zakładu włókienniczego) w Bielsku-Białej.

Zapraszamy do lektury.

² C. Jasiewicz, M. Szczerbińska-Byrska, *Prawno-ekonomiczne aspekty rewitalizacji terenów zdegradowanych*, art. w niniejszym tomie.

Magdalena Bainczyk

OCHRONA PRZYRODZONEJ GODNOŚCI CZŁOWIEKA A USTAWY „ANTYTERRORYSTYCZNE”

(na przykładzie wyroków FTK i TK
w sprawie zestrzelenia samolotów typu renegade)

Wprowadzenie

Prawa człowieka podlegają relatywizacji, która może mieć charakter normatywny, gdy prawa te zostają ograniczone w ustawach na podstawie klauzul zawartych w konstytucji. Ograniczenie może nastąpić również ze względów pozanormatywnych. J. Zajadło używa tutaj określenia relatywizacji instrumentalnej, dokonywanej w związku z potrzebami bieżącej polityki, dla której naruszana bywa przyrodzona godność człowieka. Do grupy tej zalicza się m.in. stosowanie tortur wobec terrorystów w celu uzyskania informacji mogących uratować życie i zdrowie obywateli danego państwa lub wobec porywacza w celu wydobycia od niego informacji o miejscu pobytu jego ofiary¹.

Kwestia relatywizacji instrumentalnej stała się aktualna w związku z nasileniem się działań międzynarodowych grup terrorystycznych i praktykami stosowanymi wobec domniemanych członków tych grup np. w bazie Guantanamo².

¹ J. Zajadło, *Uniwersalizm praw człowieka w konstytucji – bezpieczne i niebezpieczne relatywizacje*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 98, 102 i nast. J. Zajadło wskazuje jednak trafnie na istotną różnicę pomiędzy legalizacją tortur a ich wyjątkowym zastosowaniem w stanie wyższej konieczności. Dyskusja na temat tortur w Stanach Zjednoczonych Ameryki: „Państwo i Prawo” 2006, nr 5, s. 37 i nast.

² A. Szpak, *Ochrona sądowa zatrzymanych w Guantanamo oraz obywateli amerykańskich zatrzyma-*

W literaturze podnosi się, że terroryzm międzynarodowy jest obecnie jednym z najpoważniejszych zagrożeń dla praw człowieka³. Zagrożenie to stwarzane jest oczywiście przez samych terrorystów, dążących do naruszenia lub naruszających prawa obywateli atakowanych państw. Drugim rodzajem zagrożenia są działania podejmowane przez państwa w stosunku do terrorystów, które nie zawsze jednak cechuje poszanowanie godności tychże osób. Do tego rodzaju zagrożeń należy właśnie kontrowersyjna praktyka stosowania tortur. Trzeci rodzaj zagrożeń ma swoje źródło również w działaniach podejmowanych przez państwo w celu ochrony przed atakami terrorystycznymi. Państwa po 11 września 2001 r. nasiliły bowiem działalność, w tym także prawodawczą, mającą na celu ograniczenie ryzyka ataku ze strony terrorystów oraz minimalizację ewentualnych skutków tychże ataków. Podnosi się, że ustawy „antyterrorystyczne” naruszają nie tylko prawa osób podejrzanych o działalność terrorystyczną, ale także prawa osób trzecich⁴. Tego typu działania, zgodnie z typologią zaprezentowaną przez J. Zajadłę, można określić jako relatywizację praw człowieka o charakterze normatywnym, gdyż ma ona miejsce w oparciu o akt prawny. Pojawia się jednak problem, czy relatywizacja normatywna zgodna jest z konstytucją danego państwa. Środki dopuszczone przez ustawę „antyterrorystyczną” mogą bowiem niejednokrotnie naruszać podstawową dla państw demokratycznych wartość konstytucyjną, jaką jest przyrodzona godność człowieka.

Temu problemowi poświęcony jest niniejszy artykuł, w którym przedstawiony zostanie wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego⁵ [dalej także FTK] w sprawie konstytucyjności ustawy o bezpieczeństwie przetrzeni powietrznej, która dopuszczała zestrzelenie samolotu cywilnego porwanego przez terrorystów. W wyroku tym FTK wypowiedział się między innymi o zgodności takiego działania z podstawowym prawem do życia zawartym w art.

nich na terytorium USA – analiza orzecznictwa sądów amerykańskich, „Studia Prawnicze” 2007, nr 1, s. 145 i nast.; idem, *Status prawny zatrzymanych w Guantanamo Bay*, Toruń 2007.

³ W. Stankiewicz, *Terroryzm a prawa człowieka*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. 13, s. 455 i nast.

⁴ B. Bednarczyk, *Rethinking Human Rights Promotion and Protection in the Context of the War on Terror in the Twenty First Century*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2008, nr 2, s. 73 i nast.; M. A. Zöbeler, *Der Rechtsrahmen der Nachrichtendienste bei der „Bekämpfung” des internationalen Terrorismus*, „Juristenzeitung” 2007, nr 15–16, s. 763 i nast.; C. Hillengruber, *Der Staat des Grundgesetzes – nur bedingt „abwehrbereit”?*, „Juristenzeitung” 2007, nr 5, s. 211; W. Stankiewicz, *Terroryzm a prawa człowieka...*, s. 467; J. Warylewski, *Tortury w służbie prawa. Przeszłość czy konieczność?*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. 13, s. 498; A. Mania, P. Laidler, *Kontrowersje wokół „The USA Patriot Act”*, „Sprawy Międzynarodowe” 2004, nr 3, s. 59 i nast.; J. Zajadło, *Tortury jako problem filozoficzno-prawny?*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, t. 17, s. 627 i nast.; R. Grawert, *Balancing human dignity, life and security. On dogmatic structures of fundamental rights in times of terrorism*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2008, nr 2, s. 59 i nast. Obszernie o ograniczeniach wolności obywatelskich po 11 września 2004 r. w Stanach Zjednoczonych: S. Domaradzki, *Ograniczenie praw obywatelskich ze względu na bezpieczeństwo narodowe w USA*, rozdz. 6 niepubl. pracy doktorskiej, Kraków 2007. Jeśli chodzi o ustawodawstwo niemieckie, prowadzona jest tam szeroka dyskusja dotycząca granic ingerencji ustawodawczej w prawa podstawowe, m.in.: R. Leicht, *Zu allem fähig*, „Die Zeit” 2007, nr 29, s. 1; *Es gibt eine rote Linie!*, „Die Zeit” 2007, nr 29, s. 4, a także materiały dostępne na stronie <http://www.zeit.de/themen/deutschland/ueberwachung/index>.

⁵ Wyrok I Senatu FTK z 15 stycznia 2006 r., 1 BvR 357/05, [on-line] http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060215_1bvr035705.html.

2 ust. 2 zd. 1 Ustawy Zasadniczej [dalej także UZ]⁶, w związku z art. 1 ust. 1 UZ, zawierającym zasadę nienaruszalności godności ludzkiej. Dlatego też omówienie wyroku Trybunału zostanie poprzedzone krótkim przedstawieniem art. 1 ust. 1 niemieckiej Ustawy Zasadniczej, w którym ustanowiono ochronę godności ludzkiej. Krytyczne przedstawienie orzeczenia niemieckiego sądu konstytucyjnego jest szczególnie istotne w kontekście polskiego systemu prawnego, gdyż we wrześniu 2008 r. polski Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 122a prawa lotniczego⁷. Zezwalał on na zestrzelenie samolotu typu renegade przez polskie siły zbrojne. Trybunał uznał m.in., że wspomniany wyżej przepis narusza zasadę ochrony niezbywalnej i przyrodzonej godności człowieka zawartej w art. 30 Konstytucji oraz prawo do życia zawarte w art. 38 Konstytucji⁸. Należy przy tym zwrócić uwagę, że Trybunał w uzasadnieniu do swego wyroku obszernie przedstawił regulacje prawa międzynarodowego, unijnego oraz innych państw, w tym szeroko przywołał wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który jest przedmiotem poniższych rozważań. Z tego względu, w nawiązaniu do wywodów FTK, w artykule zostaną również przedstawione wybrane tezy orzeczenia polskiego sądu konstytucyjnego.

Pojęcie godności ludzkiej w niemieckiej Ustawie Zasadniczej⁹

Art. 1 niemieckiej Ustawy Zasadniczej stanowi: „1. Godność ludzka jest nienaruszalna. Cała władza państwowa jest zobowiązana do jej poszanowania i ochrony. 2. Z tego powodu naród niemiecki uznaje nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka za podstawę każdej ludzkiej wspólnoty, pokoju i sprawiedliwości na świecie”¹⁰. Analizując powyższy przepis można stwierdzić, że godność ludzka w Ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec stanowi podstawę dla wszystkich praw podstawowych, które są rozumiane jako jej konkretyzacja¹¹. J. Isensee

⁶ Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r. (BGBl., s. 1), zmieniona ostatnio ustawą z 28 sierpnia 2006 r., (BGBl. I, s. 2034), <http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/grundgesetz/index.html>.

⁷ Ustawa z 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze, Dz.U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696 z późn. zm.

⁸ Wyrok z 30 września 2008 r., sygn. akt K 44/07, sentencja została ogłoszona 3 października, Dz.U. z 2008 r. Nr 177, poz. 1095.

⁹ Art. 1 UZ jest przedmiotem szerokiej dyskusji prawniczej i filozoficznej, por. wskazówki bibliograficzne w: J. Isensee, *Menschenwürde: die säkulare Gesellschaft auf der Suche nach dem Absoluten*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 2006, nr 131, s. 173 i nast. Ze względu na rozmiary opracowania kwestia ta zostanie ujęta w sposób bardzo skrótowy.

¹⁰ Art. 1 UZ „1. Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt. 2. Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt”.

¹¹ P. Badura, *Staatsrecht*, München 1996, s. 75; H. D. Jarass, [w:] H. D. Jarass, B. Pieroth, *Grundgesetz für die Republik Deutschland*, München 1997, s. 38. BVerfGE 107, 275 (284) – orzeczenie FTK, które ukazało się w t. 107, s. 275 oficjalnego zbioru orzeczeń FTK (Bundesverfassungsgerichtsentscheidung), a omawiana teza orzeczenia: s. 284.

wskazuje, że sędziowie w sumie rzadko szukają w samym art. 1 ust. 1 UZ podstawy do rozwiązywania konkretnych problemów prawnych, zazwyczaj orzecznictwo konstytucyjne opiera się na prawach podstawowych, wymienionych w przepisach następujących po art. 1 UZ¹². Uwaga ta znajduje również zastosowanie w odniesieniu do omawianego wyroku FTK, gdyż Trybunał oparł swoje orzeczenie m.in. na art. 2 ust. 2 zd. 1 UZ, który stanowi, iż „Każdy posiada prawo do życia i osobistej nietykalności”, w związku z art. 1 ust. 1 UZ. Takie podejście jest jednak do pewnego stopnia zrozumiałe, gdyż w przeciwnym razie pojęcie godności zostałyby „rozmięnione na drobne” w codziennej praktyce orzeczniczej. Na realność tego zagrożenia wskazują zresztą liczni autorzy¹³.

Z drugiej strony, ze względu na wysoki stopień abstrakcyjności, bardzo trudno określić normatywną treść art. 1 ust. 1 UZ. Niemieckie sądownictwo konstytucyjne oraz dogmatyka prawa podejmują liczne próby dookreślenia tego pojęcia. Jedną z nich jest tzw. formuła obiektywna (*Objektformel*), oparta na filozofii Kanta, zgodnie z którą naruszeniem art. 1 ust. 1 UZ jest każde działanie, w wyniku którego konkretny człowiek staje się przedmiotem, środkiem do osiągnięcia celu. Jednakże i ta formuła, choć często stosowana przez FTK¹⁴, jest ze względu na wysoki stopień ogólności, krytykowana¹⁵.

Godność ludzka stoi na szczycie wszystkich norm konstytucyjnych i zgodnie z art. 79 ust. 3 UZ, należy – obok zasady ustroju federalnego, współuczestnictwa krajów związkowych we władzy ustawodawczej oraz zasad wymienionych w art. 20 UZ – do norm niepodlegających zmianie w razie rewizji konstytucji¹⁶. Należy podkreślić odrębność zasady godności ludzkiej od następujących po niej praw podstawowych. Nie podlega ona bowiem zasadom stosowania praw podstawowych m.in. zasadzie ich ograniczenia wyłącznie na podstawie ustawy (*Gesetzesvorbehalt*), czy procedurze uzgadniania (*Abwägung*) z innymi, ewentualnie kolidującymi dobrami prawnymi, gdyż przysługuje jej określenie „wartość absolutna”¹⁷. Dlatego też w doktrynie prawa charakter prawny art. 1 ust. 1 UZ jest przedmiotem kontrowersji. Cześć autorów uważa, że nie jest to prawo podstawowe lecz zasada konstytucyjna¹⁸.

¹² J. Isensee, *Menschenwürde...*, s. 181 i nast.

¹³ H. Dreier, [w:] *Grundgesetz. Kommentar*, red. H. Dreier, t. 1, Tübingen 1996, s. 102; J. Isensee, *Menschenwürde...*, s. 187 i nast.; H. D. Jarass, [w:] *Grundgesetz für...*, s. 39.

¹⁴ BVerfGE 9, 89 (95); 27, 1 (6); 28, 386 (391); 45, 187 (228); 50, 166 (175); 50, 205 (215).

¹⁵ E. Benda, [w:] E. Benda, W. Maihofer, H. J. Vogel, *Handbuch des Verfassungsrechts*, t. 1, Berlin–New York 1995, s. 170; J. Isensee, *Menschenwürde...*, s. 184 i nast.; H. Dreier, [w:] *Grundgesetz. Kommentar...*, s. 104 i nast.

¹⁶ E. Benda, [w:] *Handbuch...*, s. 162.

¹⁷ H. Dreier, [w:] *Grundgesetz. Kommentar...*, s. 118.

¹⁸ *Ibidem*; H. D. Jarass, [w:] *Grundgesetz für...*, s. 38; R. Grawert, *Balancing human dignity...* Art. 1 ust. 1 UZ określany jest jako prawo podstawowe m.in. przez W. Höfling, [w:] *Grundgesetz. Kommentar*, red. M. Sachs, München 1999, s. 123 i nast.; E. Benda, [w:] *Handbuch...*, s. 165; P. Badura, *Staatsrecht...*, s. 108.

Odczytując znaczenie art. 1 UZ nie można pominąć kontekstu historycznego jego uchwalenia. Jest on bowiem znakiem odwrotu od okresu narodowego socjalizmu, kiedy to godność ludzka była systematycznie relatywizowana i podważana. Z tego też względu twórcy Ustawy Zasadniczej w pierwszym rządzie mieli na względzie ochronę godności przed naruszeniami ze strony organów władzy państwowej¹⁹. Z art. 1 ust. 2 UZ, stanowiącego iż władza publiczna jest zobowiązana do poszanowania i ochrony godności ludzkiej, wynika zobowiązanie tejże do powstrzymania się od wszelkich działań naruszających godność osób przebywających na terytorium Niemiec oraz ochrony godności tych osób przed naruszeniami zarówno ze strony organów władzy państwowej, jak i osób trzecich²⁰.

Poniżej omówiony wyrok jest próbą konkretyzacji art. 1 UZ w warunkach kolizji prawa do godności osób porwanych przez terrorystów i ich prawami do obrony przed działaniami – również ze strony państwa – które mogłyby naruszyć ich godność, z prawem do ochrony godności osób, które mogą zostać zaatakowane przy pomocy porwanego samolotu. W sytuacji tej powstaje pytanie, czy można zachować absolutną wartość godności ludzkiej.

Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustawy o bezpieczeństwie powietrznym²¹

W związku z atakiem na World Trade Center oraz incydem z 5 stycznia 2003 r., kiedy to we Frankfurcie nad Menem uzbrojony mężczyzna porwał samolot sportowy i zagroził uderzeniem w budynek Europejskiego Banku Centralnego jeśli nie zostanie mu umożliwione telefoniczne połączenie z prezydentem Stanów Zjednoczonych, podjęto wiele działań mających na celu zapobieżenie porwanom samolotów oraz minimalizację ewentualnych skutków takich zdarzeń. Na poziomie prawa wspólnotowego przyjęto m.in. rozporządzenie nr 2320/2002/WE, dotyczące bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego²², które zawiera regulacje dotyczące kontroli na lotniskach, w tym przeszukiwania personelu, pasażerów i bagażu. W Republice Federalnej Niemiec podjęto działania zarówno faktyczne, jak i prawne, mające na

¹⁹ W. Höfling, [w:] *Grundgesetz. Kommentar*, red. M. Sachs..., s. 128; H. Dreier, [w:] *Grundgesetz. Kommentar...*, s. 98 i nast. Należy tutaj wspomnieć, że we wcześniejszych konstytucjach niemieckich brak jest podobnego do art. 1 UZ przepisu. Jedynie w art. 151 ust. 1 zd. 1 Konstytucji Weimarskiej, znajduje się odniesienie do godności ludzkiej: „Porządek życia gospodarczego musi odpowiadać zasadom sprawiedliwości w celu zagwarantowania wszystkim godnej egzystencji”; zob. G. Anschütz, *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis*, Aalen 1987, s. 698 i nast.

²⁰ E. Benda, [w:] *Handbuch...*, s. 164 i nast.; H. Dreier, [w:] *Grundgesetz. Kommentar...*, s. 121 i nast.; W. Höfling, [w:] *Grundgesetz. Kommentar*, red. M. Sachs..., s. 136 i nast.; P. Badura, *Staatsrecht...*, s. 108.

²¹ Wyrok został przetłumaczony na język polski: T. Krawczyk, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 1, s. 245 i nast., i omówiony m.in. przez: J. Kulesza, *Zestrzelenie samolotu typu renegade a poszanowanie podstawowych praw człowieka*, „Studia Prawnicze” 2008, nr 3, s. 83 i nast.; M. Słupska, *Zwalczanie terroryzmu powietrznego w Niemczech*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2007, nr 1, s. 19.

²² Dz.Urz. UE, L 355, 30 grudnia 2002 r., s. 1 i nast.

celu zapewnienie bezpieczeństwa ruchu powietrznego i jego ochrony przed atakiem. Od 1 października 2003 r. funkcjonuje Narodowe Centrum „Bezpieczeństwo Przestrzeni Powietrznej” w Kalkar w Nadrenii, które ma koordynować działania wszystkich podmiotów zajmujących się bezpieczeństwem przestrzeni powietrznej, zarówno na poziomie związkowym, jak i krajów związkowych. Zadaniem pracujących tam przedstawicieli Bundeswehry, policji związkowej i Niemieckiej Służby Bezpieczeństwa Lotów jest przede wszystkim ochrona przed samolotami cywilnymi, które zostały porwane i które mogłyby zostać użyte jako broń do ataku na obiekt znajdujący się na terenie Niemiec (tzw. Renegade – Flugzeuge). W 2005 r. została wydana ustawa wprowadzająca nowe regulacje zadań z zakresu bezpieczeństwa powietrznego²³, a art. 1 tej ustawy zawiera główny element nowelizacji, mianowicie ustawę o bezpieczeństwie powietrznym. Ustawa ta ma służyć przede wszystkim ochronie przed atakami na bezpieczeństwo ruchu powietrznego, w szczególności przed uprowadzeniem samolotów, sabotażem i atakami terrorystycznymi. Rozdział 3 tej ustawy, zatytułowany „Wsparcie i pomoc sił zbrojnych”, zawierał przepisy, na podstawie których federalne siły zbrojne zostały upoważnione do udzielenia pomocy policji krajów związkowych w celu zapobieżeniu katastrofie w przestrzeni powietrznej, o ile zaistniało ryzyko szczególnie poważnej katastrofy w rozumieniu art. 35 ust. 2 zd. 2 i art. 35 ust. 3 Ustawy Zasadniczej. Zgodnie z § 14 ust. 1, w celu zapobieżenia szczególnie poważnej katastrofie, siły zbrojne są upoważnione do usunięcia samolotów z przestrzeni powietrznej, zmuszenia ich do lądowania, do zastosowania groźby użycia siły lub oddania strzałów ostrzegawczych. W § 14 ust. 2 zawarta została zasada proporcjonalności w odniesieniu do stosowanych przez siły zbrojne środków. Według przepisu, należy wybrać środek, który w najmniejszym stopniu szkodziłby jednostce oraz ogółowi. Środek powinien być stosowany tylko tak długo, jak to jest niezbędne dla osiągnięcia celu, a szkody spowodowane jego zastosowaniem nie powinny przewyższać zamierzonego celu. § 14 ust. 3 pozwala na zastosowanie broni, o ile okoliczności wskazują, że samolot zostanie użyty przeciwko życiu ludzkiemu, a jest to jedyny środek dla zapobieżenia istniejącego niebezpieczeństwa. Zgodnie z § 15, środki przewidziane w § 14 ust. 1 i 3 mogłyby być zastosowane po uprzednim zbadaniu sytuacji oraz bezskutecznych próbach ostrzeżenia i skierowania samolotu na inną trasę.

W lutym 2006 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie skargi konstytucyjnej, której przedmiotem była niezgodność m.in. § 14 wyżej wspomnianej ustawy z niemiecką Ustawą Zasadniczą. W skardze konstytucyjnej wskazano, że ustawa o bezpieczeństwie powietrznym pozwala państwu na celowe zabijanie ludzi, którzy są nie sprawcami, lecz ofiarami przestępstwa. Osoby te stają się przedmiotem działania państwa, a ocena wartości ich życia i decyzja o jego ochronie znalazłyby się w zakresie uznania ministra obrony. W ostateczności mogą one zostać celowo pozbawione życia, gdy minister na podstawie przedłożonych mu informacji przyjmie, że ich życie będzie trwało jeszcze tylko krótki czas,

²³ Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben vom 11. Januar 2005, BGBl I, s. 78.

a więc w porównaniu z grożącymi stratami nie posiada wartości lub w każdym razie jest mniej wartościowe. W opinii skarżących, państwo nie jest upoważnione do ochrony większości swych obywateli, zabijając przy tym celowo mniejszość – w tym przypadku załogę i pasażerów samolotu. Wyważanie wartości życia przeciwko wartości innego życia w oparciu o kryterium, ilu ludzi prawdopodobnie zginie po jednej, a ilu po drugiej stronie, jest niedopuszczalne. Państwo nie może zabijać ludzi z tego względu, że jest ich mniej, a ich zabicie może uratować większą liczbę jednostek. Relatywizacja prawa do życia pasażerów nie może się opierać na poglądzie, iż stali się oni częścią broni – samolotu. Kto w ten sposób argumentuje, pozbawia ich godności. W skardze podniesiono też, że § 14 ust. 3, który upoważnia siły zbrojne do zestrzelenia samolotu, narusza prawa skarżących z art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 2 zd. 1 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy zasadniczej²⁴.

Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał, że skarga jest uzasadniona, a § 14 ust. 3 ustawy o bezpieczeństwie przestrzeni powietrznej niezgodny z art. 2 ust. 2 zd. 1 w związku z art. 1 Ustawy Zasadniczej, oraz jest nieważny. Trybunał stwierdził, iż art. 2 ust. 2 zd. 1 UZ gwarantujący prawo do życia jest prawem wolnościowym, chroniącym biologiczno-fizyczną egzystencję każdego człowieka od jego powstania aż do śmierci, niezależnie od warunków życiowych, kondycji fizycznej i duchowej, przed naruszeniami ze strony państwa. Choć życie ludzkie jest najwyższą wartością w porządku konstytucyjnym, to jednak prawo do życia zgodnie z art. 2 ust. 2 zd. 3 UZ podlega ograniczeniom na podstawie ustawy wydanej przez parlament. Ustawa ta musi jednak odpowiadać warunkom zawartym w Ustawie Zasadniczej – musi być wydana zgodnie z podziałem kompetencji przewidzianym w konstytucji oraz w świetle art. 19 ust. 2 UZ nie może naruszać jądra prawa podstawowego oraz innych podstawowych zasad zawartych w Konstytucji. Ustawa ograniczająca prawo do życia musi być postrzegana w świetle tego prawa i w ściśle z nią związanej gwarancji ochrony godności ludzkiej zawartej w art. 1 ust. 1 UZ. Życie ludzkie jest witalną podstawą dla godności ludzkiej jako najwyższej wartości konstytucyjnej. Każdy człowiek jako osoba posiada tę godność, bez względu na swoje cechy, stan fizyczny i psychiczny, osiągnięcia i status społeczny. Godności nie można pozbawić i to niezależnie od przewidywanej długości życia. Naruszeniom podlega jedynie roszczenie jej ochrony. Odnosząc się do związku pomiędzy prawem do życia a godnością ludzką, FTK stwierdził, że państwo nie może podjąć środków ograniczających prawo do życia, lekceważąc jednocześnie godność ludzką. Z drugiej strony państwu jest nakazana ochrona ludzkiego życia, zwłaszcza przed naruszeniami ze strony osoby trzeciej. Obowiązek ochrony życia opiera się m.in. na art. 1 ust. 1 zd. 2 UZ, na podstawie którego państwo zostało zobowiązane do poszanowania i ochrony godności ludzkiej. Zgodnie z powyższymi wywodami,

²⁴ W artykule zostanie pominięta część wyroku odnosząca się do zgodności środków, które mogą być zastosowane przez siły zbrojne, z art. 35 ust. 2, zd. 2 i ust. 3 Ustawy Zasadniczej. To zagadnienie konstytucyjnoprawne dotyczy zakresu kompetencji Związku w stosunku do krajów związkowych. Krytycznie do wyводу FTK w tym zakresie: C. Hillengruber, *Der Staat...*, s. 214.

§ 14 ust. 3 ustawy o bezpieczeństwie przestrzeni powietrznej jest niezgodny z art. 2 ust. 2 zd. 1 w związku z art. 1 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, o ile zestrzelenie samolotu będzie dotyczyło załogi i pasażerów, którzy nie mieli wpływu na zaistnienie tego incydentu. W sytuacji, gdy sprawcy, którzy zajęli samolot, przekształcili go w broń do popełnienia przestępstwa, pasażerowie i załoga są w położeniu bez wyjścia. Nie są oni jednak przedmiotem działań jedynie sprawcy. Również państwo, które w takiej sytuacji sięga po środki z § 14 ust. 3, traktuje te osoby jako przedmioty akcji ratowniczej, mającej na celu ochronę innych. Pasażerowie i załoga samolotu są bezbronni i bezsilni wobec działań państwa, co prowadzi do tego, że zostaną razem z samolotem celowo zestrzeleni, i z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością – zabici. Takie traktowanie lekceważy ich podmiotowość wraz z godnością i niezbywalnymi prawami. Fakt, że ich śmierć posłuży jako środek do uratowania innych prowadzi do ich uprzedmiotowienia, a zarazem do pozbawienia wszelkich praw²⁵.

Przypuszczenie, że osoby znajdujące się na pokładzie muszą umrzeć, nie niweluje w żaden sposób naruszenia ich godności przez środki zastosowane przez państwo. Życie ludzkie i ludzka godność podlegają jednakowej konstytucyjnoprawnej ochronie bez względu na długość egzystencji fizycznej. Kto temu przeczy, osobom, które jako ofiary uprowadzenia samolotu, znalazły się w sytuacji bez wyjścia, odmawia poszanowania wynikającego z ich godności ludzkiej²⁶.

Idea zakładająca, że jednostka w ostateczności powinna poświęcić życie w interesie państwa, jeśli dzięki temu wspólnota zostanie uchroniona przed atakami mającymi na celu jej zniszczenie, nie ma tutaj również zastosowania, gdyż § 14 ust. 3 nie zakłada ochrony przed atakami mającymi zniszczyć prawny i wolnościowy porządek państwowy²⁷. Trybunał nie uznał natomiast przypadku zestrzelenia samolotu bezzałogowego lub samolotu, którego załogę stanowią jedynie terroryści, za sprzeczny z Ustawą Zasadniczą²⁸.

Na tle wyżej omówionego orzeczenia rozgorzała ostra dyskusja dotycząca nie tyle omawianej sprawy, ile raczej ogólnej kwestii równowagi pomiędzy wolnością jednostki a bezpieczeństwem wobec zagrożenia terrorystycznego. C. Hillengruber wskazuje, że to nie państwo wybrało obywateli, którzy mają poświęcić życie, a celem jego działania nie jest ich zabicie lecz ratowanie innych jednostek. Państwo w omawianej sytuacji realizuje swój obowiązek ochrony życia względem osób, które znajdują się na ziemi, w obiekcie, który zostanie zaatakowany przez terrorystów. Osoby te również posiadają prawo do ochrony życia i swojej godności, które zostanie naruszone wskutek ataku. Państwo znajduje się więc w sytuacji kolizji praw obu grup osób. C. Hillengruber wskazuje, że z art. 1 ust. 1 UZ wyni-

²⁵ Wyrok I Senatu FTK z 15 stycznia 2006 r., 1 BvR 357/05123, teza 119 i nast.

²⁶ *Ibidem*, teza 132.

²⁷ *Ibidem*, teza 135.

²⁸ *Ibidem*, teza 144.

ka dla państwa zarówno obowiązek poszanowania godności ludzkiej, oznaczający powstrzymanie się od wszelkich jej naruszeń, jak i obowiązek jej ochrony. W kontekście § 14 ustawy o ochronie przestrzeni powietrznej wspomniany obowiązek poszanowania nie musi jednak przeważać wobec obowiązku ochrony. Każde życie ma taką samą wartość, więc argument, iż zestrzelenie samolotu pozwoli uratować większą liczbę osób, nie jest trafny. Jednakże w rozważaniach nie można pominąć faktu, iż państwo w omawianej sytuacji nie może w żaden sposób pomóc pasażerom i załodze porwanego samolotu, którzy za kilka minut zginą. Państwo w tym układzie może zaledwie ocalić życie potencjalnych ofiar na ziemi. Zaniechanie ze strony państwa spowoduje jedynie, że plan terrorystów powiedzie się w stu procentach. Należy również pamiętać, że orzeczenie FTK odnosi się do art. 1 ust. 1 UZ, który zgodnie z art. 79 ust. 3 GG, jest przepisem niezmiennym w niemieckim porządku konstytucyjnym. Jeśli więc konsekwentnie przyjęta zostanie wykładnia art. 2 ust. 2 w związku z art. 1 ust. 1 UZ, dokonana przez FTK, to skuteczna obrona przed zagrożeniem terrorystycznym w Republice Federalnej Niemiec będzie możliwa jedynie w warunkach naruszenia konstytucji lub też po ogłoszeniu wojny z terroryzmem (*war on terrorism*), gdyż powyższe rozważania Trybunał przeprowadzał w odniesieniu do działań sił zbrojnych o charakterze niemilitarnym²⁹.

W podobny sposób orzeczenie to skomentował jeden z najwybitniejszych znawców niemieckiego prawa konstytucyjnego. J. Isensee wskazał co prawda, że godność ludzka nie może być rozumiana jako prawo podstawowe, które podlegałoby relatywizacji w sytuacji kolizji, musiałaby bowiem wówczas istnieć norma wyższego rzędu, w oparciu o którą można byłoby rozstrzygnąć kolizję godności ludzkiej z innym dobrem prawnym. Jednakże w opinii tegoż autora, już sama zasada ochrony godności ludzkiej jest taką normą kolizyjną na gruncie Ustawy Zasadniczej, gdyż nie jest to prawo podstawowe, ale podstawa do stosowania i wykładni wszystkich praw podstawowych.

Isensee określił omawiany wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego nie jako triumf zasady ochrony godności, ale jako jej kapitulację, gdyż Trybunał zupełnie zignorował ochronę godności osób znajdujących się w obiekcie na ziemi, które zginą w wyniku uderzenia samolotu. Rozwiązanie konfliktu przez FTK ma charakter jednostronny i prowadzi do śmierci wszystkich zagrożonych działaniami terrorystycznymi. Bowiem to nie państwo redukuje pasażerów i załogę samolotu do „przedmiotu” swoich działań, łamiąc w ten sposób maksymę Kanta, iż człowiek nigdy nie może zostać zredukowany do przedmiotu działań. Wspomniana wyżej *Objektformel* stała się również elementem wykładni art. 1 ust. 1 UZ. Upprzedmiotowanie to jest wynikiem działań terrorystów, którzy traktują samolot wraz z pasażerami i załogą jako broń, za pomocą której dokonują ataku. Realne okoliczności powodują, że państwo nie może wypełnić swojego obowiązku ochrony wobec porwanych osób. Nie oznacza to, iż powinno zaniechać wykonania swojego obowiązku w stosunku do potencjalnych ofiar na ziemi. Czytając tezy orzeczenia, według

²⁹ C. Hillgruber, *Der Staat...*, s. 216.

J. Isensee, można odnieść wrażenie, że Federalny Trybunał Konstytucyjny ucieka w idealny świat konstrukcji prawnych przed rzeczywistością, która nie chce dopasować się do litery prawa³⁰.

Sprawa zestrzelenia samolotu cywilnego typu renegade przed polskim Trybunałem Konstytucyjnym

Rozwiązania prawne, które stały się przedmiotem rozważań polskiego sądu konstytucyjnego zostały wprowadzone w 2004 r.³¹, w podobnym kontekście sytuacyjnym, jak w przypadku ustawy niemieckiej, a więc jako reakcja na wydarzenia 11 września 2001 r.³² Natomiast inna była procedura, w ramach której sprawa ta trafiła przed polski Trybunał Konstytucyjny: był to wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o wydanie orzeczenia o niezgodności art. 122a prawa lotniczego – przewidującego możliwość zniszczenia cywilnego statku powietrznego, gdy wymagają tego względy bezpieczeństwa państwa, a statek został użyty do działań sprzecznych z prawem, w szczególności jako środek ataku terrorystycznego z powietrza – z art. 38, art. 31 ust. 3, art. 2, art. 26 oraz art. 30 Konstytucji. We wniosku zostały przytoczone argumenty częściowo podobne do podnoszonych przez stronę skarżącą w postępowaniu niemieckim, m.in. niedopuszczalność w świetle art. 38 Konstytucji wartościowania życia ludzkiego według kryterium ilościowego, czy szanse przeżycia, które miałyby stać u podstawy decyzji o poświęceniu życia załogi i pasażerów w celu ratowania potencjalnych ofiar na ziemi. Prezes Sądu Najwyższego wyraził również pogląd, że udzielenie organom władzy publicznej kompetencji do zestrzelenia cywilnego samolotu z pasażerami na pokładzie, prowadzi do instrumentalizacji tychże osób. Ponadto we wniosku podniesiono zasadę bezwzględnej ochrony niezbywalnej godności człowieka:

w demokratycznym państwie prawa, którego podstawą aksjologiczną jest nienaruszalna i niezbywalna godność każdego człowieka, nie jest dopuszczalne wyposażanie organów administracji publicznej w prawo decydowania o celowym spowodowaniu śmierci niewinnych osób dla ochrony dobra wspólnego, bezpieczeństwa państwa czy nawet życia innych osób. Narusza to w sposób oczywisty zasadę bezwzględnej ochrony godności człowieka, prowadząc do sprzeczności art. 122a pr. lot. z art. 30 Konstytucji.

Z drugiej jednak strony należy wskazać na pewne odrębności sprawy polskiej. Wnioskodawca słusznie zauważył, że prawo do życia zgodnie z art. 31 ust. 3

³⁰ J. Isensee, *Menschenwürde...*, s. 191 i nast.

³¹ Ustawa z 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2004 r. Nr 172, poz. 1805.

³² Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy, Sejm IV kadencji, druk 2523; P. Pabisiak-Karwowski, *Nowe przepisy dotyczące ochrony przed atakiem terrorystycznym z powietrza*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2004, nr 4, s. 12; M. Iwański, *Uprawienie do zestrzelenia cywilnego statku powietrznego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2008, nr 1, s. 76.

Konstytucji może podlegać ograniczeniom, jednakże muszą one zostać usprawiedliwione ochroną dóbr, które nie stoją niżej od prawa do życia w hierarchii dóbr chronionych konstytucyjnie. Ponadto ograniczenia praw człowieka muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności. Wymogów tych nie spełniała treść art. 122 a³³, gdyż przepis ten zawiera bardzo ogólne przesłanki do zestrzelenia samolotu: „bezpieczeństwo państwa”, „działania sprzeczne z prawem”, „atak terrorystyczny”, a literalne rozumienie tego przepisu dopuszcza poświęcenie życia ludzkiego także dla ochrony dóbr prawnych o niższej wartości w hierarchii konstytucyjnej³⁴.

Trybunał Konstytucyjny w bardzo precyzyjnie skonstruowanym uzasadnieniu do wyroku, opartym na szerokiej kwerendzie w zakresie regulacji prawa międzynarodowego³⁵, prawa unijnego, rozwiązań przyjmowanych w innych państwach, w tym w Niemczech, uwzględnił następujące zagadnienia:

- 1) brak dostatecznej precyzji zakwestionowanego przepisu (zwłaszcza elementów określających zakres zastosowania normy), a także zgodności takiego rozstrzygnięcia normatywnego z konstytucyjnymi gwarancjami,
- 2) ochrona życia ludzkiego,
- 3) godność osoby ludzkiej,
- 4) konstytucyjne określone cele i zadania Sił Zbrojnych RP.

Należy się jednakże zgodzić z Trybunałem, że podstawowe znaczenie systemowe i aksjologiczne posiada ochrona życia ludzkiego i godności ludzkiej. W tym kontekście dziwi jednak, że Trybunał poświęcił tym kwestiom, zwłaszcza ochronie godności ludzkiej, stosunkowo niewiele miejsca w swych wywodach.

Prawo do prawnej ochrony życia

Należy zauważyć, że polski Trybunał przyjął podobną metodologię w zakresie badania materialnych naruszeń praw człowieka jak sąd w Karlsruhe, gdyż w pierwszej kolejności odniósł się do ochrony życia, a dopiero w powiązaniu z tym prawem zajął się kwestią ochrony godności człowieka. Trybunał w szczególności zauważył, że prawo do prawnej ochrony życia posiada zarówno aspekt „negatywny”, tj. zakaz naruszenia tego prawa przez organy władzy państwowej, jak i „pozytywny”, tzn. obowiązek podjęcia działań przez organy władzy państwowej w celu ochrony tego prawa. Stwierdził szczególnie, że:

³³ „Jeżeli wymagają tego względy bezpieczeństwa państwa i organ dowodzenia obroną powietrzną, uwzględniając w szczególności informacje przekazane przez instytucje zapewniające służby ruchu lotniczego, stwierdzi, że cywilny statek powietrzny jest użyty do działań sprzecznych z prawem, a w szczególności jako środek ataku terrorystycznego z powietrza, statek ten może być zniszczony na zasadach określonych w przepisach ustawy z 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej”.

³⁴ Podobnie M. Iwański, *Uprawienie do zestrzelenia...*, s. 76 i nast.

³⁵ Na temat regulacji prawa międzynarodowego z zakresie zwalczania terroryzmu lotniczego zob. m.in.: M. Żylicz, *Terroryzm lotniczy*, „Palestra” 2004, nr 3–4, s. 126 i nast.; i d e m, *Terroryzm lotniczy w świetle prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 9, s. 17 i nast.

w kontekście mogących powstawać zagrożeń terrorystycznych, militarnych czy też niepokojów społecznych o innym tle, elementem prawa do prawnej ochrony życia jest zatem także obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa obywateli.

Ponadto Trybunał odniósł się do kwestii dopuszczalności ograniczenia tego prawa w powiązaniu z zasadą proporcjonalności, zgodnie z którą należy rozważyć, czy przepis jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez niego skutków; czy przepis jest niezbędny dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączony; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez niego na obywatela. Przy czym Trybunał zauważył, iż w odniesieniu do prawa do prawnej ochrony życia, przesłanka konieczności musi być interpretowana w sposób szczególnie restryktywny, a nie każde z dóbr wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji może usprawiedliwiać naruszenie prawa zawartego w art. 38 Konstytucji. W kontekście tych wywodów Trybunał w odniesieniu do art. 122a doszedł do słusznego stwierdzenia, że

zakres zastosowania przepisu nie jest ograniczony do sytuacji, w której pozbawienie życia osób znajdujących się na pokładzie samolotu renegade jest konieczne do ochrony życia innych ludzi. W grę może wchodzić także motyw ochrony dóbr materialnych, obiektów infrastruktury.

Ponadto stwierdził, iż

nieczytelny system odesłań oraz przekazanie do regulacji poustawowej istotnych elementów oceny dokonywanej w procesie podejmowania decyzji o zniszczeniu statku powietrznego, trzeba uznać, że nie została w pełni zachowana w tym wypadku ustawowa forma regulacji³⁶.

Nie sposób również podważyć twierdzenia Trybunału, że życie ludzkie nie podlega wartościowaniu, a w szczególności życie pasażerów i załogi jest mniej warte niż życie potencjalnych ofiar znajdujących się na ziemi. Trudno się jednakże zgodzić z konkluzją tych wywodów mówiącą, że „nadanie sobie przez państwo prawa do ich zabijania, chociażby w obronie życia innych ludzi, jest zaprzeczeniem tego prawa”. W omawianej sytuacji „prawo do zabijania” usurpują sobie terroryści i to oni, a nie państwo uczynili z pasażerów i załogi przedmiot swojego działania. Zaniechanie działania przez państwo może bowiem zostać zinterpretowane jako naruszenie obowiązku ochrony życia osób w obiektach będących celem ataku terrorystycznego. Podobnie jak FTK, polski Trybunał rozstrzygnął konflikt pomiędzy aspektem pozytywnym a negatywnym prawa do prawnej ochrony życia, na rzecz tego ostatniego. Odnosząc się do tego konfliktu sędziowie stwierdzili, że nie zgadzają się z tezą, iż „obowiązek ochrony życia osób znajdujących się w przewidywalnym punkcie ataku «znosi» analogiczny obowiązek ochrony życia pasażerów

³⁶ Art. 122a prawa lotniczego odsyłał do art. 18b ustawy o ochronie granicy państwowej, a na podstawie art. 18b ust. 6, zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów z 14 grudnia 2004 r. w sprawie postępowania przy stosowaniu środków obrony powietrznej w stosunku do obcych statków powietrznych niestosujących się do wezwań państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym.

i załogi samolotu renegade”. Sędziowie nie dostrzegli natomiast, że faktycznie przyjęli następującą tezę – obowiązek ochrony życia pasażerów i załogi samolotu renegade „znosi” analogiczny obowiązek ochrony życia osób znajdujących się w przewidywalnym punkcie ataku. Na marginesie zauważyć należy, że pojęcie znoszenia jakichkolwiek obowiązków jest chyba niewłaściwe, w omawianej sytuacji chodzi raczej o rozstrzygnięcie skądinąd dramatycznego konfliktu pomiędzy obowiązkiem ochrony praw obu grup osób. Trybunał uznając zestrzelenie samolotu za niezgodne z art. 38 Konstytucji, nie uzasadnia szerzej, dlaczego uznaje wyłączny priorytet ochrony pasażerów i załogi. Wbrew wywodom Trybunału, wydaje się iż kwestia rozstrzygnięcia tego konfliktu nie jest w żaden sposób bezpośrednio związana z koncepcjami „zawieszenia” czy też „modyfikacji” gwarancji praw obywatelskich, koniecznych w okresie „wojny z terroryzmem”. Posługując się tą budzącą emocje terminologią można bowiem stwierdzić, iż w obliczu wojny z terroryzmem, dochodzi do zawieszenia praw osób będących celem ataku samolotowego.

Sędziowie poruszyli w swoich rozważaniach kwestię ewentualnego osłabienia woli walki pasażerów i załogi o ratowanie własnego życia przed zagrożeniem ze strony zamachowców, ze względu na możliwość zestrzelenia samolotu. Należałoby się jednak zastanowić, czy praktycznie nie jest bardziej doniosły fakt, że zakaz zestrzelenia porwanego samolotu jest swoistego rodzaju zaproszeniem terrorystów do przeprowadzania ataku tego rodzaju. Grupa terrorystyczna uzyskuje w ten sposób pewną gwarancję, że w imię ochrony prawa do życia i godności ludzkiej, polskie siły zbrojne zasadniczo nie powinny im przeszkadzać w realizacji zbrodniczych zamiarów.

Przyrodzona godność człowieka

W uzasadnieniu wyroku, po omówieniu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 38 Konstytucji, sędziowie poświęcili nieco uwagi kwestii jego zgodności z art. 30 Konstytucji, gwarantującym ochronę niezbywalnej i przyrodzonej godności człowieka. Podkreślono m.in., że jest to „wartość konstytucyjna o centralnym znaczeniu dla zbudowania aksjologii obecnych rozwiązań konstytucyjnych”, ochrona życia oraz godności to dwa dobra sprzężone w bezpośredni sposób, a art. 30 Konstytucji ma podstawowe znaczenie dla wykładni i stosowania wszystkich pozostałych postanowień o prawach, wolnościach i obowiązkach jednostki. Godność w interpretacji Trybunału jest zasadą konstytucyjną, ale i zarazem prawem podmiotowym każdej jednostki – „niezależnie od jej kwalifikacji czy stanu psychiczno-fizycznego oraz aktualnej sytuacji życiowej”.

Następnie Trybunał przeszedł do art. 122a prawa lotniczego stwierdzając, iż działania przewidziane przez ten przepis są niezgodne z art. 30 Konstytucji. W tym miejscu Trybunał oparł się na wywodach Trybunału Federalnego wskazując, że

skutkiem zastosowania zakwestionowanego przepisu jest „depersonalizacja” i „reifikacja” znajdujących się na pokładzie samolotu renegade, niebędących agresorami ludzi (pasażerów i członków załogi).

Jak już wyżej wspomniano, owej depersonalizacji bądź reifikacji nie dokonuje jednakże państwo, a terroryści, którzy traktują samolot wraz z osobami znajdującymi się na pokładzie jako broń. Uprzedzając tego rodzaju krytykę, Trybunał zawarł w uzasadnieniu stwierdzenie, że:

z gruntu fałszywy jest [...] argument, iż pasażerowie i załoga samolotu renegade znaleźli się w takiej sytuacji wyłącznie wskutek bezprawnego działania zamachowców; pośrednio jest to bowiem przejawem niepowodzenia państwa w realizacji pozytywnych obowiązków ochronnych.

Takie stanowisko nie jest, moim zdaniem, przekonywujące, gdyż trudno jest przyjąć, by państwo mogło faktycznie zapewnić swoim obywatelom stu-procentowe bezpieczeństwo. Oczywiście przypadek tego rodzaju zawsze będzie w powszechnym odbiorze „niepowodzeniem” państwa, pozostaje jednak pytanie, czy w sytuacji, gdy ochronę praw człowieka uznaje się za bezwzględny priorytet w działaniach państwa, ochrona bezpieczeństwa jego obywateli w każdym wypadku będzie skuteczna. Wydaje się, że sędziowie powinni być świadomi faktu, iż prezentowana przez nich hierarchia wartości konstytucyjnych może mieć realne konsekwencje. Ponadto można wskazać sytuacje, w których trudno przypisać „niepowodzenie” polskim organom władzy państwowej, gdy, na przykład, porwany samolot wystartował z lotniska znajdującego się na terytorium innego państwa, czy też w odniesieniu do samolotu przeznaczonego wyłącznie do użytku prywatnego.

Podsumowanie

Terroryzm należy do poważnych zagrożeń praw człowieka, które mają źródło nie tylko w bezprawnych działaniach grup terrorystycznych, ale również w kontrowersyjnych działaniach organów państwowych. O ile można zgodzić się z J. Zajadłą, który występuje przeciwko legalizacji tortur, twierdząc, iż może to prowadzić do sytuacji, gdy „cała aksjologia państwa prawa w sposób niekontrolowany znajdzie się na równi pochyłej”³⁷, o tyle w sposób tak jednoznaczny nie można, moim zdaniem, oceniać środków przewidzianych w § 14 omawianej niemieckiej ustawy o bezpieczeństwie powietrznym oraz art. 122a polskiego prawa lotniczego. Z tego też względu nie podzielam poglądów I Senatu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, a także części argumentacji zawartej w uzasadnieniu do wyroku polskiego Trybunału Konstytucyjnego. Za istotne uważam zastrzeżenia J. Isenseego, który wskazuje, iż pomija się całkowicie ochronę osób będących celem ataku na ziemi.

³⁷ J. Zajadło, *Uniwersalizm praw człowieka w konstytucji...*, s. 111.

Tragiczna jest w swej wymowie uwaga, że broniąc ideału nienaruszalnej godności człowieka, Trybunały kwestionują godność tej właśnie grupy ofiar. Zarówno sąd w Karlsruhe, jak i w Warszawie, nie odniósł się szerzej do praw tychże osób. Realizując wspomniany ideał godności ludzkiej, Trybunały zezwalają jednocześnie na śmierć setek a nawet tysięcy osób, które mogłyby zostać uratowane. Na tragiczną ironię zakrawa również fakt, że dzięki „urzeczywistnianiu” ideału nienaruszalnej godności ludzkiej, orzeczenia wspomnianych sądów mogą przyczyniać się do realizacji planów terrorystycznych³⁸.

Nie można również nie odnieść wrażenia, że państwo hołdujące pewnemu ideałowi prawnemu przetrzuca na jednostkę ciężar podjęcia tragicznej decyzji. Czyż bowiem piloci widząc, że opanowany przez terrorystów samolot zmierza np. ku stadionowi piłkarskiemu, na którym znajduje się 50 tys. kibiców, wezmą pod uwagę wywody sędziów konstytucyjnych³⁹? Czy pojęcie *Verfassungspatriotismus*, tak istotne dla całej powojennej historii Republiki Federalnej Niemiec, ma stać się obecnie synonimem niedowład państwa, które w imię abstrakcyjnych konstrukcji prawnych, nie będzie potrafiło skutecznie zapewnić bezpieczeństwa swoich obywateli?

Na zakończenie chciałabym zaznaczyć, że odnoszę się co prawda krytycznie do interpretacji prawa do prawnej ochrony życia oraz godności człowieka dokonanej przez oba Trybunały, ale podzielam w pełni wywody sądu polskiego, odnoszące się do niezgodności art. 122a prawa lotniczego z art. 2 Konstytucji (zasada przyzwoitej legislacji) w związku z art. 38, art. 30 Konstytucji i art. 31 ust. 3.

³⁸ Należy zaznaczyć, że choć w odniesieniu do omawianej kwestii dorobek polskiej doktryny jest na razie niewielki, jej przedstawiciele akceptują rozwiązanie przyjęte przez FTK oraz polski Trybunał Konstytucyjny: M. Słupska, *Zwalczanie terroryzmu powietrznego...*, s. 24; M. Iwański, *Uprawienie do zestrzelenia...*, s. 83; J. Kulesza, *Zestrzelenie samolotu typu renegade...*, s. 97 i nast.

³⁹ Możliwość powołania się na stan wyższej konieczności przez funkcjonariuszy publicznych analizuje m.in. M. Iwański, *Uprawienie do zestrzelenia...*, s. 84 i nast.

Jacek K. Sokołowski

BADANIA NAD DZIAŁALNOŚCIĄ LEGISLATUR – INTERDYSCYPLINARNY OBSZAR NAUKI¹

Wprowadzenie

W okresie żywiolowego i wielokierunkowego rozwoju nauki, z jakim niewątpliwie mamy obecnie do czynienia, jednym z charakterystycznych zjawisk zachodzących w świecie akademickim jest samorzutne pojawianie się nowych kierunków, czy wręcz dyscyplin badawczych. Wynika ono przede wszystkim z potrzeby porządkowania informacji, której ilość i dostępność zwiększa się gwałtownie i prowadzi do powstania coraz węższych specjalizacji, usiłujących ogarnąć coraz mniejszy (ale zarazem coraz „gęstszy”, bo bogatszy w informację) fragment rzeczywistości². Ten nieunikniony „pęd do specjalizacji” (znajdujący swój namacalny wyraz w tworzeniu nowych jednostek naukowych, zmianie tradycyjnej struktury katedr i instytutów, a wreszcie – w programach nauczania uniwersyteckiego) cechuje występowanie dwóch – współzależnych moim zdaniem – zjawisk. Z jednej strony, nowe dziedziny badawcze mają coraz częściej charakter interdyscyplinarny i to podwójnie: przecinają się w nich zakresy tradycyjnych, wielkich dyscyplin naukowych (np. prawo

¹ Artykuł ten wchodzi również w skład właśnie wydanej, nakładem Oficyny Wydawniczej AFM, publikacji *Wybrane aspekty funkcjonowania sejmu w latach 1997–2007* (red. J. K. Sokołowski, P. Poznański, Kraków 2008), stanowiącej podsumowanie pierwszego w Polsce projektu badawczego z zakresu interdyscyplinarnych badań nad parlamentaryzmem z wykorzystaniem zaawansowanych metod ilościowych.

² Oczywiście jest to tylko jeden z czynników wpływających na powstawanie nowych kierunków i dziedzin badawczych, wymienić bowiem można jeszcze kilka, zwłaszcza motywację ideologiczno-finansową – silnie oddziałującą na humanistykę i owocującą powstaniem takich dyscyplin, jak np. *gender studies*.

z ekonomią czy biologia z informatyką), ale zarazem poszczególne wąskie specjalizacje mają płynne granice i z łatwością przechodzą jedna w drugą. Z drugiej zaś strony, nowe specjalizacje, zwłaszcza w dziedzinie nauk społecznych, często tworzone są w oparciu o kryterium przedmiotu badań i wykazują znaczną niespójność metodologiczną. Ze względu na swój nowatorski charakter „uciekają” one bowiem od tradycyjnej metody przyjętej w dyscyplinie, z której się wywodzą, czerpią inspirację z innych dziedzin, ale zarazem – przez swoje ograniczenie zakresowe – nie inspirują swoich przedstawicieli do pogłębionej refleksji metodologicznej, zwłaszcza w zakresie tzw. „teorii średniego zasięgu”.

Nie podejmując próby wyjaśnienia, czy uzyskane wyniki dowodzą (lub – co ważniejsze – co musiałoby zostać spełnione, aby mogły dowodzić) istnienia określonej prawidłowości o charakterze uniwersalnym, badacze wąsko wyspecjalizowanych obszarów w naukach społecznych zadowalają się najczęściej empirycznym ustaleniem określonego faktu. Czy zjawisko to (nazywam je „atomizacją” badań naukowych) ma charakter jedynie przejściowy i jakie będą jego dalekosiężne skutki – oto jest pytanie dla filozofów nauki. Niniejsze opracowanie stawia sobie natomiast za cel przedstawienie w zarysie rozwoju i aktualnego stanu badań w jednej z takich szczególnych subdyscyplin naukowych, jaką stanowią interdyscyplinarne badania nad legislaturami.

Dyscyplina bez metody

Badania nad legislaturami (*legislative studies, legislature research*) zdobyły w naukach politycznych status w dużym stopniu samodzielny. Jednocześnie ich wyodrębnienie spośród pozostałych zakresów badawczych ma głównie przedmiotowy charakter, a wielość stosowanych metod badawczych utrudnia dokonanie spójnej charakterystyki tej dziedziny.

Politologia, będąc jedną z najmłodszych nauk społecznych, bodaj w największym stopniu cierpi na wspólną tymże naukom przypadłość – brak jednolitych i powszechnie uznawanych ram metodologicznych. Co za tym idzie, badania prowadzone są wielokierunkowo, a ich wyniki nierzadko prowadzą do radykalnie odmiennych wniosków. Różnice metodologiczne dotyczą nie tylko zasadniczych rozbieżności w podejściu do modelu nauki (empiryzm *versus* racjonalizm), lecz również akceptacji „teorii średniego zasięgu”, a więc zgody na pewne minimum założeń heurystycznych w obrębie głównego stanowiska poznawczego.

W szeroko rozumianym nurcie politologii empirycznej rzadko mamy do czynienia z badaczami, którzy troszczą się o podanie kryteriów, według których dokonali wyboru przedmiotu swoich badań i zastosowanej metody. Rodzi to duże trudności przy próbie systematycznego przedstawienia aktualnego stanu wiedzy w danym obszarze badawczym, przede wszystkim z dwóch powodów:

– trudności z jednoznacznym wyodrębnieniem samej dziedziny badawczej. Najczęściej wyodrębnienie takie wynika z pewnej utrwalonej tradycją konwencji i opiera się na kryterium przedmiotowym (badania nad wyborami i systemami wyborczymi, partie i systemy partyjne, itp.); granice takiego obszaru zawsze jednak pozostają płynne, przenika się on z innymi,

– trudności ze sklasyfikowaniem metod badawczych w danej dziedzinie – ze względu na wspomniany powyżej „chaos heurystyczny”, który pogłębiają dodatkowo odmienności między systemami politycznymi, gdyż ich specyfika często prowadzi do tworzenia metodologii mających zastosowanie tylko do jednego systemu (tak jest w szczególności w przypadku badań nad Kongresem amerykańskim).

Stąd też, przedstawiając obecny stan badań nad legislaturami, z konieczności mówić należy nie tyle o jednolitej dyscyplinie w obrębie nauk politycznych, ile o „szkołach” i „kierunkach” połączonych przez przynajmniej dwie wspólne cechy: wszystkie wykorzystują metody odwołujące się do poznania empirycznego i wszystkie za przedmiot swych zainteresowań mają parlament i przebiegające w nim procesy.

W obrębie tak luźno zdefiniowanej dyscypliny ścierają się dwa podejścia heurystyczne: (neo)instytucjonalizm i behawioralizm, przy czym obecnie nie są one uważane za wzajemnie się wykluczające. W nauce angloamerykańskiej dominuje co prawda podejście behawioralne, jednak w większości prowadzonych obecnie badań nikt nie kwestionuje twierdzenia *ze institutions matter*. Choć może wydawać się to paradoksalne, obydwie ujęcia bardzo często spotkać można u tych samych badaczy: ci o spojrzeniu bardziej instytucjonalnym starają się opisać funkcję i znaczenie poszczególnych instytucji sięgając do wyników badań behawioralnych (np. badania nad rolą komisji parlamentarnych w procesie stanowienia prawa), zaś „behawiorysty” traktują instytucje (w rozumieniu szerokim – również normy prawne i utrwalone wzorce zachowania) jako jeden z wielu czynników wpływających na zachowanie legislatury.

Ta swoboda, żeby nie powiedzieć dowolność w traktowaniu założeń metodologicznych, jest wynikiem zastoju w refleksji metateoretycznej, z jaką mamy do czynienia od lat osiemdziesiątych, kiedy to ostatecznie porzucono nadzieje na sformułowanie „wielkiej teorii” nauk społecznych. Stąd podjęte poniżej próby klasyfikacji głównych kierunków badań nad legislaturami należy traktować jako wysoce umowne i mające charakter jedynie orientacyjny – mają one na celu dokonanie przeglądu zagadnień, którymi zajmuje się obecnie ta dyscyplina, a nie wprowadzenie do niej teoretycznej systematyki, gdyż to ostatnie jest po prostu niemożliwe.

Parlament w ujęciu behawioralnym

Zainteresowania badaczy zajmujących się parlamentaryzmem w ujęciu behawioralnym koncentrują się zwykle na zachowaniach jednostki lub zbiorowości.

Wyróżnić zatem można dwa główne nurty badań:

- 1) nad zachowaniem indywidualnego deputowanego,
- 2) nad zachowaniem występujących w parlamencie grup (formalnych i nieformalnych).

Ponadto wciąż żywotne są badania traktujące legislaturę jako całość – najczęściej przeciwstawioną innym organom państwa, zwłaszcza egzekutywie. Ponieważ badania te zdominowane są przez podejście instytucjonalne, zostaną omówione odrębnie.

1) Indywidualne decyzje deputowanego

Badania pierwszego rodzaju są typowe dla nauki amerykańskiej i w przeważającej części ograniczają się tylko do niej. Wynika to ze specyfiki parlamentaryzmu Stanów Zjednoczonych, a w szczególności z dwóch jego cech:

- w Kongresie i Izbie Reprezentantów funkcjonują wyłącznie dwie partie, rozpadające się na wiele różnie głosujących frakcji,
- poprzez jednomandatowy system wyborczy istnieje silny związek legislatora z jego okręgiem i elektoratem.

Powoduje to dużą niezależność zachowania deputowanego od jego afiliacji partyjnej, a co za tym idzie – rodzi pytanie, od czego zależą jego decyzje.

Obserwowany w Kongresie amerykańskim brak spójności obydwu partii oraz wielowymiarowość konfliktów i sojuszy zachodzących pomiędzy wewnątrzpartyjnymi frakcjami, skłaniała do badań nad czynnikami skłaniającymi poszczególnych legislatorów do podejmowania określonych decyzji odnośnie do konkretnych głosowań. Za jeden z głównych czynników branych przez deputowanego pod uwagę uznaje się oczekiwania jego elektoratu (*constituency*).

Analiza tej zależności zapoczątkowana została przez, aktualne do dzisiaj, badania Millera i Stokesa³ oraz Turnera⁴. W szczególności ten ostatni wykazał, że im bardziej elektorat danego deputowanego odbiega od typowego składu elektoratu jego partii, tym większa jest skłonność deputowanego do głosowania niezależnie od stanowiska swojej partii.

Warto też zauważyć, że później wykazano również, iż tzw. *responsiveness* deputowanego wobec jego szczególnego elektoratu (czyli jego skłonność do podążania za domniemanymi oczekiwaniami tego elektoratu) wzrasta w miarę zbliżania się wyborów.

Sformułowano 6 klasycznych modeli opisujących czynniki mające wpływ na decyzję deputowanego:

³ W. Miller, D. Stokes, *Constituency Influence in Congress*, „The American Political Science Review” 1963, No. 57, s. 45–56.

⁴ J. Turner, *Party and Constituency: Pressures on Congress*, Baltimore 1951.

- *consensus model*⁵,
- *cue-taking model*⁶,
- *predisposition-communication model*⁷,
- *policy-dimension model*⁸,
- *voting-history model*⁹,
- *electoral-incentive model*¹⁰.

Wszystkie opisywały wpływ wielu czynników (nie tylko oczekiwania elektoratu) na decyzje legislatora i próbowały z jednej strony pokazać zależności pomiędzy czynnikami, a z drugiej wykazać na podstawie wyników głosowań, że czynniki te rzeczywiście mają wpływ na zachowanie deputowanego.

2) Grupy i frakcje parlamentarne

Ten przedmiot badań rozpada się na dwa zakresy:

- a) wewnętrzna spójność ugrupowań wchodzących w skład danego ciała legislacyjnego, konflikty i inne relacje w obrębie tego ugrupowania (*intraparty research*),
- b) badania nad podziałami i sojuszami pomiędzy ugrupowaniami (*interparty research, cleavages research*).

Badania nad spójnością frakcji parlamentarnych

Badania nad spójnością mają na celu określenie, na ile koherentne jest zachowanie określonej grupy deputowanych (frakcji parlamentarnej) przy użyciu wskaźników obrazujących, jak duża liczba osób w obrębie frakcji popiera to samo stanowisko. Pierwszy i do dzisiaj wykorzystywany sposób obliczania indeksu spójności stworzony został w latach dwudziestych przez Rice'a¹¹, a większość stosowanych innych wskaźników stanowi jego modyfikacje. Wskaźniki te zawierają się w przedziale od 0 do 1, gdzie 1 stanowi spójność maksymalną (wszyscy członkowie grupy głosują identycznie), a 0 oznacza maksymalną możliwą rozbieżność stanowisk

⁵ J. W. Kingdon, *Congressmen's Voting Decisions*, New York 1973.

⁶ D. R. Mathews, J. A. Stimson, *Decision-making by US Representative: A Preliminary Model*, [w:] S. Sidney Ulmer, *Political Decision-Making*, New York 1970.

⁷ C. H. Cherryholmes, M. J. Shapiro, *Representatives and Roll Calls: A Computer Simulation of Voting in the Eighty-Eighth Congress (An Advanced study in political science)*, Indianapolis 1969.

⁸ A. Clausen, *How Congressmen Decide: a Policy Focus*, New York 1973.

⁹ H. B. Asher, H. F. Weisberg, *Voting Change in Congress: Some Dynamic Perspectives on an Evolutionary Process*, „American Journal of Political Science” 1978, Vol. 22, No. 2, s. 391–425.

¹⁰ M. P. Fiorina, *Representatives, Roll Calls and Constituencies*, Lexington 1974; idem, *Constituency Influence. A Generalized Model and Its Implications for Statistical Studies of Roll-Call Behavior*, „Political Methodology” 1975, No. 2.

¹¹ S. A. Rice, *Farmers and Workers in American Politics*, New York 1924; idem, *The Behavior of Legislative Groups: A Method of Measurement*, „Political Science Quarterly” 1925, Vol. 40, No. 1, s. 60–72.

(w przypadku głosowań sejmowych – że każde 33,33% klubu głosuje inaczej – „tak”, „nie” lub „wstrzymał się”). Obecnie badacze *cohesion analysis* koncentrują się na rozwijaniu metod statystycznych pozwalających analizować zmiany spójności w czasie, porównywać spójność grup parlamentarnych w różnych systemach oraz badać zależność spójności danej grupy od czynników zewnętrznych.

Badania nad konfliktami interpartyjnymi (*cleavages research*)

W USA początkowo próbowano charakteryzować konflikt interpartyjny poprzez cztery cechy:

- a) stopień spójności (*agreement index*),
- b) *vote score* (wynik głosowań – to, czy partia wygrywa),
- c) indeks podobieństwa,
- d) *party unity score*.

Od lat pięćdziesiątych do osiemdziesiątych udokumentowano trwale przesunięcie w spójności obydwu amerykańskich partii politycznych – od stosunkowo spójnych, głosujących „po linii partyjnej”, przesunęły się one na pozycje ugrupowań podzielonych na frakcje zawierające koalicje pomiędzy sobą. Stąd też badania amerykańskie bardzo wcześnie skupiły się na badaniu relacji pomiędzy frakcjami, a nie formalnymi partiami. W latach siedemdziesiątych dowiedziono m.in. istnienia „koalicji konserwatywnej” pomiędzy częścią republikanów a demokratycznymi deputowanymi z Południa. Obecnie w nauce amerykańskiej traktuje się badania nad frakcjami w obrębie demokratów i republikanów jako *cleavages research*, a więc odpowiednik badań nad konfliktami i kooperacją interpartyjną w Europie.

Amerykańskie badania nad frakcjami wewnątrzpartyjnymi koncentrują się na poszukiwaniu zależności, które pozwoliłyby wytłumaczyć, dlaczego frakcje takie powstają wewnątrz partii i co na nie wpływa. Jeden z głównych punktów odniesienia stanowią tu konflikty i podobieństwa nie tyle ideologiczne, ile w obrębie poszczególnych obszarów polityki publicznej (*public policy*). Ponieważ jest wiele odrębnych zagadnień wchodzących w ten obszar, a stanowiska wobec nich mogą być różne, zachodzi tu potrzeba modelowania wielowymiarowego – stąd w nauce amerykańskiej ogromną ilość czasu poświęcono na poszukiwanie „punktów ideologicznych” w przestrzeni wielowymiarowej. Celem było stworzenie modelu opisującego, jakie stanowiska wobec poszczególnych kwestii z zakresu polityki publicznej reprezentują w Kongresie poszczególne grupy.

Od lat siedemdziesiątych ten obszar badań skupia się na formułowaniu nowych rodzajów *public policy* i rozwijaniu metod modelowania zachowania frakcji w odniesieniu do nich (*dimensional policy analysis*). Klasycznym punktem odniesienia do dziś pozostaje praca Aage Clausena¹², formułująca podział na pięć kluczowych obszarów *public policy*, wokół których tworzą się koalicje:

¹² A. Clausen, *How Congressmen Decide...*

- funkcjonowanie i kompetencje administracji federalnej,
- bezpieczeństwo socjalne,
- polityka zagraniczna,
- wolności obywatelskie,
- wsparcie dla rolnictwa.

Clausen stworzył ponadto minimalne kryteria niezbędne do uznania określonych, powtarzalnych zachowań legislatorów za wzorzec, na podstawie którego można określić dotyczący go wymiar zachowania.

W Europie badacze, wychodząc z założenia, że partia (frakcja parlamentarna) jest na tyle spójna, iż można ją traktować jak jeden podmiot, skupiali się raczej na liczbie partii wchodzących do parlamentu i ich relatywnej sile (obliczanej w oparciu o indeks Banzhafa i późniejsze jego modyfikacje). Obliczano możliwe warianty koalicyjne i badano, jakie ugrupowania tworzą kluczowych głosujących (*critical voter*), czyli takich, bez poparcia których koalicja nie zaistnieje. Interesowano się też obliczaniem *agreement index* jako korelatu, którego uwzględnienie pozwala lepiej ustalić względną „siłę” partii, oraz innymi czynnikami (poza prostą kumulacją siły głosu) wpływającymi na powstawanie lub nie koalicji. Z wczesnych badań europejskich (lub nad systemami europejskimi) do dziś aktualność zachowują ustalenia Sartoriego¹³, Mezeya¹⁴, MacRae’a¹⁵ i DiPalmy¹⁶.

Różnicę pomiędzy zachowaniem partii w Europie i USA – pod względem spójności i dyscypliny – tłumaczono na różne sposoby. W Europie główny powód wysokiej spójności widziano w oczywistej zależności rządu od większości parlamentarnej, która to zależność nie istnieje w amerykańskim systemie prezydenckim. Jednak reguła ta nie funkcjonuje bez wyjątków, wykazano bowiem znaczące okresy spadku kohezji ugrupowań parlamentarnych w systemach o charakterze gabinetowo-parlamentarnym (francuska IV Republika¹⁷ oraz liczne badania nad Izbą Gmin).

Analiza wielowymiarowa w odniesieniu do *public policy* również początkowo uznawana była w Europie za nieprzydatną – uważano, że stanowisko partii jako podmiotu spójnego jest jednolite, a zatem odmienne stanowisko wobec polityki publicznej zależeć będzie od przynależności partyjnej głosujących i ma w związku z tym tylko jeden wymiar: lewica–centrum–prawica.

Od lat siedemdziesiątych pojawiły się jednak badania wykazujące, że również głosowania w parlamentach europejskich mogą mieć charakter wielowymiarowy. Zaobserwowano istnienie ponadpartyjnych frakcji w kwestiach takich, jak integracja europejska, polityka zagraniczna, bezpieczeństwo socjalne i decentralizacja. Zjawisko to występowało z większym nasileniem w krajach, w których pojawiły się nowe partie polityczne – nowe partie wykazywały mniejszą jednolitość

¹³ G. Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, London 1976.

¹⁴ M. L. Mezey, *Comparative Legislatures*, Durham 1979.

¹⁵ D. MacRae, *Parliament, Parties and Society in France: 1946–1958*, New York 1967.

¹⁶ G. DiPalma, *Surviving Without Governing: The Italian Parties in Parliament*, Berkeley 1977.

¹⁷ D. MacRae, *Parliament...*, przyp. 16.

i większą skłonność do koalicji frakcyjnych niż partie starej elity. Jedną z prób wyjaśnienia zjawiska wielowymiarowych podziałów było uznanie, że legislatorzy głosują bo są motywowani interesem politycznym, który generalnie nakazuje im głosować zgodnie z oczekiwaniami swego elektoratu i wyznawaną ideologią (co pozwala im w określonych wypadkach poprzeć propozycje rządu mimo, że są w opozycji), a nie zgodnie z krótkoterminowym interesem politycznym zalecającym opozycji pryncypialnie głosować zawsze przeciw projektom rządowym. Decydująca ma być więc dla podjęcia decyzji określona *policy issue*, a nie *party manouver*.

Inspiracja amerykańskimi badaniami nad *dimensional policy analysis* doprowadziła jednak do uznania, że w Europie zachodzą dwa rodzaje fragmentacji parlamentarnej: kompozycyjna (duża liczba partii) i behawioralna (różne grupy głosujące różnie w obrębie tej samej partii). Wykazano przy tym, że obydwie te rodzaje fragmentacji mogą występować łącznie (IV Republika¹⁸), bądź też każdy z nich może występować oddzielnie, przy czym występowanie fragmentacji kompozycyjnej nie warunkuje występowania fragmentacji behawioralnej – jak miało to miejsce w Danii¹⁹, gdzie na przestrzeni dwudziestu lat pięć obecnych w parlamencie partii dzieliło się na dwa spójne bloki, głosujące zawsze przeciwko sobie (co powodowało, że parlament był tak stabilny, jakby składał się z dwóch bardzo spójnych partii).

Podsumowanie stanu badań behawioralnych

Przedstawione powyżej w zarysie zagadnienia, będące przedmiotem zainteresowania badaczy nazwanych umownie „behawioralnymi”, charakteryzuje ogromna wielowątkowość. Dają się jednocześnie zauważyć dwa zjawiska: intensywny rozwój zaawansowanych metod statystycznych, wykorzystywanych zwłaszcza w analizie wielowymiarowej oraz dowolność, o ile wręcz nie przypadkowość, w doborze przedmiotu badań. Obydwie, jak się wydaje, związane są z omówionym brakiem teorii średniego zasięgu w naukach politycznych. Trudności z usystematyzowaniem problemów związanych z określeniem zakresu badań i kryteriów wyboru sprawiają, że badacze koncentrują się po prostu na tym, co wyda im się interesujące lub – częściej – na obszarach, w których dysponują zgromadzonymi już dużymi zbiorami danych. Zjawisko to nasila się również wraz z wkraczaniem do politologii statystyków, zainteresowanych często tylko przetestowaniem mechanizmów matematycznych na kolejnych zestawach danych. Doprowadziło to do sytuacji, w której nauki polityczne dysponują aparatem pozwalającym ustalić weryfikowalne empirycznie zależności (często o dużych konsekwencjach praktycznych, jak np.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ E. Damgaard, J. Rusk, *Cleavage Structures and Representational Linkages: A Longitudinal Analysis of Danish Legislative Behavior*, „American Journal of Political Science” 1976, No. 20, s. 179–206.

zjawisko *pivotal senators*, czyli senatorów labilnych, których głosy są kluczowe dla wygrania określonych głosowań), ale jedynie odnośnie do niewielkich „wycinków” rzeczywistości politycznej. Jednocześnie wycinki te – wobec braku koordynacji pomiędzy ośrodkami badawczymi – nie przekładają się na stworzenie metod mających zastosowanie uniwersalne i pozwalających na uzyskiwanie porównywalnych wyników.

Neoinstytucjonalizm – parlament w strukturze władzy i struktura władzy w parlamencie

Tradycyjny instytucjonalizm, od którego rozpoczęła się historia nauk politycznych jako odrębnej dziedziny nauki, zajmował się analizą norm konstytucyjnych i w różnicach pomiędzy nimi dostrzegał wy tłumaczenie dla odmienności systemów politycznych w różnych krajach. Po zapoczątkowanej w socjologii „fali behawioralnej”, która zdominowała politologię w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, obserwujemy w naukach społecznych ostrożny powrót analizy instytucjonalnej. W swojej zmodyfikowanej wersji neoinstytucjonalizm nie zakłada już co prawda, że określone instytucje prawne decydują o kształcie systemu politycznego, ani nawet że instytucje stanowią jego istotę. Obecnie podejście to oznacza raczej, że w centrum uwagi badacza znajduje się instytucja (prawna bądź społeczna) – traktowana strukturalnie i funkcjonalnie, a więc będąca elementem szerszej całości, pozostająca w relacji do tej całości. Relację tę określić można mianem funkcji i zidentyfikować empirycznie. Różnica paradygmatu w stosunku do podejścia behawioralnego polega więc na tym, że neoinstytucjonalista pyta raczej „po co?” niż „dlaczego?”. Jest to niewątpliwy wpływ rozwoju funkcjonalnej teorii systemów politycznych.

Uwaga neoinstytucjonalistów skupia się na trzech obszarach:

- 1) parlament jako instytucja i jego relacja do innych instytucji,
- 2) instytucje wewnątrzparlamentarne i relacje pomiędzy nimi,
- 3) proces stanowienia prawa jako zjawisko zdeterminowane relacjami wskazanymi w pkt. 1 i 2.

Należy zaznaczyć, że badane obszary przenikają się tu silniej niż u politologów behawioralnych. Relacje egzekutywy z parlamentem wpływają na wewnętrzną strukturę tego ostatniego, a wszystko razem – determinuje proces stanowienia prawa. Stąd też neoinstytucjonalisci często traktują te obszary łącznie, jako różne aspekty badań nad statusem legislatury w systemie władzy.

Status ten, zgodnie z klasyczną już definicją Mezey²⁰, może zawierać się w jednym z pięciu modeli. Modele wyróżniane są w oparciu o dwa kryteria: pozycja parlamentu wobec egzekutywy w zakresie *policy making* (tu legislatura może być: silna, umiarkowana lub słaba) i stopień poparcia dla legislatury w społeczeń-

²⁰ M. L. Mezey, *Comparative...*

stwie (silnie i słabo popierane legislatury). Kombinacje tych łącznie pięciu wartości dają następujące modele legislatury:

- legislatura wrażliwa (silna i słabo popierana),
- legislatura marginalna (umiarkowana i słabo popierana),
- legislatura aktywna (silna i silnie popierana),
- legislatura reaktywna (umiarkowana i silnie popierana),
- legislatura minimalna (słaba i silnie popierana).

Teoretycznie możliwa jest jeszcze legislatura słaba i słabo popierana, jednak większość badaczy uznaje, że trudno byłoby przyporządkować jej jakikolwiek realnie istniejący system parlamentarny.

Ustalenie stopnia, w jakim legislatura bierze udział w tworzeniu polityki prawnej (*policy making*), a co za tym idzie – jaki jest jej status w strukturze władzy – możliwe jest przez analizę procesu ustawodawczego. Proces ten zazwyczaj rozpatruje się jako podzielony na kolejne fazy i rozgrywający się na różnych arenach. Badania koncentrują się na wykazaniu, że poszczególne fazy i areny stanowienia prawa uznać można za zdominowane przez legislaturę lub egzekutywę. I tak, najczęściej do dziś stosowanym podziałem procesu legislacyjnego jest wyróżnienie trzech faz:

- 1) formułowania polityki (tworzenie projektu ustawy),
 - 2) wyboru polityki (nadanie ustawie ostatecznego kształtu),
 - 3) kontroli polityki prawnej (ewaluacja wykonania uchwalonego wcześniej prawa),
- oraz dwóch głównych obszarów (aren), na których stanowienie prawa się odbywa: parlamentarnych (zwłaszcza komisje i posiedzenia plenarne) oraz pozaparlamentarnych (ministerstwa, posiedzenia rządu).

Liczne badania potwierdzają trafność podziału legislatur zaproponowanego przez Mezeya. Legislaturę aktywną cechuje przewaga nad egzekutywą we wszystkich trzech fazach tworzenia polityki publicznej. W Kongresie USA większą szansę uchwalenia mają projekty autorstwa deputowanych niż projekty prezydenckie, a liczba poprawek wnoszonych do projektów prezydenckich wskazuje na silną pozycję legislatury w fazie wyboru polityki. Wreszcie, legislatury aktywne potrafią zadbać o ewaluację uchwalonego prawa przez system nadzoru nad jego wykonaniem, funkcjonujący głównie za pośrednictwem powoływanych w tym celu komisji.

Dla legislatur reaktywnych charakterystyczna jest dominacja egzekutywy w zakresie formułowania polityki, przy jednocześnie relatywnie dużym udziale parlamentu w fazie wyboru rozwiązań oraz aktywnym udziale w kontrolowaniu ich wykonania. Z kolei legislatury marginalne, charakterystyczne dla krajów Trzeciego Świata, cechuje swoista „atrofia” udziału w stanowieniu prawa – nie biorą one znaczącego udziału ani w fazie formułowania, ani w fazie ewaluacji, zaznaczając jedynie swoje istnienie poprzez wpływ na treść ustawy w fazie wyboru.

To charakterystyczne dla podejścia neoinstytucjonalnego przeciwstawienie legislatury egzekutywie i poszukiwanie wyjaśnień dla ich wzajemnych relacji ujmowanych jako z założenia przeciwstawne, doprowadziło do dwóch istotnych dla politologa konsekwencji. Z jednej strony – spowodowało gwałtowny wzrost

badania nad wewnętrzną strukturą parlamentów w wymiarze porównawczym. W organizacji pracy oraz organizacji politycznej ciał ustawodawczych doszukiwano się przyczyn, dla których jedne legislatury są „silniejsze”, inne zaś „słabsze”. Jest to zjawisko niewątpliwie pozytywne, badacze dysponują bowiem obecnie bardzo bogatym materiałem faktograficznym z zakresów takich, jak wewnętrzna organizacja komisji i ich rola w procesie ustawodawczym czy wpływ polityki partyjnej na politykę państwa. Z drugiej strony, wydaje się, że neoinstytucjoniści wpadli w charakterystyczną dla tego sposobu myślenia pułapkę.

Analiza instytucji jest niezbędna dla zrozumienia, jak sprawowana jest władza. Ale to nie instytucje sprawują władzę, lecz władza jest sprawowana, między innymi, poprzez instytucje. Stąd też przeciwstawianie sobie poszczególnych instytucji tak, jakby były one politycznymi aktorami, prowadzić może do usunięcia z pola widzenia aktorów rzeczywistych. Bardzo wyraźnie widać to zwłaszcza z perspektywy badacza polityki kraju postkomunistycznego, w którym większość instytucji „politycznych”, takich jak parlament, miała charakter fasadowy, zaś transformacja ustrojowa polegała między innymi na uzyskiwaniu przez te instytucje nowej roli i rzeczywistej podmiotowości.

Patrząc na instytucje jako na narzędzia wykorzystywane przez aktorów do sprawowania władzy, a nie jako na samoistne ośrodki władcze, nie sposób powstrzymać się od konstatacji, że neoinstytucjonalizm jest ślepą uliczką. Zakwalifikowanie bowiem określonego systemu parlamentarnego do legislatur aktywnych bądź reaktywnych, samo w sobie nie daje przecież odpowiedzi na pytanie o to, kto – w sensie politycznym – ma decydujący wpływ na stanowienie prawa. Stąd też, jeżeli badania nad legislaturami mają prowadzić do rzeczywistego pogłębienia wiedzy na temat mechanizmów polityki, muszą być prowadzone z uwzględnieniem instytucji, ale nie w wyłącznym celu opisu tychże.

Podsumowanie

Powyższy przegląd zagadnień związanych z badaniami nad parlamentaryzmem nie jest wyczerpujący. Wynika to – oprócz wspomnianych na wstępie trudności, jakie napotyka próba usystematyzowania takich badań – również z faktu, że pod uwagę wzięto przede wszystkim kierunki badawcze stosunkowo ustabilizowane i mające uznany status w nauce zachodniej.

Jak już była o tym mowa, największy problem związany z badaniami nad procesem stanowienia prawa stanowi deficyt teorii średniego zasięgu. Wydaje się, że brak ten można byłoby – przynajmniej częściowo – przewyciężyć przez włączenie metod analizy przedstawionych powyżej do modeli eksplanacyjnych, które wykazały już swoją przydatność w wyjaśnianiu rozwiązań instytucjonalnych i prawnych na gruncie prawa prywatnego. Modele takie tworzone są w ramach ekonomicznej analizy prawa i to ona właśnie mogłaby stać się podstawą heury-

styczną pozwalającą na nadanie wynikom empirycznych badań nad legislacją nowego znaczenia.

Polityczny wymiar procesu prawotwórczego jest czynnikiem stosunkowo rzadko brany pod uwagę przez ekonomiczną analizę prawa. Jednakże w ramach modeli ekonomicznych (takich jak model kosztów transakcyjnych) polityczny aspekt legislacji może odgrywać istotną i wymierną rolę, a jej wyjaśnienie pozwala lepiej zrozumieć strukturę kosztów danego rozwiązania prawnego. W przeciwieństwie do analizy prawa prywatnego, w której badacze często odwołują się do zestawów danych makro- i mikroekonomicznych (pozwalających im stosunkowo łatwo weryfikować poprawność tworzonych modeli), w badaniach nad prawem publicznym dane gromadzone przez politologów interpretowane są najczęściej w świetle teorii społecznych, a nie ekonomicznych (przede wszystkim teorii wyboru społecznego). Połączenie badań z zakresu „twardej” politologii empirycznej z ekonomiczną analizą prawa (publicznego) przynieść może korzyści dwojakiego rodzaju:

- 1) lepsze zrozumienie przyczyn odmiennego kształtu instytucji publicznych w poszczególnych krajach,
- 2) lepsze zrozumienie procesu tworzenia prawa w państwie demokratycznym, a w szczególności włączenie procesu legislacyjnego do ogólnego modelu kosztów transakcyjnych, stosowanego w opisie ewolucji norm prawnych.

Zrealizowanie tego celu wymaga podejścia interdyscyplinarnego, łączącego działania z jednej strony z zakresu politologii – zbieranie i interpretacja empirycznych (behawioralnych) danych dotyczących funkcjonowania parlamentów, a z drugiej – z zakresu ekonomicznej analizy prawa, wykorzystującej te dane do budowy modeli wyjaśniających zarówno wzajemne zależności pomiędzy podstawowymi normami prawa publicznego (definiującymi kształt instytucji publicznych), jak i opisujących rezultat działalności tych instytucji, czyli – w przypadku parlamentów – ich normatywną działalność regulacyjną. Takie połączenie otworzyć mogłoby nowe perspektywy zarówno przed prawnikami, otrzymującymi bogaty materiał empiryczny dla weryfikacji skutków określonych rozwiązań prawnych, jak i przed politologami, wśród których częsta jest skłonność do ignorowania sfery normatywnej i poszukiwania prawdy o władzy jedynie w procesach społecznych.

Marcin Sala-Szczypiński

PRAWO - MORALNOŚĆ. PRÓBY DEFINICJI

Sens definiowania prawa i moralności

Problem relacji prawa i moralności jest stale obecny w codziennym życiu i praktyce organów stosujących prawo. Poruszając tę tematykę w rozmaitych dyskusjach warto pamiętać o dotychczasowym dorobku doktryny w tej dziedzinie, jak i o pewnych konwencjach pojęciowych, definicyjnych i systematyzacyjnych. Niniejszy tekst służyć ma prezentacji wybranych aspektów tej problematyki.

Zagadnienie określonego zdefiniowania pojęcia prawa zdaje się mieć dla prawników znaczenie fundamentalne, powtórzyć można za Leonem Petrażyckim, iż jest ono „tak zasadnicze i prejudycjalne, że od jego rozstrzygnięcia zależy sama możliwość nauki o prawie, jeżeli tę naukę pojmować należy”¹. Przesądzając autorytarnie *a priori* o tym, co nazywać będziemy prawem, co zaś moralnością, w znacznej mierze zdeterminujemy określone relacje między tymi zjawiskami, będą one bowiem w części po prostu logiczną konsekwencją dokonanych konwencjonalnie ustaleń pojęciowych. Z drugiej zaś strony trudno rozważać relacje pomiędzy czymś, czego zakresu choć w przybliżeniu nie znamy. Najlepszym, choć zapewne niedoskonałym, wyjściem z tej sytuacji jawi się wybór uproszczonych definicji zestawianych zjawisk, stanowiących punkt wyjścia dalszych rozważań, definicji, których jednak nie zamierzamy ślepo się trzymać i jeśli prowadzone rozważania

¹ L. Petrażycki, *Wstęp do nauki prawa i moralności. Podstawy psychologii emocjonalnej*, red. L. Kurowski, przedm. T. Kotarbiński, oprac. J. Lande, Warszawa 1959, s. 41.

i powoływane argumenty przekonają nas do innych określeń, to przyjmujemy je za prawdziwe, w ostatecznym rozrachunku otrzymując najbardziej dla nas przekonującą i użyteczną określenie prawa i moralności, jak i relacji pomiędzy nimi.

Próbując sformułować definicję prawa i moralności, już na wstępie napotykamy na trudności związane z brakiem jednolitej teorii definicji, uważanej bądź za rodzaj procedury, metody (pewnej działalności), bądź za rezultat tych czynności². Opierając się na ogólnym założeniu, zgodnie z którym definicja jakiegoś wyrazu polega na podaniu równoznacznika definiowanego wyrazu lub typowego kontekstu, w którym wyraz ten z reguły bywa używany³, uświadamiamy sobie, jak wielkim wyzwaniem jest stworzenie definicji prawa. Wcale nie mniejsze trudności staną nam na drodze, gdy spróbujemy zrealizować Arystotelesowski postulat, by wszelka definicja realna podawała dla definiowanego przedmiotu najbliższy rodzaj i różnicę gatunkową (*Definitio fit per genus proximum et differentiam specificam*).

Problemy związane z definiowaniem prawa, a także rezultaty osiągnięte w wyniku podejmowanych prób ich rozwiązania zilustrować można, przywołując poglądy J. Austina oraz L. A. Harta. Jak większość innych wyborów dotyczących prezentacji poglądów mających być ilustracją pewnych pojęć czy zjawisk, jest to wybór dalece uznaniowy i nie zamierzam też tłumaczyć się z niego szerzej, jak jedynie poprzez wskazanie, że pierwszy z wymienionych podjął śmiało w swych czasach próbę zdefiniowania jurysprudencji, drugi zaś krytykował go, odzegnując się od prostego definiowania prawa.

Jak twierdzi Austin, „prawo, w dosłownym i właściwym sensie może być określone jako reguła zachowania ustanowiona dla jakiejś myślącej istoty przez inną myślącą istotę, mającą nad tą pierwszą władzę”⁴. Taka definicja, oderwana od całości rozważań Austina, może być myląca, konieczne jest więc dodanie pewnych objaśnień. To, co potocznie bywa nazywane prawem, może być przypisane, zdaniem powoływanego autora, do jednej z czterech kategorii:

- prawo boskie (ustanowione przez Boga dla człowieka – prawo naturalne),
- prawo pozytywne (stanowione przez ludzi działających w charakterze suwerena),
- moralność pozytywna (ustalona przez ludzi nie działających w charakterze suwerena, jak również kodeksy honorowe, prawo międzynarodowe),
- prawo w figuratywnym znaczeniu tego słowa (prawa rynku, prawa fizyki).

Najistotniejsze dla Austina jest oczywiście prawo pozytywne, z kolei zaś dla opisu tej właśnie kategorii kluczowe znaczenie mają pojęcia rozkazu i nawyku posłuszeństwa. Skojarzenia, jakie wiążą się z pojęciem rozkazu to istnienie stałej hierarchii, w której rozkazodawca zajmuje dominującą pozycję, oraz odwoływanie się do zagrożenia dolegliwością (jak widział to Austin), bądź do szacunku wobec autorytetu władzy (czym poglądy pierwszego uzupełniał Hart).

² W. Patryas, *Definiowanie pojęć prawnych*, Poznań 1997.

³ K. Ajdukiewicz, *Zarys logiki*, Warszawa 1958, s. 30.

⁴ J. Austin, *The Province of Jurisprudence Determined*, London 1997, s. 5.

O powszechnym nawyku posłuszeństwa mówić będziemy w sytuacji, gdy większość nakazów jest częściej przestrzeganych niż nieprzestrzeganych.

Tworzona przez Austina definicja prawa jest niewątpliwie definicją projektującą. Także w znaczeniu przenośnym – projektuje ona bowiem narzędzie badania rzeczywistości, analizowania aktywności człowieka, której przejawami są między innymi prawo pozytywne (*ius*) i pozytywna moralność (*mos*). Tak naprawdę oddzielenie prawa od moralności ma charakter czysto intelektualny, oddziela się je tylko po to, by po przeanalizowaniu i ukazaniu wzajemnych zależności spojrzeć na nie ponownie jako na nierozzerwalne części organicznej całości – ludzkiej aktywności. Według Austina, aby określić pojęcie prawa i moralności, niezbędna jest obszerna lecz zarazem spójna dysertacja, nie wystarczy krótka i chaotyczna definicja. Dopiero takie obszernie wywody mogą dać nam właściwą definicję prawa i moralności. Stwierdzenia tego nie można jednak brać dosłownie – chodzi o to, by spełniająca formalny wymóg zwięzłości definicja, interpretowana była w odniesieniu do szerszej teorii, w której jest osadzona i na gruncie której została stworzona.

Pojawiły się twierdzenia, że „Hart nie definiuje prawa, a nawet nie próbuje tego czynić”⁵. I faktycznie, sam Hart wprost stwierdza, że cel jego książki „nie leży w dostarczeniu definicji prawa w znaczeniu reguły, poprzez odniesienie do której dałoby się sprawdzać poprawność użycia słowa «prawo»”⁶, zamiast tego „jest próbą oświetlenia pojęcia prawa, a nie definicji słowa «prawo»”⁷. Pojęcie prawa powstaje zaś w wyniku odkrycia i zrozumienia związku reguł pierwotnych i wtórnych, do którego to rozróżnienia wrócimy omawiając szerzej poglądy Harta na zagadnienie związku prawa i moralności.

Mając w pamięci powyższe uwagi przyjmijmy, że na potrzeby rozpoczęcia dalszych rozważań prawem nazywać będziemy uporządkowany zbiór generalnych i abstrakcyjnych norm postępowania, ustanowionych przez państwo, których realizacja zabezpieczona jest przymusem państwowym (inaczej prawo pozytywne). Moralnością zaś nazywać będziemy społecznie zobiektywizowane reguły postępowania, których treść zrelatywizowana jest do pojęć „dobra”, „słuszności” i „sprawiedliwości”.

Nurt aksjologiczny

Oprócz próby porządkującej systematyzację relacji prawo – moralność, warto przedstawić wybrane poglądy filozofów i teoretyków prawa dotyczące tego zagadnienia. Relacja pomiędzy prawem a moralnością od niepamiętnych czasów była jednym z podstawowych problemów filozofii prawa, stanowiła element definicyj-

⁵ J. Woleński, *Wstęp* [w:] H. L. A. Hart, *Pojęcie prawa*, tłum. J. Woleński, Warszawa 1998, s. XVIII i nast. (*Biblioteka współczesnych filozofów*).

⁶ H. L. A. Hart, *Pojęcie...*, s. 33.

⁷ *Ibidem*, s. 286.

ny poszczególnych nurtów filozoficznych, wyznaczając granicę pomiędzy kierunkami zwanymi aksjologicznymi a antyaksjologicznymi. Nurt aksjologiczny (pod tym określeniem powszechnie rozumie się w filozofii prawa głównie teorie prawa natury, począwszy od substancjalnej teorii św. Tomasza, a kończąc na koncepcjach prawa natury o zmiennej treści) podkreślał znaczenie problematyki moralnej w procesach definiowania i stosowania prawa, zaś tradycyjnie przeciwstawiany mu nurt antyaksjologiczny (utożsamiany z szeroko rozumianymi kierunkami pozytywistycznymi – w ujęciu Austina, Harta czy Kelsena) postulował oddzielenie tych zagadnień, pomijając moralność w definiowaniu prawa.

Fundamentalne znaczenie dla tej grupy poglądów („aksjologicznych”) miał Arystoteles – nie tylko jako jeden z pierwszych zdefiniował on sprawiedliwość w formalny sposób, odnosząc ją do zagadnienia dystrybucji dóbr, ale też (znowu jako jeden z pierwszych) omówił szerzej pojęcie prawa słusznego. Zwracał on mianowicie uwagę na fakt, że prawo jest ogólne, o niektórych zaś rzeczach nie można wydać trafnego sądu w sposób ogólny.

Jeśli więc ustawa orzeka o czymś ogólnie, a zdarzy się wypadek, który nie podlega pod to orzeczenie, to słuszną jest rzeczą, by tam, gdzie ustawodawca coś opuścił i przez sformułowanie ogólne popełnił błąd, uzupełnić ten brak tak, jakby ustawodawca sam orzekł, gdyby był z góry znał dany wypadek. Dlatego prawość (*epieikeia*) jest sprawiedliwością, a nawet czymś lepszym od pewnego rodzaju sprawiedliwości, choć nie od sprawiedliwości samej w sobie, lecz od błędu wynikającego z ogólnego sformułowania. I to właśnie jest istotą prawości, że jest korekturą prawa tam, gdzie ono niedomaga na skutek ogólnego sformułowania⁸.

Zaprezentowana przez Arystotelesa myśl o istnieniu dwu różnych systemów, sprzecznych ze sobą i konkurujących ze sobą, inaczej mówiąc, myśl o dualizmie prawa i słusności prawa, podejmowana była wielokrotnie. Przecież pod tym właśnie kątem zinterpretować możemy wszystkie koncepcje prawa natury. Przywołać można tu przykładowo poglądy św. Tomasza z Akwinu, który definiował prawo naturalne jako istniejące udziałowo w człowieku prawo wieczne.

Prawo to jest nienaruszalne i niezmienne, gdyż wynika z niezmiennego i doskonałego rozumu Bożego, ustanawiającego naturę. Inaczej rzecz się przedstawia z prawem ludzkim. Rozum człowieka jest zmienny i niedoskonały, dlatego też jego prawo jest zmienne i niedoskonałe. Ułomność rozumu ludzkiego przenosi się na tworzone przez niego prawo, które, tak jak człowiek, może mieć pewne wady i tak jak on, nie zawsze jest doskonałe. Wprawdzie powinno takim być,

zdarza się jednak niekiedy, że jakieś przykazanie, które w większości wypadków służy pożytkowi społeczeństwa, nie przystawa do tej oto osoby lub do tego oto wypadku, ponieważ albo to stanowiłoby przeszkodę do czegoś lepszego, albo [...] wprowadziłoby jakieś zło. [...] I dlatego ten, kto rządzi społecznością ma władzę dyspensowania od prawa ludzkiego, które ma oparcie właśnie w jego autorytecie. Może więc w wypadkach, kiedy prawo zawodzi, zezwolić na niezachowanie

⁸ Fragment w tłumaczeniu D. Gromskiej, cytowany z wyboru tekstów *Władza – wolność – prawo*, red. B. Szlachta, Kraków 1999, s. 61 i nast.

przepisu prawa [odstępstwa od prawa wiecznego są niedopuszczalne, nie są też konieczne, bowiem prawo to, jak i jego twórca, nie ma żadnych wad].

Nurt antyaksjologiczny

Wspomniany dualizm prawa stanowionego i prawa słusznego nie istniał natomiast dla przedstawicieli pozytywizmu prawniczego – przede wszystkim w ujęciu Austina i Kelsena. Postulowane przez nich absolutne podporządkowanie prawnika ustawie, którą powinien on wykonywać z jak największą precyzją, osiąganą między innymi poprzez stosowanie syllogizmu prawniczego, wykluczało próby stworzenia i uzasadnienia konkurującego z prawem pozytywnym systemu reguł słuszości, który mógłby stanowić część systemu prawa lub choćby go korygować. Pamiętajmy, że według Harta, jedną z podstawowych cech pozytywizmu (twierdzeniem określanym jako pozytywistyczne) było założenie, iż nie ma żadnego koniecznego związku pomiędzy prawem i moralnością, ani też pomiędzy prawem takim jakie jest, a takim jakie być powinno, zaś sam system prawny jest zamkniętym systemem logicznym, z którego każda decyzja może być wywnioskowana wyłącznie za pomocą rozumowań logicznych. Twierdzenia te uzupełniane były kolejnym – zgodnie, z którym sądy etyczne nie mogą być dokonywane (jak sądy o faktach) na podstawie racjonalnej argumentacji czy dowodów⁹.

Trzeba jednak podkreślić, że poglądy, które skłonni jesteśmy zgodnie z przyjętą tradycją określać mianem pozytywistycznych nie były jednolite, obok stanowisk skrajnych prezentowane były także ujęcia bardziej umiarkowane, jak choćby niżej powoływane twierdzenia Harta.

Według pozytywistów, definiowanie prawa jest niezależne od jego stosunku do moralności – nie zachodzi tu związek definicyjny, konieczny. W procesie definiowania oraz oceniania obowiązywania prawa nie wykorzystujemy kryterium zgodności z moralnością. Nie oznacza to jednak, że dla pozytywistów prawo może mieć dowolną treść moralną – są to jednak zagadnienia odrębne.

Stworzona przez Kelsena¹⁰ *Czysta teoria prawa* została nazwaną czystą, ponieważ miała wykluczyć z poznania prawa pozytywnego wszystkie obce mu elementy, jak przykładowo, ideę sprawiedliwości. Teoria ta odkryć miała naturę samego prawa, odpowiedzieć na pytanie, co jest prawem, nie zaś, jakie prawo powinno być. Kelsen stwierdzał niekompetencję swej teorii w przedmiocie udzielania odpowiedzi na pytanie, czy dany porządek prawny jest sprawiedliwy, czy nie jest. Nie negował przy tym użyteczności czy sensowności udzielania takiej odpowiedzi – lecz przez inne dyscypliny, nie przez jursprudencję normatywną.

⁹ H. L. A. Hart, *The Concept of Law*, Oxford 1961, s. 181 i nast.

¹⁰ H. Kelsen, *The Pure Theory of Law*, Berkeley–Los Angeles–London 1970.

Praktyczne przejawy idei monizmu i dualizmu

Idea dwu konkurujących ze sobą systemów prawnych, przytłumiona na pewien czas pozytywistycznym kultem ustawy, odżyła na nowo nie tylko w odradzających się koncepcjach prawa natury, ale także w poglądach zaliczanych do nurtu realizmu prawnego. W pierwszym rzędzie wymienić tu należy tzw. szkołę wolnego prawa, której przedstawiciele zdecydowanie odrzucali pozytywistyczne teorie wykładni i stosowania prawa, uznając, że prawo ustawowe jest tylko jednym z elementów składających się na pojęcie prawa, budowane w oparciu także o społecznie akceptowane normy obyczajowe, moralne. Stąd też rozróżnienie na „prawo w księgach” (*law in books*) i „prawo w działaniu” (*law in action*) – istotniejsze jest oczywiście to drugie, gdyż w oparciu o prawo w księgach nie można rozwiązać konkretnych problemów, bowiem nie nadąża ono za przemianami życia społecznego, ani nie odzwierciedla ono jego złożoności.

Powoływana wyżej koncepcja dualizmu wyszła poza krąg dyskusji teoretycznej, znajdując urzeczywistnienie przede wszystkim w dwu systemach prawa – prawie pretorskim i *equity*¹¹.

Źródłem prawa pretorskiego (*ius praetorium*) było przysługujące pretorowi (urzędnikowi sprawującemu jurysdykcję w sprawach między peregrynami oraz pomiędzy peregrynami a obywatelami rzymskimi) *ius edicendi*, czyli prawo ogłaszania solennych zapowiedzi, w jaki sposób magistratura korzystać będzie z powierzonej jej władzy. Edykt nie był zbiorem przepisów prawa materialnego – na jego treść składały się zapowiedzi dotyczące zakresu ochrony praw prywatnych w procesie i poza procesem. Trzeba tu zwrócić uwagę, że zakres zapowiadanej przez pretora ochrony nie zawsze odzwierciedlał obowiązujące prawo – często pretor zapowiadał udzielenie ochrony prawnej nawet wtedy, gdy nie była ona przewidziana w obowiązującym prawie i odwrotnie, zapowiadał odmowę udzielenia ochrony, chociaż postanowienia obowiązującego prawa dawały podstawę do jej uzyskania. Rozwiązania przewidziane w *ius praetorium* były znacznie bardziej dostosowane do potrzeb życia codziennego niż *ius civile*, a zarazem znacznie mniej od niego sformalizowane. Wzajemny stosunek *ius praetorium* i *ius civile* najlepiej oddają słowa Papiniana: „*Ius praetorium est, quod praetores introduxerunt adiuvandi vel supplendi vel corrigendi iuris civilis gratia utilitatem publicam...*” Wyliczone „wspomaganie”, „uzupełnianie” i „poprawianie” prawa cywilnego stanowi istotę prawa słusznego (*ius praetorium*), występującego zgodnie z koncepcją dualizmu obok prawa stanowionego (*ius strictum*).

Znacznie mniej odległym od nas czasowo przykładem „oficjalnego” dualizmu prawa było *equity*. *Common law* stworzyło bardzo sztywne, a przez to uciążliwe w stosowaniu normy prawne, zwłaszcza w zakresie postępowania sądowego. Środkiem, który służył poprawianiu i uzupełnianiu *common law* były normy słusz-

¹¹ M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, oprac. K. Sójka-Zielińska, Warszawa 1995, s. 41 i 452; K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa*, Warszawa 1993, s. 24 i 71.

ności – właśnie *equity*. Zasada słuszności ukształtowała się na podstawie drugiej ustawy westminsterskiej z 1285 roku. Normy te stosowane były w postępowaniu przed Sądem Kanclerskim (władza sądowa kanclerza powstała z praktyki samodzielnego załatwiania przezeń petycji skierowanych do króla). Od 1837 roku, po reformie sądownictwa, polegającej na uproszczeniu procedur, nastąpiła fuzja orzecznictwa opartego na *common law* i *equity*.

Słuszność i sprawiedliwość w prawie

Niewątpliwie polski ustawodawca musiał zakładać istnienie jakiejś materialnie bądź formalnie rozumianej sprawiedliwości czy słuszności, czego dowodem jest choćby wykorzystanie klauzul generalnych. W dyskusjach dogmatycznych i teoretycznych, w powoływanej argumentacji prawnicy bardzo często odwołują się do „sprawiedliwości” i „słuszności”, zakładając, iż terminy te posiadają jakoby oczywisty sens. Jednak bliższa analiza znaczenia przypisywanego tym terminom wykazuje, że wiążą się z nim jedynie niesprecyzowane i bardzo rozbieżne intuicje poszczególnych prawników i ideologów¹².

Zagadnienia słuszności i sprawiedliwości w prawie, stanowią przedmiot rozważań etyków i filozofów prawa od czasów klasycznej myśli greckiej. Do dziś jednak stawiać można pytania o kryteria rozróżnienia tych pojęć, czy wręcz nawet o sensowność takiego rozróżnienia. W bardzo wielu wypadkach i kontekstach stosowania, pojęcia te traktuje się jako synonimiczne. Niewątpliwie „sprawiedliwość” decyzji sądowego stosowania prawa, oceniana samoistnie, jako wewnętrzna właściwość konkretnej decyzji w konkretnej sytuacji, odpowiadałaby wprost niżej opisanej koncepcji „słuszności samoistnej”. Podobnie bliska słuszności byłaby alegalistyczna koncepcja sprawiedliwości, nakazująca ocenę decyzji oderwaną od prawa obowiązującego. Natomiast legalistyczne i nielegalistyczne koncepcje sprawiedliwości, wiążące sprawiedliwość decyzji z jej relacją do prawa obowiązującego, mogą być wyraźnie odróżnione od koncepcji „słuszności”, która wyjątkowo rzadko rozumiana jest jako zgodność decyzji z prawem (odwołuje się ona raczej do pozaprawnych kryteriów oceny). Stąd też, pamiętając iż jest to w znacznej mierze rozróżnienie konwencjonalne, mówiąc o „sprawiedliwości”, uwzględniać będziemy element zgodności z obowiązującym prawem, zaś „słuszność” kojarzyć będziemy przede wszystkim z pozaprawnymi kryteriami oceny.

W przypadku sprawiedliwości, bezsporne wydaje się, że chodzi tu o cechę działania – działania, które kierowane jest zamiarem jednakowego świadczenia dobra lub zła – wobec podmiotów identycznych pod jakimś określonym, istotnym względem (sprawiedliwość rozdzielcza), w szczególności poprzez jednakową odpłatę wobec podmiotów, które wcześniej świadczyły określonego rodzaju dobro

¹² Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 45.

lub zło (sprawiedliwość wyrównawcza¹³). Tak formalnie określona sprawiedliwość staje się jednak w pełni operatywnym kryterium oceny danego zachowania dopiero po rozstrzygnięciu, jaką to cechę traktować będziemy jako istotną dla równego świadczenia dóbr jakimś podmiotom (czy świadczyć każdemu po równo, czy też odpowiednio do: wysiłków, osiągnięć, potrzeb, pozycji społecznej itd.). Pojęcie sprawiedliwego charakteru jakichś norm bądź postępowania najczęściej łączy się z ich aprobatą, dodatnią oceną.

Rozpatrując znaczenie koncepcji sprawiedliwości dla zagadnienia stosowania klauzuli generalnej zasad współżycia społecznego, wpisującego się przecież w szersze pojęcie stosowania prawa (rozumiane jako proces wydawania konkretnej decyzji, ustalającej konsekwencje prawne danego stanu faktycznego na gruncie określonej normy generalno-abstrakcyjnej), szczególną uwagę zwrócić musimy na rozważania dotyczące koncepcji sprawiedliwości decyzji sądowej. Wyróżnić można następujące koncepcje: legalistyczną, nielegalistyczną oraz alegalistyczną¹⁴.

Legalistyczna koncepcja sprawiedliwości decyzji sprowadza się do jej zgodności z prawem. Ta zaś wyraża się w zwrocie stosunkowym, który stwierdza zgodność decyzji z jej podstawą normatywną – co odpowiada formule sprawiedliwości formalnej. Prostota tej koncepcji jest jednak pozorna. Po pierwsze dlatego, że pomija skomplikowane zagadnienie ustalania zgodności decyzji z prawem, po drugie, że wielokrotnie sama „zgodność z prawem” nie wystarcza dla podjęcia decyzji – przede wszystkim w sytuacjach, gdy zawarte w przepisach prawa obowiązującego zwroty oceniające (a zwłaszcza interesująca nas klauzula zasad współżycia społecznego) odsyłają poza system obowiązującego prawa¹⁵.

Nielegalistyczna koncepcja sprawiedliwości uzależnia sprawiedliwość decyzji od zgodności z obowiązującym prawem, uzupełniając jednak ten wymóg warunkiem, by stosowane normy prawa oceniane były jako sprawiedliwe – decyzja sprawiedliwa to decyzja zgodna z obowiązującym prawem, o ile samo to prawo może być uznane za sprawiedliwe. Zgodność decyzji z prawem jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym jej sprawiedliwości.

Natomiast alegalistyczna koncepcja sprawiedliwości decyzji całkowicie odrywa taką jej ocenę od stosunku do obowiązującego prawa. „Sprawiedliwość ponad prawem” stanowi jedyne kryterium oceny decyzji.

Niewątpliwie zaprezentowane powyżej koncepcje sprawiedliwości mają charakter relacyjny – wymagają bowiem wartościowania decyzji ze względu na jej relację do jakiejś normy. Sprawiedliwość określana samoistnie, bez odniesienia do kryteriów zewnętrznych byłaby synonimem „słuszności samoistnej” i odpowiadałaby wewnętrznej właściwości konkretnej decyzji sądowej. Charakter takiej wersji sprawiedliwości najlepiej oddaje tautologiczne sformułowanie – „decyzja spra-

¹³ Rozróżnienie tych dwu rodzajów sprawiedliwości wywodzi się od Arystotelesa (*Etyka Nikomachejska*, tłum., oprac. i wstęp D. Gromska, Warszawa 1956, s. 159 i nast.).

¹⁴ Powołuję się tu na niezwykle użyteczny i zakorzeniony w literaturze podział omawiany szerzej przez J. Wróblewskiego, *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław 1973, s. 185 i nast. (*Biblioteka klasyków filozofii*).

¹⁵ Jak ujmuje to J. Wróblewski w cytowanej wcześniej pracy – właśnie do „materialnej sprawiedliwości”.

wiedliwa to decyzja sprawiedliwa”. Zagadnienie słuszności w prawie może być rozpatrywane w różnych, wzajemnie ze sobą powiązanych ujęciach¹⁶.

Mówić możemy o teoretycznym ujęciu słuszności, tworząc określone konstrukcje filozoficzne, etyczne czy prawnicze, pomocne przy udzielaniu odpowiedzi na abstrakcyjnie postawione pytanie: Co to jest słuszność? Słuszność analizować możemy również z punktu widzenia tekstów prawnych – rozpatrując z punktu widzenia treści norm prawnych częstotliwość i zakres posługiwania się „słusznością”. Niezwykle istotne są badania prowadzone nad słusznością przez pryzmat praktyki orzecznictwa. Wówczas chodzić nam będzie o to, kiedy i w jaki sposób reguły słuszności wpływają na wydawane decyzje stosowania prawa. Wpływ ten możemy badać odwołując się do dwojakiego materiału – po pierwsze do tekstów decyzji wraz z ich uzasadnieniami, po drugie do materiału psychicznego (procesów faktycznie motywujących podjęcie decyzji o określonej treści). Wreszcie, słusznością w prawie można zajmować się z oceniająco-postulatywnego punktu widzenia, formułując zalecenia dotyczące sposobów (i treści) tworzenia i stosowania prawa ze względu na słuszność.

Wyizolowanie którejs z wyżej zaprezentowanych możliwości analizy słuszności może wynikać z konkretnych potrzeb czy celów badawczych. Poniżej zaprezentowane uwagi mają charakter „mieszany”, co odpowiada prowadzonej przez nas wielopłaszczyznowej analizie zasad współżycia społecznego.

Odróżnić należy dwa podstawowe ujęcia słuszności – samoistne i relacyjne. W pierwszym z nich przez słuszność rozumiemy określanie tym mianem konkretnej decyzji, która w sposób „słuszny” koryguje rozstrzygnięcie, jakie należałoby wydać zgodnie z normami regulującymi określonego rodzaju przypadki. Istotne jest to, iż owa korekta nie opiera się na jakichkolwiek innych normach ogólnych, które służyć mogłyby za „konkurencyjną” podstawę podejmowania decyzji, lecz ma charakter ściśle indywidualny, konkretny. Słuszność w tym ujęciu nie nadaje się do generalizacji, lecz jest odwołaniem się do bliżej nieokreślonych „względów słuszności”, odpowiadających jakiemuś „poczuciu moralności”, przeżywania dezaprobaty określonej decyzji, skutkującej wyborem innego, najlepszego w danej sytuacji zachowania.

W ujęciu relacyjnym słuszność rozumiana jest jako zgodność normy lub decyzji z inną normą bądź decyzją, których dodatnią wartość się zakłada. To ujęcie można wyrazić zwrotem:

norma N_a jest słuszna jako zgodna z normą N_b .

Zgodność ta rozumiana jest szeroko, obejmując zarówno wynikanie, jak i brak sprzeczności pomiędzy tymi normami. Relacyjne ujęcie słuszności wymaga istnienia co najmniej dwu zbiorów norm – po pierwsze zbioru, do którego należy

¹⁶ J. Wróblewski, *Słuszność w systemie prawa polskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1970, nr 1, s. 97 i nast.

norma oceniana, po drugie zbioru, do którego należy norma, ze względu na którą dokonuje się tej oceny. Powyższe spostrzeżenia odnoszą się również do słuszności decyzji (choćby poprzez przyjęcie, że decyzja tworzy określoną normę konkretno-indywidualną).

Podstawowe dla naszych rozważań znaczenie będą miały ustalenia dotyczące funkcji, jaką słuszność pełni w systemie prawa polskiego – chodzi tu o odesłania do słuszności jako czynnika determinującego podejmowania decyzji stosowania prawa. Mogą tu wystąpić poniżej wymienione sytuacje¹⁷.

Normy prawa obowiązującego mogą odsyłać podmiot wydający decyzję do reguł słuszności – w tym wypadku reguły te stanowią uzupełnienie prawa obowiązującego, dopełniające podstawę decyzji. Istotne jest, że w takim wypadku reguły te mogą również stanowić element uzupełniający tak zwane luki prawne. Po drugie, tekst prawa obowiązującego może pozostawiać organowi wydającemu decyzję – luz polegający na możliwości podjęcia rozstrzygnięć odpowiadających okolicznościom konkretnego przypadku, nakazując jednocześnie wydanie decyzji „słusznej”. Wreszcie, prawo obowiązujące może ustalać wiążące dyrektywy stosowania lub wykładnie prawa, nakazujące dokonywanie określonych czynności z uwzględnieniem słuszności.

Jak z powyższego widać, słuszność traktowana może być funkcjonalnie jako odpowiednik zasad współżycia społecznego. Zasady te pełnią bowiem rolę analogiczną do słuszności, przy czym chodzić tu będzie *prima facie* przede wszystkim o odpowiednik słuszności relacyjnej – dokonywanie oceny określonego zachowania w odniesieniu do zespołu reguł określanych mianem zasad współżycia społecznego.

Na podkreślenie zasługuje także omówione w literaturze zagadnienia stanowisko¹⁸, zgodnie z którym powoływanie się na zasady współżycia społecznego może pełnić rolę analogiczną do tej, jaką spełnia słuszność samoistna, bowiem powołanie tych zasad pozwala na zindywidualizowanie rozstrzygnięcia w takim samym stopniu, w jakim czyni to „słuszność” – prowadząc do korektury prawa w konflikcie pomiędzy ogólną i abstrakcyjną regulacją prawną a okolicznościami konkretnego przypadku w świetle ocen organu stosującego prawo. Owo podobieństwo funkcjonalne nie pociąga za sobą podobieństwa konstrukcyjnego. Dyskusyjnych różnic dotyczących konstrukcji teoretycznych nie będziemy jednak w tym miejscu omawiać.

Próba systematyzacji relacji pomiędzy prawem a moralnością

Pełna analiza relacji prawo – moralność nadawałby się na odrębną, niezwykle obszerną monografię¹⁹, zamierzam jednak poświęcić uwagę tylko wybranym aspek-

¹⁷ Co do szczegółów: *ibidem*, s. 104 i nast.

¹⁸ *Ibidem*, s. 114 i nast. oraz cytowana tam literatura.

¹⁹ Wskazać należy zwłaszcza prace W. Langa, *Relacje między prawem i moralnością*, „Studia Filozoficzne” 1985, nr 2-3; oraz i d e m, *Prawo i moralność*, Warszawa 1989.

tom tej relacji. Związki prawa i moralności mogą być analizowane na wielu płaszczyznach²⁰ – ograniczę się jedynie do płaszczyzny dyskursu prawnego i etycznego (logiczno-językowej), na której to płaszczyźnie wyróżniamy relacje treściowe, systemowe i strukturalne, odnoszące się odpowiednio do merytorycznego związku treści norm prawnych i moralnych, stosunków między prawem i moralnością w sferze obowiązywania norm, powiązania tych systemów za pomocą przepisów odsyłających.

Przedstawiona poniżej typologia relacji pomiędzy prawem a moralnością nie jest kompletna ani wyczerpująca. Ma ona charakter orientacyjny, a jej celem jest zarysowanie tła dla dalszych dyskusji²¹.

W zależności od płaszczyzny rozważań oraz kryteriów charakterystyki, wyróżnić można relacje socjologiczne, psychologiczne i systemowo-dyskursywne²². Szczególnie dla nas ważna jest płaszczyzna systemowo-dyskursywna, na której rozważania nad związkami prawa i moralności²³ zrelatywizowane są do pojęcia systemu prawa, jego właściwości strukturalnych i właściwości języka prawnego i prawniczego oraz do swoistych cech dyskursu prawniczego. W płaszczyźnie tej występują następujące rodzaje relacji: treściowe, strukturalne, uzasadnienia i walidacyjne. Relacje te są ze sobą ściśle powiązane i zaproponowany podział nie jest rozłączny.

Relacje treściowe sprowadzają się do wskazania zbieżności i rozbieżności treści norm prawnych i moralnych, przejawiają się one także we wszystkich pozostałych rodzajach relacji. Przyjąć można, że zakresy przedmiotowej regulacji prawa i moralności krzyżują się. Istnieje więc obszar zachowań regulowanych zarówno przez prawo i moralność, jak i podzbiory zachowań regulowanych wyłącznie przez prawo i wyłącznie przez moralność. Rozróżnienie to jest możliwe, o ile przyjmiemy założenie, że jeśli dane zachowanie *Z* nie jest regulowane na gruncie danego systemu, to jest ono dla niego indyferentne. Rozróżnienie takie nie byłoby natomiast możliwe na gruncie etyki legalistycznej, przypisującej pojęciu prawa dodatnią wartość moralną.

Odnośnie do wspólnego zakresu regulacji przedmiotowej, opisać można dwa rodzaje łącznego normowania – równoległy i kompleksowy. Regulacja równoległa ma miejsce wówczas, gdy normy prawne wyróżniają i regulują pewien typ zachowań regulowany jednocześnie przez moralność, nie odwołując się jednak do tej moralności.

Regulacja kompleksowa zachodzi wtedy, gdy normy prawne i moralne regulują określone typy zachowań w sposób wzajemnie się uzupełniający. Może ona

²⁰ Idem, *Prawo i moralność...*, s. 15 i nast.

²¹ Bardzo rozwinięte i szczegółowo uzasadnione typologie związków prawa i moralności przedstawia W. Lang w cytowanych powyżej pracach.

²² W. Lang, *Relacje między prawem...*, s. 119.

²³ Przy przyjęciu idealizującego założenia traktującego prawo i moralność jako systemy (odpowiednio: statyczno-dynamiczny i statyczny).

mieć charakter zewnętrzny – gdy pewien typ zachowań regulowany jest przez normy prawne i moralne, do których odsyłają przepisy zawierające klauzule generalne (jak właśnie zasady współzycia społecznego).

W przypadku regulacji równoległej możliwe jest rozbieżne normowanie pewnych zachowań przez prawo i moralność, natomiast regulacja kompleksowa jest w założeniu zbieżnym pod względem merytorycznym uregulowaniem danego typu zachowań przez normy prawne i moralne²⁴.

Relacje strukturalne określają stosunek systemu prawa do systemu moralności. O tym, czy dane normy moralne przynależą do systemu prawa, bądź nie przynależą do niego, są jednak prawnie relewantne (wchodząc w skład szeroko pojmowanego porządku prawnego), rozstrzygają reguły strukturalne systemu prawa oraz reguły wykładni. Zasady moralne mogą zostać włączone do porządku prawnego poprzez odpowiednie konstrukcje normatywne i doktrynalne.

Pewne normy, wyróżniające się swą doniosłością i rolą odgrywaną na obszarze prawa stanowić mogą zasady prawne. Wyznaczają one kierunek działań prawodawczych, interpretacji przepisów, stosowania prawa, wskazują preferencje w razie kolizji norm prawnych. Uzasadnienie szczególnego charakteru zasad prawnych opierać się może na nadrzędności norm prawa konstytucyjnego czy międzynarodowego lub też na walorze nadrzędności, nadanym rekonstruowanym z systemu prawa regułom przez doktrynę i judykaturę. Znaczna część tych zasad ma charakter reguł moralnych, na przykład zasada głosząca, iż „nikt nie powinien osiągać korzyści z własnego bezprawia”²⁵.

Inną drogą włączania ocen moralnych w strukturę prawa są odesłania pozasystemowe. Mogą one występować w dwu postaciach. Odesłania pierwszego stopnia polegają na użyciu w przepisach prawnych nieprawnych terminów wartościujących, takich jak „dobro dziecka”, „niskie pobudki czynu”. Odesłania drugiego stopnia kierują do społecznie zobiektywizowanych standardów ocennych, określonych kategorii zasad etycznych (jednym z podstawowych kryteriów oceny są zasady współzycia społecznego). Według niektórych poglądów wyłącznie odesłania drugiego stopnia stanowią klauzule generalne we właściwym tego słowa znaczeniu, niektórzy autorzy pojęciem tym obejmują także odesłania pierwszego stopnia, odróżniając odpowiednio klauzule generalne I i II typu, o czym będzie jeszcze mowa.

Relacje uzasadnienia dotyczą wykorzystania zasad moralnych jako racji dla określonych norm czy instytucji prawnych. W przypadku regulacji kompleksowej wprowadzanej na drodze powiązań strukturalnych, opierających się na odesłaniach drugiego stopnia, uzasadnienie moralne danego przepisu jest niejako bezpośred-

²⁴ Zdaniem W. Langa (*Prawo i moralność...*, s. 135) zbieżność ta dotyczy tylko norm prawnych i moralnych wspólnie regulujących dany typ zachowań, „niewykluczona jest natomiast niezgodność innych norm prawnych, do których odsyła system prawa”. Trzeba jednak zauważyć, że (zwłaszcza w odniesieniu do zasad współzycia społecznego) niezgodność taka oznaczałaby jednocześnie sprzeczność w systemie prawa, skoro owe normy moralne służą wyznaczeniu treści i zakresu zastosowania norm prawnych.

²⁵ Wymienia ją przykładowo W. Lang, *Prawo i moralność...*, s. 210.

nio zawarte w jego treści. Przepisy odsyłające do zasad współżycia społecznego nie wymagają właściwie dalszego uzasadniania moralnego, jakichś nowych, „zewnątrznych” racji. Jednak również normy prawne nie dotyczące reguł moralnych, mogą być uzasadniane przez relatywizację do zasad etycznych.

Wyróżnić można dwa podstawowe rodzaje aksjologicznego uzasadniania normy prawnej – deontologiczne i teleologiczne. Pierwsze polegają na relatywizacji systemowej, w której chodzi o wykazanie bezpośredniego związku treściowego normy prawnej i normy moralnej, drugie zaś na wskazaniu, iż spełnienie danej normy prawnej stanowi warunek konieczny stanu rzeczy będącego spełnieniem zasady etycznej. W stosunku do norm prawnych odsyłających do zasad współżycia społecznego oba te rodzaje uzasadnień znajdują zastosowanie.

Relacja walidacyjna dotyczy znaczenia norm moralnych dla obowiązywania norm prawnych. Możliwe są tu dwa stanowiska. Zgodnie z pierwszym, moralność jest podstawą obowiązywania prawa, zaś według drugiego – prawo i moralność są systemami normatywnymi niezależnymi walidacyjnie i oceny moralne nie przesądzają o uznaniu norm prawnych za obowiązujące.

Monika Augustyniak

STATUS PRAWNY RADNEGO JEDNOSTKI POMOCNICZEJ GMINY

Wprowadzenie

W obowiązującym stanie prawnym istnieje możliwość utworzenia w obrębie gminy jednostek pomocniczych. Regulacja dotycząca organizacji i funkcjonowania tych jednostek w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹ jest bardzo ograniczona.

Określa tylko ogólne ramy ich funkcjonowania, elementy statutu oraz pozycję publiczno- i prywatnoprawną². Status prawny radnego jednostki pomocniczej gminy został w niewielkim zakresie unormowany w ustawie o samorządzie gminnym, w szerszym zakresie pozostawiony do regulacji w statucie danej jednostki.

Ustalenie statusu prawnego radnego jednostki, jego praw i obowiązków, ma istotne znaczenie w świetle partycypacji społecznej wspólnoty lokalnej, będącej potwierdzeniem zasady subsydiarności.

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., zwana dalej u.s.g.

² Por. regulację zawartą w art. 39 ust. 4 u.s.g. oraz art. 48 u.s.g.

Prawa i obowiązki radnego

1. Uczestniczenie w pracach rady gminy

Uczestniczenie w pracach rady gminy stanowi prerogatywę przewodniczącego organu wykonawczego jednostek pomocniczych, który jest zarazem radnym danej jednostki. Zgodnie z art. 37a u.s.g. przewodniczący organu wykonawczego może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie. W tym przypadku chodzi o statut gminy³. Zamieszczenie przedmiotowych postanowień w statucie danej jednostki pomocniczej jest dopuszczalne, a nawet wydaje się, że znajduje swoje *ratio* w umiejscowieniu ich również w tym akcie prawnym. Przewodniczący organu wykonawczego nie ma prawa udziału w głosowaniu w radzie gminy, chyba że jednocześnie jest radnym gminy. Jego uczestniczenie w pracach rady stanowi uprawnienie, z którego nie musi korzystać. Uprawnienie to nie obejmuje głosowania nad sprawami rozpatrywanymi przez radę lub jej organy wewnętrzne⁴. Zakres i zasady udziału w sesjach oraz w pracy organów wewnętrznych rady powinien ustalać statut gminy.

Według A. Agopszowicza, uprawnienie do uczestniczenia w pracach rady zawarte w art. 37a u.s.g., powinno stać się obowiązkiem przewodniczącego organu wykonawczego, a nie tylko uprawnieniem, bowiem tego stanowczo wymaga współpraca między tymi organami. Taka redakcja przepisu wskazuje, że ustawodawca uznał tę współpracę za niecelową, z czym, zdaniem autora, trudno się zgodzić⁵. Sądzę, że redakcja przepisu, która przyznaje uprawnienie do współpracy na szczeblu organowi jednostki pomocniczej gminy i organowi gminy, wydaje się wystarczająca. Wprowadzenie obowiązku współpracy przepisem ustawowym lub w drodze upoważnienia do regulacji tej kwestii w statucie danej jednostki, nie wydaje się trafne, bowiem wyegzekwowanie tej współpracy jest wręcz niemożliwe. Stwierdzić należy, że w ustawie o samorządzie gminnym nie ma przepisów uzasadniających stosowanie przez organy gminy (w tym przypadku przez radę gminy) środków dyscyplinarnych wobec przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w razie niewykonania przez niego obowiązku uczestniczenia w pracach rady. Uniemożliwia to egzekwowanie obowiązku współpracy, nadając

³ Zob. § 39 ust. 2 Uchwały Nr XX/340/2004 Rady Miejskiej Katowic z 9 lutego 2004 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Katowice (Dz.Woj.Śląsk. Nr 14, poz. 539), który stanowi, że przewodniczący zarządu jednostki pomocniczej może składać pisemne wnioski na sesjach i komisjach rady w sprawach dotyczących danej jednostki i zgodnych z porządkiem obrad; por. też § 55 ust. 3 Uchwały Nr 124/21X/07 z 29 maja 2007 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Płocka (Dz.Urz.Woj.Maz. Nr 169, poz. 4619), który określa, że przewodniczący organu wykonawczego osiedla może uczestniczyć w pracach Rady poprzez zabieranie głosu na sesjach w punkcie obrad pn. „sprawy różne” po udzieleniu głosu prowadzącemu sesję, bez prawa udziału w głosowaniu i zawiadamiany jest o sesji rady na takich samych zasadach, jak radny Rady.

⁴ Zob. A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 355.

⁵ A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 220.

jej tym samym charakterem postulacyjnym. Jedyną sankcją *de lege lata* jest utrata diety, w przypadku, gdy przepisy uchwały „dietowej”⁶ regulują tę kwestię. Poza tym rozwiązaniem istnieje jedynie możliwość weryfikacji dokonań i wywiązywania się z obowiązków przewodniczącego organu wykonawczego przy następnych wyborach do organów tych jednostek.

Przepisy statutu gminy mogą stwarzać możliwość zabrania głosu przez przewodniczącego we wszystkich sprawach albo w sprawach dotyczących tylko jednostek pomocniczych. Ograniczenie przedmiotowe prawa zabrania głosu należy do materii statutowej.

Przewodniczący rady gminy musi każdorazowo zawiadamiać, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy. Od unormowań statutowych zależy, czy zawiadomienie to będzie również dotyczyć posiedzeń komisji stałych i doraźnych⁷.

Należy zwrócić uwagę, że art. 37a u.s.g. dotyczy tylko przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy. Można sądzić, że ustawodawca wyłączył z regulacji tego artykułu sołtysów. Jednak w doktrynie, jak i w praktyce samorządowej, wyrażane są poglądy, że poprzez przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej, w ujęciu art. 37a u.s.g., należy także rozumieć sołtysa⁸.

Pozostali radni mogą uczestniczyć w sesjach rady i w posiedzeniach komisji na takich samych zasadach jak mieszkańcy danej wspólnoty lokalnej, zgodnie z postanowieniami określonymi w ustawach (np. jawność działania organów gminy) i w statucie rady gminy.

2. Dieta i (lub) zwrot kosztów podróży

Artykuł 37b ust. 1 u.s.g., stanowi, że rada gminy może⁹ ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Niedopuszczalne są więc tym samym żadne inne rekompensaty. Przychylił się do tego poglądu Naczelny Sąd

⁶ Zob. art. 37b ust. 1 u.s.g.

⁷ Zob. § 77 ust. 2 Statutu Miasta Krakowa z 13 kwietnia 2005 r., stanowiącego załącznik do uchwały Nr LXXV/732/05 Rady Miasta Krakowa (tekst jedn. Dz.Urz.Wojew.Małop. Nr 256, poz. 1804 ze zm.), który stanowi, że Przewodniczący Rady Miasta zawiadamia przewodniczących zarządów Dzielnic o każdym planowanym posiedzeniu Rady i komisji, co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia posiedzenia, na zasadach określonych dla radnych.

⁸ A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny...*, s. 355; podobnie: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska [et al.], Warszawa 2002, s. 311.

⁹ A. Wiktorowska wskazuje, że fakultatywność pewnych sformułowań typu „Rada może” świadczą jednoznacznie o pewnym luzie decyzyjnym samej Rady, a więc o pewnym zakresie jej samodzielności tzw. statutowej – A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2002, s. 91.

Administracyjny w wyroku z 19 września 2001 r., podkreślając, że „wydatki poniesione przez organy wykonawcze jednostek pomocniczych powinny być ujęte w wysokości diety przysługującej tym podmiotom”¹⁰. Stąd wniosek, że rada gminy nie może uchwałą upoważnić do ustanowienia rekompensat dla członków tych organów, bowiem w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, samodzielność gminy wynika z granic określonych przez ustawy, a na gruncie ustawy o samorządzie gminnym brak aktualnie podstawy prawnej umożliwiającej podjęcie takiej uchwały. Przez pojęcie diety należy więc rozumieć zwrot kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem funkcji i zadań powierzonych do realizacji, natomiast koszty podróży służbowej to koszty poniesione w związku z wyjazdem dotyczącym realizacji zadań związanych z pełnieniem funkcji. Ani judykatura, ani doktryna nie precyzują, jakie wydatki wchodzi w skład tych kosztów¹¹.

Podkreślić należy, że rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotów kosztów podróży służbowych radnych gminy¹² oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy¹³, nie mają zastosowania do członków organów jednostek pomocniczych.

W doktrynie i w judykaturze powstał spór w sprawie interpretacji zakresu tych pojęć oraz zakresu samodzielności rady gminy w ustalaniu zasad, o których mowa w tym artykule. Z jednej strony judykatura opowiada się za wąskim rozumieniem uprawnień w postaci diety i zwrotu kosztów podróży służbowej¹⁴ oraz przeciwko rozszerzaniu tych uprawnień na inne świadczenia, niż te ściśle wskazane przez ustawodawcę. Z drugiej strony „daje się zauważyć szeroką – podmiotową i przedmiotową – interpretację zakresu samych instytucji diety i zwrotu kosztów podróży w odniesieniu do członków organów jednostek pomocniczych”¹⁵.

Ustawodawca rozciągnął przywilej określony w art. 37b u.s.g. również na członków organu wykonawczego jednostki pomocniczej, członków rady dzielnicy (osiedla) oraz rady sołectkiej. Jednak zdecydował, że rada gminy może ustanowić zasady, na jakich będzie im przysługiwała dieta lub zwrot kosztów podróży służbowej. Poprzez użycie łącznika alternatywy zwykłej w tym przepisie, ustawodawca

¹⁰ Wyrok NSA z 19 września 2001 r., II SA 1593/01, LEX nr 53382.

¹¹ P. Chmielnicki, *Statuty jednostek pomocniczych gminy. Wzory z komentarzem*, Warszawa 2004, s. 61; zob. też S. Płazek, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki [et al.], Warszawa 2007, s. 313. Autor wskazuje, że mimo rozbieżności w orzecznictwie, obecnie jest dopuszczalne, by dieta oraz koszty podróży służbowych mogły być ustalane i wypłacane w formie ryczałtu; zob. też uchwałę NSA z 19 czerwca 2000 r., OPS 10/00, ONSA 2001, nr 1, poz. 6.

¹² Dz.U. z 2000 r. Nr 66, poz. 800 ze zm.

¹³ Dz.U. z 2000 r. Nr 61, poz. 710.

¹⁴ Wyrok NSA z 19 września 2001 r., II SA 1593/01, LEX nr 53382.

¹⁵ P. Chmielnicki, *Statuty jednostek...*, s. 369; zob. też uchwałę SN z 8 lutego 1996 r., III AZP 33/95, OSNAPiUS 1996, nr 16, poz. 216; wyrok NSA z 23 stycznia 1997 r., SA/Rz 1021/96, Wokanda 1997, nr 11, s. 39. NSA w przedmiotowym wyroku stwierdził, że rada gminy może przyznać softysowi prawo do diet i zwrotu kosztów podróży za udział w posiedzeniach zarządu gminy oraz komisji rady.

pozostawił w gestii rady gminy decyzję o wyborze uprawnień. Sądzę, że rozróżnienie uprawnień określonych w ust. 1 oraz w ust. 2 art. 37b u.s.g., w zależności od funkcji, jaką się pełni w danej jednostce pomocniczej, nie znajduje uzasadnienia. Postulatem *de lege ferenda* jest więc jednolita konstrukcja przepisu określająca uprawnienie rady gminy do ustanowienia zasad, na jakich członkom organów jednostek pomocniczych (w tym przewodniczącym) będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży.

Wydaje się prawnie dopuszczalne, by zasady, na jakich przyznaje się diety i (lub) zwrot kosztów podróży, regulowane były statutem gminy¹⁶. Rada gminy może jednak w tym przedmiocie podjąć odrębną uchwałę. Praktyka wskazuje na częste posługiwanie się tą drugą formą regulacji takich zagadnień¹⁷. Istnieje możliwość różnicowania wysokości diety w zależności od funkcji, jaką się pełni w organach danej jednostki lub od uczestnictwa w posiedzeniach rady lub komisji.

3. Przywilej korzystania z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym

Ustawodawca postanowił, że z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym korzysta sołtys¹⁸ (art. 36 ust. 3 u.s.g.) oraz przewodniczący zarządu (art. 37 ust. 3 u.s.g.), co oznacza, że znajdują tu zastosowanie przepisy kodeksu karnego¹⁹ o ochronie funkcjonariuszy publicznych. Katalog organów, które korzystają z ochrony prawnej należy rozszerzyć o podmioty piastujące funkcje organów administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, w zakresie wydawania decyzji na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. Tym samym piastuni organów wykonawczych jednostek pomocniczych nienazwanych przez ustawodawcę, w przypadku upoważnienia ich przez radę gminy do wydawania decyzji, będą również korzystać z przymiotu ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym. Pozostali radni jednostek pomocniczych nie zostali objęci tym przywilejem.

4. Utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami

Radny jednostki pomocniczej powinien utrzymywać stałą więź z jej mieszkańcami poprzez przyjmowanie zgłaszanych przez nich postulatów, wniosków lub interwencji. Pomocne w wykonywaniu mandatu i utrzymywaniu tej więzi są dyżury

¹⁶ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 8 lutego 1996 r., III AZP 33/95, OSNP 1996/16/216.

¹⁷ Zob. uchwałę Nr LII/1155/01 Rady Miejskiej w Łodzi z 10 stycznia 2001 r. w sprawie ustanowienia zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów przejazdów lokalnych członkom organów jednostek pomocniczych miasta Łodzi – osiedli.

¹⁸ Zob. wyrok z 29 października 2001 r. sądu apelacyjnego w Krakowie, II AKa 258/02, Prok. i Pr. 2003/6/18.

¹⁹ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

radnych. Problemy i zagadnienia nurtujące mieszkańców, radny może przedstawić organom jednostki. Jest to jednak jego uprawnienie, a nie obowiązek. Radny powinien kierować się dobrem wspólnoty, którą reprezentuje. Jednak jedyną odpowiedzialność, jaką ponosi jest odpowiedzialność polityczna przed wyborcami. Ustawa o samorządzie gminnym nie reguluje stosowania przez organy jednostek środków dyscyplinujących w stosunku do radnych danej jednostki. Dopuszczalne jest zamieszczenie w statucie jednostki lub w innej uchwale (niebędącej aktem prawa miejscowego) zasad etycznych lub kodeksu etycznego²⁰. Zawarte w nim normy mają jedynie charakter postulacyjny, a poddanie się im przez radnych ma charakter dobrowolny.

Uczestniczenie w pracach organów jednostki pomocniczej jest uprawnieniem radnego, chyba że przepis statutu do tego go obliguje. W takiej sytuacji radny będzie zobowiązany do podejmowania działań wynikających z mandatu, czyli reprezentowania mieszkańców danego terytorium i dbania o ich dobro oraz dobro wspólnoty lokalnej. Rada gminy powinna przewidzieć sankcje w statucie danej jednostki za niewywiązywanie się z obowiązków nałożonych na radnych jednostki. Do sankcji tych można przykładowo zaliczyć upomnienie, naganę czy podanie do publicznej wiadomości informacji o określonym zachowaniu radnego. Istnieje też możliwość powołania komisji dyscyplinarnej, której przedmiotem działania byłoby np. rozpatrywanie zarzutów dotyczących wykonywania mandatu radnego, definiowanie zasad etycznych, jakimi powinien kierować się radny oraz podejmowanie działań zapobiegających konfliktom. Pamiętać jednak należy, że indywidualne postępowanie radnego podlega politycznej ocenie wyborców w następnych wyborach.

5. Uwagi w zakresie wykonywania mandatu radnego

Radni uczestniczą w pracach organów, komisji i zespołów, jeśli takie rozwiązania ustrojowe przewiduje statut danej jednostki. Radni nie mają statusu organu jednostki.

Statut danej jednostki może przewidywać złożenie przez radnego ślubowania przed objęciem mandatu. Nie jest to jednak obowiązek ustawowy. Złożenie aktu ślubowania należy odczytać jako złożenie „obietnicy sprawowania obowiązków radnego, godnie, rzetelnie oraz uczciwie”²¹. W statucie można uregulować, że odmowa złożenia ślubowania będzie oznaczać *de facto* zrzeczenie się mandatu, a w konsekwencji jego wygaśnięcie.

²⁰ Za takim rozwiązaniem wypowiada się również B. Kudrycka, *Etyczne obowiązki radnych i urzędników w przeciwdziałaniu korupcji*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 4, s. 3 i nast.; por. też R. Szczepaniak, *Czy bycie radnym zobowiązuje?*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7-8, s. 54; P. Chmielnicki, *Obstrukcyjne działania radnych*, „Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego” 2005, nr 1, s. 38.

²¹ S. Płażek, [w:] *Komentarz...*, s. 261.

Do radnych jednostek pomocniczych nie stosuje się przepisów antykorupcyjnych, chyba, że radny jednostki jest zarazem radnym gminy (powiatu, województwa). Nawet w przypadku upoważnienia organów wykonawczych jednostek pomocniczych do wydania decyzji administracyjnych, podmioty te nie będą zobowiązane do składania oświadczeń majątkowych, bowiem decyzje wydawać będą we własnym imieniu, a nie w imieniu wójta.

Radnemu jednostki pomocniczej, odmiennie od uprawnień radnych gmin, nie przysługuje zwolnienie z pracy zawodowej, które umożliwiałoby mu branie udziału w pracach organów jednostki. Podkreśla to pomocniczy charakter pracy w tych jednostkach.

Przyjęcie ustawowej struktury organizacyjnej jednostek nie pozostaje bez wpływu na znaczenie tych organów dla społeczności lokalnych. Zdecydowane sięganie przy sołectwach do form demokracji bezpośredniej jest dowodem na to, że w tych jednostkach istnieją silniejsze więzi, wynikające nie tylko ze stosunków sąsiedzkich, dysponowania pewnym mieniem wspólnym, ale także z tradycji i przeszłości historycznych²². We wspólnotach wiejskich większe *ratio* znajduje powoływanie małych jednostek, z tak ukształtowanymi strukturami organizacyjnymi, by realizacja zadań tej jednostki była sprawna i szybka.

6. Radny w procesie legislacyjnym

Określenie w statucie danej jednostki ścieżki legislacyjnej obejmuje: wskazanie podmiotów, którym przysługuje prawo inicjatywy uchwałodawczej (np. radny, grupa radnych, komisja, organ wykonawczy czy grupa mieszkańców), wymogi formalne projektu, obowiązek lub uprawnienie zasięgnięcia opinii komisji i opinii prawnej dotyczącej projektu, tryb procedowania (obejmujący jedno lub dwa czytania, możliwość wycofania projektu przed ostatecznym głosowaniem). Dotyczy to także kwestii zgłaszania poprawek i autopoprawek do projektów uchwał, warunki formalne zwołania sesji i posiedzeń komisji oraz zespołów, zagadnienie porządku obrad oraz jego zmian.

Organy kolegialne (uchwałodawcze, wykonawcze, wspomagające, wewnętrzne pomocnicze) działają *in pleno*, podejmując uchwały. O zakresie przedmiotowym uchwał tych organów rozstrzygać będzie bezpośrednio statut jednostki lub regulamin stanowiący jego załącznik. Uchwały te można podzielić na uchwały o charakterze rozstrzygającym lub inne, np. rezolucje, apele czy stanowiska proceduralne, dotyczące określenia sposobu procedowania danej kwestii²³.

²² Z. Leoński, [w:] *Zarys prawa administracyjnego*, red. idem, współ. R. Hauser i A. Skoczylas, wyd. 3, Warszawa 2006, s. 173.

²³ Por. A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 49.

W statucie należy również wskazać określenie ogólnego trybu głosowania, jak i trybów szczególnych, przewidywanych dla istotnych zagadnień. Zgodnie z art. 14 u.s.g. uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady²⁴. Zasadą jest głosowanie jawne, chyba że ustawa stanowi inaczej. Powstaje pytanie, czy należy odnieść dyspozycję tego artykułu do organów kolegialnych? W. Kisiel zauważa, że nietrafne jest szerokie zastosowanie art. 14 u.s.g., w szczególności objęcie tym przepisem uchwał organów jednostek pomocniczych. Literalne brzmienie tego artykułu wskazuje, że dotyczy on uchwał rady gminy. Gdyby zamiarem ustawodawcy było rozszerzenie zakresu zastosowania tej reguły, to uczyniłby stosowne zastrzeżenie. Stąd wniosek, że nie można mechanicznie przenosić reżimu art. 14 u.s.g. na kolegialne organy jednostek pomocniczych, co w konsekwencji rodzi obowiązek ustalenia trybu podejmowania uchwał przez te organy w statucie danej jednostki²⁵. Nie oznacza to, że art. 14 u.s.g. nie może stać się źródłem inspiracji regulacji statutowych przewidzianych w tym zakresie i być wykonywany w sposób analogiczny do rady gminy, co często w praktyce znajduje potwierdzenie²⁶. Określenie *quorum*, zasad i trybu głosowania należy do materii statutowej danej jednostki²⁷. Ma to szczególne znaczenie, zwłaszcza w trakcie realizacji uprawnienia określonego w art. 39 ust. 4 u.s.g.

Istotnym zagadnieniem unormowań proceduralnych jest określenie uzasadnienia do uchwał podejmowanych przez organy tej jednostki i ciała kolegialne (komisje, zespoły). Ujęcie w uchwale uzasadnienia faktycznego i prawnego, które przedstawiałoby powody podjęcia konkretnej uchwały, ma znaczenie nie tylko dla mieszkańców wspólnoty danej jednostki (którzy w ten sposób poznają przesłanki i motywy działania danego organu), ale także dla organów gminy sprawujących kontrolę i nadzór nad ich działalnością.

W statucie należy również uregulować kwestię sporządzania protokołu z sesji lub posiedzeń organów, komisji, zespołów, bowiem stanowi on podstawę do stwierdzenia prawidłowości przeprowadzonych obrad. W związku z tym, słusz-

²⁴ W zakresie ustawowego składu rady por. uwagi: P. Czarny, *O pojęciu ustawowego składu rady (uwagi na tle orzecznictwa sądowego)*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 1-2, s. 69 i nast.

²⁵ W. Kisiel, [w:] *Komentarz...*, s. 195.

²⁶ Zob. § 8 ust. 2 uchwały Nr VII/62/03 Rady Miejskiej w Wołominie z 28 kwietnia 2003 r. w sprawie nadania nazwy dotychczasowemu Osiedlu Nr 3 oraz uchwalenia statutu Osiedla, który stanowi, że uchwały rady Osiedla zapadają zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym w obecności co najmniej połowy składu, o ile przepisy prawa i niniejszy Statut nie stanowią inaczej; zob. też § 11 ust. 1 uchwały Nr VII/144/04 Rady Gminy Augustów z 29 grudnia 2004 r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa wsi Bór (Dz.Urz.Woj. Podl. z 2005 r. Nr 22, poz. 321), który stanowi, że uchwały zebrania zapadają zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym. Zebranie wiejskie może postanowić o tajności głosowania.

²⁷ Statut powinien więc wskazywać, które uchwały zapadają zwykłą, bezwzględną lub kwalifikowaną większością głosów, w trybie jawnym, tajnym (np. przy kwestiach personalnych) lub imiennym; por. wyrok NSA z 20 grudnia 1994 r., SA/Kr 2423/94 1995, Nr 4, poz. 182; zob. też uchwała TK z 20 września 1995 r., W 18/94, OTK 1995, Nr 2, poz. 45. Zagadnienia proceduralne powinny również określać liczbę członków organu kolegialnego, których obecność jest konieczna dla prawidłowości podejmowanych rozstrzygnięć. Warto przy określaniu *quorum* odnieść się do pojęcia „ustawowego składu organu”.

nym wydaje się ujęcie w przepisach proceduralnych obowiązku jego sporządzenia. Sporządzenie protokołu, w zależności od regulacji statutowej w tym zakresie, można powierzyć radnemu danej jednostki lub pracownikowi urzędu gminy.

7. Radny dzielnicy warszawskiej

Ustawodawca odmiennie uregulował zagadnienie jednostek pomocniczych m.st. Warszawy. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy²⁸, utworzenie jednostek pomocniczych w Warszawie – dzielnic, jest obowiązkowe. Odmienny jest również status radnego dzielnicy warszawskiej. Ustawodawca wprowadził zakaz jednoczesnego kandydowania do rady dzielnicy i do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Artykuł 9 ust. 4 ustawy warszawskiej stanowi *explicite*, że pracami rady kieruje przewodniczący rady dzielnicy, a w sesjach mogą brać udział z głosem doradczym radni m.st. Warszawy. W związku z tym, regulacje statutowe dzielnic warszawskich muszą uwzględniać postanowienia ustawy w tym zakresie, w przeciwnym razie będą nieważne.

Zgodnie z dyspozycją art. 9 ust. 1 ustawy warszawskiej, do radnych dzielnicy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące radnych gminy. Obejmuje to zarówno uprawnienia, jak i obowiązki²⁹ (w tym obowiązek składania oświadczeń majątkowych). Ustawodawca nałożył na radnych dzielnic warszawskich również obowiązek składania oświadczeń lustracyjnych³⁰.

Wnioski *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda*

Określenie praw i obowiązków radnego jednostki pomocniczej w większości zostało powierzone materii statutowej. Ustawodawca postanowił tylko o możliwości uczestniczenia przewodniczącego zarządu jednostki pomocniczej w pracach rady gminy, na zasadach określonych w statucie gminy, jednak bez prawa udziału

²⁸ Ustawa z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2002 r. Nr 41, poz. 361 ze zm.), zwana dalej ustawą warszawską.

²⁹ Zob. wyrok NSA z 12 czerwca 2007 r. (II OSK 132/07, LEX nr 341083), w którym NSA stwierdził, iż status radnych dzielnic nie jest taki sam, jak radnych gminy Warszawa, przepisy dotyczące radnych gminy stosuje się do nich odpowiednio. Podobnie J. Jagielski, który wskazuje, że w przypadku dzielnic o niepołączalności wykonywania mandatu radnego z określonym zatrudnieniem i funkcjami można mówić w perspektywie tego samego poziomu organizacyjnego. Dlatego odpowiednie zastosowanie zasady niepołączalności oznacza zakaz łączenia piastowania mandatu radnego dzielnicy z zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy w urzędzie dzielnicy. J. Jagielski, „Ustawa warszawska” – prawo niedoskonałe (uwagi na marginesie wdrażania ustawy z 15 marca 2002 r. o ustroju m.st. Warszawy, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 12, s. 59).

³⁰ Zob. art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 ze zm.). Dyspozycją przedmiotowego artykułu zostali objęci także członkowie organu jednostki pomocniczej samorządu terytorialnego, której obowiązek utworzenia wynika z ustawy (zob. art. 4 pkt 17 teże ustawy).

w głosowaniu. Ponadto przepisy stanowią o obowiązku zawiadamiania każdorazowo przewodniczącego zarządu jednostki o sesji rady gminy na takich samych zasadach, jak radnych gminy. Ustawowo zostało również określone uprawnienie rady gminy dotyczące ustanowienia zasad, na jakich może być radnym przyznana dieta i (lub) zwrot kosztów podróży, w zależności od funkcji, jaką pełni w organach danej jednostki. Zmiana regulacji w tym przedmiocie stanowi postulat *de lege ferenda*. Przywilejem korzystania z ochrony funkcjonariusza publicznego zostali objęci: sołtys, przewodniczący zarządu oraz podmioty piastujące funkcje organów administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami powinno stać się obowiązkiem radnego, jednak odpowiedzialność, jaką ponosi przed wyborcami, to odpowiedzialność polityczna. Ustawodawca nie wprowadził przepisem ustawowym zakazu łączenia funkcji radnego jednostki pomocniczej z funkcją w organach gminy. W związku z tym, wprowadzenie takiego ograniczenia nie może wynikać z regulacji statutowej. Odmiennie ustawodawca postanowił w sprawie radnych dzielnic warszawskich, wprowadzając *explicite* w art. 7 ust. 5 ustawy warszawskiej zakaz jednoczesnego kandydowania do rady dzielnicy i organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Krzysztof Tor

SAMORZĄD GOSPODARCZY – WYBRANE ZAGADNIENIA

Pojęcie i istota samorządu gospodarczego

W administracji lokalnej realizującej także cele publiczne w sferze gospodarki, spotykamy się ze specyficznym zjawiskiem polegającym na tym, że obok organów administracji rządowej, podlegających bezpośrednio władzom centralnym i pozostającym do nich w hierarchicznym podporządkowaniu, występują także inne instytucje, które nie pozostają w stosunku podporządkowania do władz centralnych i posiadają większą samodzielność w realizowaniu przekazanych im zadań z zakresu administracji publicznej. Mowa tu o samorządzie, który, co należy podkreślić, stanowi część administracji państwa.

Samorząd, posiadając władzę realizowaną w imieniu państwa, przyznaną przez ustawy, spełniać ma *de facto* te same funkcje i zadania publiczne, co administracja rządowa. Tak więc możemy stwierdzić, że obydwa rodzaje administracji, tj. rządowa i samorządowa, łącznie stanowią administrację publiczną, czyli państwową. Pomiędzy tymi wymienionymi wyżej rodzajami i systemami administracji występuje jednak zasadnicza różnica, polegająca w odniesieniu do samorządu na braku hierarchicznej podległości, ale posiadaniu atrybutu samodzielności w stosunku do organów rządowych lub do innych organów samorządowych. Tak więc z formalnego punktu widzenia, samorząd stanowi wyraz zdecentralizowanego modelu wykonywania zadań publicznych należących do państwa. Dlatego też właśnie korporacjom samorządowym, a także innym podmiotom zdecentralizowanej ad-

ministracji publicznej przydaje się przymiot odrębnej od państwa podmiotowości publicznoprawnej.

Opierając się na tych przesłankach, możemy stwierdzić, że „samorząd jest działalnością administracyjną państwową o charakterze lokalnym lub specjalnym, wykonywaną samodzielnie przez związki publicznoprawne obdarzone władzą na podstawie i w granicach ustaw państwowych”¹. Szczególną uwagę należy zwrócić na to, że jest to działalność administracyjna wykonywana w imieniu państwa w zakresie i o charakterze lokalnym lub specjalnym. Wynika z tego, że samorządem są nie tylko związki lokalne o charakterze terytorialnym, ale również związki specjalne, które wyodrębnia się ze względu na inne kryteria niż terytorialny obszar wykonywania zadań. Mamy tutaj na myśli jednostki samorządu gospodarczego i zawodowego.

W nauce prawa administracyjnego przez wiele lat trwał spór o to, czy związki nieterytorialne mogą posiadać charakter samorządowy. Dzisiaj jednak nie budzi wątpliwości fakt, że kryteria odróżniające obie formy samorządu, według których dzielimy go na terytorialny (powszechny) i specjalny (gospodarczy i zawodowy), nie mogą posiadać zasadniczego znaczenia, bowiem z prawnego punktu widzenia nie musimy przywiązywać wagi do tego, w jaki sposób ustawa określa zakresy działalności tych odrębnych związków samorządowych (czy w oparciu o terytorialne zakresy działania, czy też w inny sposób).

Drugorzędną sprawą jest stwierdzenie, czy zakresy tych zadań publicznych będą ustalone terytorialnie czy też inaczej specjalnie określone; ważne jest natomiast, aby wskazane związki były legitymowane przez ustawodawcę do wykonywania władzy publicznej w określonej dziedzinie zadań publicznych w imieniu administracji państwowej.

Mozemy powiedzieć, że samorząd specjalny, a więc w warunkach naszego kraju samorząd gospodarczy i zawodowy, jest nowszą formą administracji państwowej, ponieważ odbiega od podstawowej terytorialnej zasady działania administracji. Jednak w żadnym razie nie można powiedzieć, że jest to gorsza forma administracji. Pod względem prawnym pomiędzy samorządem terytorialnym a gospodarczym czy zawodowym występują różnice jedynie natury techniczno-prawnej.

Pojawia się w tym miejscu pytanie o to, jak należy rozumieć pojęcie samorządu gospodarczego? Trudno na nie jednoznacznie odpowiedzieć, mówiąc bowiem o samorządzie gospodarczym, nie ma się na myśli osobnego układu norm prawa pozytywnego i odpowiadającej im odrębnej instytucji prawnej. Należałoby raczej mówić o pewnych celach organizacji życia publicznego w dziedzinach gospodarczych, których realizacja oparta jest na zasadach współpracy organów państwowych lub organizacji samorządów terytorialnych z określonymi organizacjami reprezentującymi interesy kolektywne zawodów lub grup społeczno-zawo-

¹ S. Zamojski, *Samorząd rolniczy*, Kraków 1931, s. 56; T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 125; A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 17-21.

dowych². Należy pamiętać, że podstawą samorządu gospodarczego jest nie tylko ogół przedsiębiorstw danej gałęzi gospodarki, lecz także przedsiębiorcy jako zorganizowana zbiorowość, która reprezentuje w życiu społecznym interesy i wartości zarówno ekonomiczne, jak i cywilizacyjne czy etyczne.

Wracając do pytania o definicję samorządu gospodarczego, możemy za J. Hubertem stwierdzić, że przez to pojęcie rozumie się związek zorganizowany na zasadach reprezentowania wspólnych, kolektywnych i osobistych interesów osób należących do określonego stanu gospodarczego lub zawodu³.

Samorząd gospodarczy różni się od samorządu terytorialnego tym, że gdy ten ostatni łączy (organizuje) ogół mieszkańców pewnego obszaru bez względu na ich osobiste interesy, to samorząd gospodarczy zrzesza określone kategorie osób, biorąc pod uwagę przede wszystkim ich kwalifikacje oraz szczególne uprawnienia, a także odpowiadające im interesy ekonomiczne i społeczne. Kryterium zamieszkania, chociaż istotne, znajduje się w tym przypadku na drugim planie. Innymi słowy, samorząd gospodarczy ma charakter nieterytorialnych, publicznoprawnych związków przymusowych, występujących jako związki reprezentujące przede wszystkim interesy ekonomiczne członków tych organizacji wspólnotowych.

Samorząd gospodarczy po 1989 r.

Przełomowe wydarzenia polityczne, które następowały w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, nie mogły pozostać bez wpływu na bieżącą działalność i określenie przyszłości samorządu gospodarczego. Rozpoczęty przy „okrągłym stole” proces ewolucji systemu społeczno-politycznego doprowadził do pokojowych przeobrażeń ustrojowych w Polsce. Nowe władze państwowe, opierając swą działalność na zasadach wolności politycznej i gospodarczej, sprzyjały rozwojowi różnych form samorządu.

Należy jednak podkreślić, że najważniejsze akty prawne, na podstawie których rozpoczęto w Polsce tworzenie organizacji samorządowych o charakterze gospodarczym i zawodowym, były opracowane przez władze reprezentujące idee i założenia charakterystyczne jeszcze dla systemu gospodarki nakazowo-rozdziałowej, gdzie dominowała zasada podporządkowania wszystkich podmiotów administrujących organom administracji rządowej, a samodzielność była ściśle reglamentowana.

Te założenia i cechy były także widoczne w zasadniczych ustawach określających kwestie organizacji (i ich funkcjonowania) zrzeszających przedsiębiorców.

² M. Grzelak, R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu gospodarczego*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2004, s. 252.

³ J. Hubert, *Samorząd gospodarczy. Skrypt z wykładów w roku akademickim 1925/1926*, Poznań 1926, s. 1.

Podstawowe regulacje prawne, związane wówczas z omawianą problematyką, to:

- ustawa z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej,
- ustawa z 22 marca 1989 r. o rzemiośle,
- ustawa z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych,
- ustawa z 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych podmiotów gospodarczych.

Wspomniana wcześniej zasada wolności zrzeszania się wprowadziła jednak pod pozorem nieskrępowanej demokracji stan pewnego nieporządku oraz organizacyjnej słabości i niekonsekwencji w działaniu wyłonionych tą drogą instytucji, które powinny być samodzielne i niepodporządkowane w wykonywaniu publicznych zadań gospodarczych.

Aby się o tym przekonać, wystarczy lektura tekstu ustawy z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych. W art. 2 tej ustawy mówi się wprawdzie, że „izba gospodarcza jest organizacją samorządu gospodarczego, reprezentującą interesy gospodarcze zrzeszonych w niej podmiotów w zakresie ich działalności wytwórczej, handlowej, budowlanej lub usługowej, w szczególności wobec organów państwowych”⁴, jednak dalsza analiza tego aktu prawnego w żadnym razie nie potwierdza tezy, że tą drogą można powołać organizację rzeczywistego samorządu gospodarczego.

Najpoważniejsze mankamenty tej ustawy to:

- wprowadzenie zasady dobrowolności przynależności do izb gospodarczych,
- sposób powoływania izb gospodarczych w trybie inicjatywy założycielskiej samych zainteresowanych (co najmniej 50 założycieli – podmiotów gospodarczych na obszarze województwa; co najmniej 100 podmiotów w przypadku, gdy zakres terytorialny działania izby przekracza obszar województwa),
- forma uzyskania osobowości prawnej przez wpis do rejestru izb gospodarczych prowadzonego przez sąd rejestrowy⁵,
- oparcie majątku izb gospodarczych na składkach członkowskich, darowiznach, spadkach, zapisach oraz dochodach z własnej działalności izby.

Trzeba jasno powiedzieć, że takie uregulowanie podstaw działania izb gospodarczych w żadnym razie nie zapewniało im pozycji związków publicznoprawnych. Należy bowiem pamiętać, że podmioty tzw. prawa publicznego są odrębnymi podmiotami wykonującymi zadania administracji publicznej, które mają prawo używać w określonych sytuacjach środków przymusu zewnętrznego, mają także prawo korzystania z części majątku publicznego. Pozostałe cechy związków publicznoprawnych dotyczą sposobu powstania, członkostwa oraz stosunku do państwa⁶.

⁴ Ustawa z 30 maja 1989 r. O izbach gospodarczych (Dz.U. Nr 35, poz. 195).

⁵ Ustawa z 20 sierpnia 1997 r. wprowadziła z dniem 1 stycznia 2001 r. Krajowy Rejestr Sądowy (Dz.U. z 1997 r. Nr 121, poz. 769).

⁶ M. Grzelak, R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu...*, s. 290.

Jeżeli chodzi o pierwszy z tych elementów, to trzeba przede wszystkim pamiętać, że utworzenie związku publicznoprawnego, a więc na przykład izby przemysłowo-handlowej, a także jego likwidacja, może zachodzić tylko w drodze ustawodawczej, po wysłuchaniu wniosków określonych ciał samorządowych. Wola członków jest zatem na drugim planie, o powstaniu, przekształceniu lub likwidacji związku decydują władze państwowe. Podkreślić należy również fakt obligatoryjnego członkostwa w związku publicznoprawnym oraz prawo organów państwa do sprawowania nadzoru nad tego typu instytucjami. Cech tych nie znajdujemy ani w izbach gospodarczych, ani w Krajowej Izbie Gospodarczej, której powołanie zapowiadała wspomniana ustawa. Z tego też względu wyżej wymienione organizacje możemy traktować jedynie jako stowarzyszenia gospodarcze, a nie jednostki samorządu gospodarczego. Uwaga ta dotyczy wszystkich izb przemysłowo-handlowych, izb turystycznych oraz izb rolniczych powołanych na mocy ustawy z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych.

Niedoskonałość wymienionej wyżej regulacji skłoniła ustawodawcę do podjęcia działań, mających na celu uchwalenie jednolitej ustawy o samorządzie gospodarczym. Inicjatywę jej opracowania podjęły w 1991 r. dwa zespoły poselskie (projekt druku sejmowego nr 988 i 1044), jednak Komisja Nadzwyczajna, po rozpatrzeniu tych projektów, skierowała we wrześniu 1991 r. wniosek do Sejmu o ich odrzucenie. W 1993 r. w parlamencie podjęto dyskusję nad dwoma projektami ustawy o samorządzie gospodarczym. Pierwszy z nich został opracowany i ostatecznie przyjęty przez Senat 19 marca 1993 r. (druk sejmowy nr 825); drugi przez grupę posłów 16 listopada 1993 r. (druk sejmowy nr 132). Dyskusja nad wymienionymi projektami nie doprowadziła jednak do żadnej konkluzji, podobnie jak w przypadku zgłoszonego 15 września 1995 r. projektu ustawy o izbach przemysłowo-handlowych (druk sejmowy nr 1300). W 1996 r. wniesiono do Sejmu kolejny projekt ustawy o samorządzie gospodarczym, który także spotkał się z ostrą krytyką zarówno niektórych grup środowiska przedsiębiorców, jak i polityków. Do projektu, liczącego 66 artykułów tekstu, zgłoszono 214 poprawek⁷.

Przyznać trzeba obiektywnie, że przywołany projekt ustawy o samorządzie gospodarczym, powielał większość błędów swoich poprzedników i ustawy z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych. Trudno oprzeć się smutnej refleksji, że spowodowane to było niedostatecznym zrozumieniem przez parlamentarzystów istoty samorządu gospodarczego. Wiąże się to nierozłącznie z problemem braku jasnej, logicznie skonstruowanej wizji samorządu gospodarczego.

Powracające od lat pytanie o to, czy samorząd gospodarczy ma być zorganizowany na podstawie zasady dobrowolności czy obligatoryjności, dzieli zarówno środowiska gospodarcze, jak i polityków, co do dzisiaj uniemożliwia racjonal-

⁷ Zob. też: W. Kasza, *Samorząd gospodarczy. Próby ustawodawcze w pierwszym dziesięcioleciu transformacji ustrojowej w Polsce*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2002, nr 2, s. 21-24; M. Grzelak, R. Kmieciak, *Ustrój i zadania samorządu...*, s. 290.

ne uregulowanie tych zagadnień⁸. Rozbieżności te znalazły również swój wyraz w projekcie ustawy o samorządzie gospodarczym. Szczególnie razi brak jednoznaczności w uregulowaniu zagadnień związanych z funkcjonowaniem dobrowolnych zrzeszeń przedsiębiorców reprezentujących ich interesy w świetle omówionych zasad organizacji i funkcjonowania samorządu gospodarczego⁹.

W tym miejscu pojawia się także problem stosowanego nazewnictwa. Tradycyjny model samorządu opierał się na organizacji izbowej i przy tej terminologii należałoby pozostać, by zachować jednolitą strukturę i nazewnictwo, co ułatwiłoby stosowanie przejrzystych rozwiązań prawnych. Nieporozumienia pojawiają się także w kwestii oparcia dochodów samorządu gospodarczego wyłącznie na składkach (dobrowolnych). Rozwiązanie takie wydaje się niewystarczające dla samorządu gospodarczego wykonującego przecież zadania administracji publicznej. Uzasadnione byłoby w tym zakresie rozwiązanie oparte na udziale izb gospodarczych w podatkach państwowych lub też lokalnych podatkach i opłatach.

Nie są to oczywiście wszystkie wady ustawy o samorządzie gospodarczym, jednak wystarczą, aby krytycznie odnieść się do tej propozycji. Projekt ustawy o samorządzie gospodarczym jest jednym z najbardziej kontrowersyjnych w historii prac Sejmu III Rzeczypospolitej. Potwierdzeniem tego może być fakt, że pomimo wniesienia do wyżej wymienionego tekstu większości zapowiedzianych wcześniej poprawek, nie uzyskał on aprobaty parlamentu również w 1997 r., a obecnie w wyniku wprowadzenia nowej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, problem zasad organizacji i funkcjonowania samorządu gospodarczego przez przedsiębiorców został wykreślony z tekstu ustawy.

W związku z tym pamiętać należy, że funkcjonujące na obszarze całego kraju izby przemysłowo-handlowe, izby budownictwa, zrzeszenia handlu i usług oraz inne tego typu organizacje, nie są w żadnym razie jednostkami samorządu gospodarczego, a jedynie stowarzyszeniami przedsiębiorców o charakterze prywatnoprawnym (dotyczy to również Krajowej Izby Gospodarczej)¹⁰.

Rok 1989 przyniósł poważne zmiany w zakresie działania samorządu rzemieślniczego. Kluczowe znaczenie w tej materii miała ustawa o rzemiośle z 22 marca 1989 r. Regulowała ona m.in. takie kwestie, jak: definicja rzemiosła, określenie kwalifikacji zawodowych rzemieślnika oraz podstawowe prawa i obowiązki rzemieślnika. Rozdział trzeci ustawy poświęcony był samorządowi rzemiosła. Jeżeli chodzi o organizacje samorządowe, to wprowadzono jedną istotną zmianę – kompetencje Centralnego Związku Rzemiosła przejął Związek Rzemiosła

⁸ Lakonicznie te sprawy regulowała ustawa z 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej, przyjmując, że zadania, sposób tworzenia oraz kwestie trybu powoływania władz samorządu określi odrębna ustawa, natomiast nowa ustawa z 2 lipca 2004 r., o swobodzie działalności gospodarczej, w ogóle te sprawy pomija.

⁹ Por. uwagi: M. Grzełak, R. Kmieciak, *Ustrój i zadania samorządu...*, s. 292 i nast.

¹⁰ Według nieco innych zasad funkcjonuje ubezpieczeniowy samorząd gospodarczy. Zgodnie z ustawą z 28 lipca 1990 r. O działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. Nr 59, poz. 344 z późn. zm.), wszystkie zakłady ubezpieczeń funkcjonujące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, tworzą Polską Izbę Ubezpieczeń, będącą obligatoryjną organizacją samorządu gospodarczego.

Polskiego. Nie to jednak było najistotniejsze w kontekście przyszłości rzemiosła w naszym kraju. Najważniejsze znaczenie miał zapis zawarty w art. 7 pkt 4: „Organizacje samorządu rzemiosła tworzone są z inicjatywy członków na zasadzie dobrowolnej przynależności”¹¹.

W przypadku szczególnie nas interesujących izb rzemieślniczych oznaczało to członkostwo w nich jedynie tych cechów i spółdzielni rzemieślniczych, które wyraziły taką wolę. Jeżeli dodamy do tego, że zarówno izby rzemieślnicze, jak i cechy mogły być tworzone w trybie inicjatyw założycielskich, to dojdziemy do wniosku, że instytucje samorządu rzemieślniczego zaczęły tracić charakter publicznoprawny i stopniowo rozpoczęły ewolucję w stronę stowarzyszeń, a więc związków o charakterze prywatnym. Pod względem zasad organizacji samorządu rzemieślniczego był to niewątpliwie krok wstecz.

Trudno się wobec tego dziwić, że działacze samorządowi reprezentujący Związek Rzemiosła Polskiego należą do zwolenników jak najszybszego uchwalenia, obejmującej również rzemiosło, ustawy o samorządzie gospodarczym, w której zostałby zawarty zapis o obligatoryjnym członkostwie.

W Polsce funkcjonuje obecnie 26 izb rzemieślniczych. Są one społeczno-zawodowymi organizacjami samorządu rzemiosła i posiadają osobowość prawną, działając na podstawie ustawy o rzemiośle z 22 marca 1989 r. oraz uchwalanych przez poszczególne izby statutów. Podstawowym zadaniem izb jest reprezentowanie zrzeszonych organizacji, a także rzemieślników, którzy nie należą do cechów, wobec organów administracji państwowej i instytucji, udzielanie im pomocy instruktażowo-doradczej oraz przeprowadzanie egzaminów kwalifikacyjnych. Organami samorządowymi izb są: walne zgromadzenie przedstawicieli, rada, odwoławczy sąd rzemieślniczy, komisja rewizyjna. Wybory do wyżej wymienionych organów dokonywane są w regionach w głosowaniu tajnym spośród nieograniczonej liczby kandydatów posiadających mandat udzielony przez zrzeszoną w izbie organizację. Kadencja organów izb rzemieślniczych trwa cztery lata.

Najwyższym spośród nich jest walne zgromadzenie przedstawicieli. Może ono podejmować uchwały we wszystkich sprawach rzemiosła i jego organizacji na terenie działania poszczególnych izb. Delegatami na walne zgromadzenie są przedstawiciele organizacji zrzeszonych w izbie. Każdą zrzeszoną w izbie organizację reprezentuje dwóch przedstawicieli.

Do wyłącznej właściwości walnego zgromadzenia przedstawicieli należy m.in.: ustalanie kierunków rozwoju rzemiosła i zrzeszonych organizacji na okresy roczne i wieloletnie, rozpatrywanie sprawozdań z działalności izby i podejmowanie uchwał w sprawach dotyczących wniosków rady oraz zrzeszonych organizacji, uchwalanie statutu i jego zmian, wybieranie i odwoływanie prezesa izby, zatwierdzanie wybranych w regionach członków rady, odwoławczego sądu rzemieślniczego i komisji rewizyjnej, uchwalanie zasad gospodarki finansowej izby oraz podej-

¹¹ Ustawa z 22 marca 1989 r. O rzemiośle (Dz.U. Nr 17, poz. 92); por. Ustawa z 6 września 2001 r. O zmianie ustawy o rzemiośle (Dz.U. Nr 129, poz. 1445).

mowanie uchwał w sprawie rozwiązania izby. Walne zgromadzenie przedstawicieli zwoływane jest przez radę raz do roku.

Kolejnym organem izb rzemieślniczych jest rada. Do jej kompetencji m.in. należy uchwalanie rocznych planów gospodarczo-finansowych, podejmowanie uchwał w sprawie nabycia nieruchomości, składanie walnemu zgromadzeniu przedstawicieli sprawozdań ze swojej działalności, podejmowanie uchwał w przedmiocie przyjmowania, wykreślenia i wykluczania członków, zatwierdzanie struktury organizacyjnej izby, powoływanie komisji stałych lub dla rozwiązywania określonych problemów, powoływanie i odwoływanie dyrektora izby.

Rada składa się z 16 albo 17 radców w przypadku wyboru prezesa izby spoza osób wybranych do rady w regionach. Jej pracami kieruje prezes izby. Posiedzenia rady odbywają się w miarę potrzeb, nie rzadziej jednak niż dwa razy w kwartale.

Odwoławczy sąd rzemieślniczy rozpatruje odwołania od orzeczeń i postanowień sądów cechowych. Od jego decyzji nie przysługują środki odwoławcze. Sąd może zmienić, uchylić lub utrzymać w mocy orzeczenie bądź postanowienie sądu cechowego. Sąd składa się z pięciu członków wybranych w regionach i zatwierdzonych przez walne zgromadzenie przedstawicieli.

Natomiast zadaniem komisji rewizyjnej, składającej się z przewodniczącego i czterech członków, jest kontrolowanie całokształtu działalności izby, a w szczególności: okresowe badanie ksiąg i dokumentów finansowych, badanie rocznych sprawozdań finansowych, przedkładanie walnemu zgromadzeniu przedstawicieli wniosków o udzielenie absolutorium prezesowi izby i członkom rady.

Wykonywaniem uchwał władz izby oraz bieżącą pracą administracyjną zajmuje się biuro izby. Na jego czele stoi dyrektor, który pełni obowiązki kierownika zakładu pracy w rozumieniu przepisów prawa pracy.

Koszty statutowej działalności izby pokrywane są z wpłat zrzeszonych członków oraz innych wpływów określonych w przepisach o gospodarce finansowej izby.

Rozwiązanie izby może nastąpić wskutek zgodnych uchwał walnego zgromadzenia przedstawicieli, podjętych większością trzech czwartych głosów na dwóch kolejno po sobie następujących walnych zgromadzeniach w odstępie co najmniej dwóch tygodni¹².

Samorząd rolniczy

Spośród wszystkich izb gospodarczych najlepiej zorganizowany pod względem prawnym jest samorząd rolniczy.

Zasadniczy przełom, jeśli chodzi o jego funkcjonowanie, nastąpił 14 grudnia 1995 r. Wówczas to została uchwalona ustawa o izbach rolniczych. Weszła ona

¹² Tak jest to przewidziane w statucie Izby Rzemieślniczej w Krakowie.

w życie z dniem 4 kwietnia 1996 r. Z litery ustawy wynikało, że izba rolnicza powstaje na terenie danego województwa w wyniku dokonania wyboru delegatów do najwyższej władzy izby, tj. walnego zgromadzenia. Od tego momentu członkostwo w izbie miało charakter obligatoryjny.

Termin pierwszych wyborów delegatów ustalał minister właściwy do spraw rolnictwa na wniosek wojewody i po zaciągnięciu opinii Sejmiku Samorządowego najpóźniej w ciągu sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Warunkiem niezbędnym do utworzenia izby rolniczej w województwie był udział w pierwszych wyborach co najmniej 20% uprawnionych do głosowania. Mniejszy udział wyborców powodował oddalenie możliwości utworzenia izby rolniczej na okres co najmniej sześciu miesięcy. Dopiero po upływie tego okresu mogły być one zorganizowane ponownie na wniosek co najmniej 5% uprawnionych do głosowania. Dodać należy, że drugie wybory były ważne niezależnie od tego, jaki procent uprawnionych wziął udział w głosowaniu.

Pierwsze wybory do izb rolniczych miały charakter bezpośredni. W wyniku nowelizacji ustawy o izbach rolniczych w 2001 r. zmieniły się zasady wyborcze do Walnego Zgromadzenia Izby¹³. Obecnie jego członkowie są wybierani w wyborach pośrednich, dwustopniowych, przeprowadzanych w głosowaniu tajnym. Z okręgu wyborczego, jakim jest gmina, wybiera się członków rady powiatowej. Na pierwszym posiedzeniu rada powiatowa izby wybiera spośród swoich członków większością głosów przewodniczącego oraz delegata na walne zgromadzenie, którzy tworzą skład walnego zgromadzenia izby rolniczej.

Członkami izby rolniczej są:

- rolnicy indywidualni (osoby fizyczne) oraz producenci rolni (osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej), którzy są płatnikami podatku rolnego lub podatku dochodowego,
- członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych posiadający w tych spółdzielniach wkłady gruntowe.

Organami izby rolniczej są:

- walne zgromadzenie,
- komisja rewizyjna,
- zarząd,
- rady powiatowe izby.

Kadencja tych organów izb rolniczych trwa 4 lata. Najwyższą władzę izby stanowi walne zgromadzenie. Walne zgromadzenie jest zwoływane przez zarząd co najmniej dwa razy w roku. Do wyłącznej właściwości walnego zgromadzenia należy w szczególności:

- uchwalanie statutu,
- wybór i odwoływanie zarządu i członków komisji rewizyjnej,
- uchwalanie budżetu,
- rozpatrywanie i zatwierdzanie sprawozdań zarządu i komisji rewizyjnej,

¹³ Nowelizacja ustawy o izbach rolniczych z 21 czerwca 2001 (Dz.U. Nr 81, poz. 875).

- podejmowanie uchwał w sprawach majątku izby,
- ustalanie wysokości składki członkowskiej.

Walne zgromadzenie powołuje także spośród swoich członków komisje problemowe, a skład ich może być rozszerzony o ekspertów niebędących członkami walnego zgromadzenia, z tym, że osoby te nie mogą stanowić więcej niż połowy składu komisji.

Zarząd wybierany jest spośród członków walnego zgromadzenia. W jego skład wchodzi: prezes, wiceprezes, trzech członkowie.

Do najważniejszych uprawnień zarządu należy:

- przygotowywanie projektów uchwał walnego zgromadzenia,
- opracowywanie projektów budżetu i planu finansowego,
- podejmowanie uchwał w sprawach zaciągania kredytów i innych zobowiązań finansowych.

Zarząd realizuje swoje zadania za pomocą biura izby. Na jego czele stoi dyrektor, który w stosunku do pracowników biura jest kierownikiem zakładu pracy w rozumieniu przepisów kodeksu pracy.

Komisja rewizyjna składa się z 5 osób wybranych spośród członków walnego zgromadzenia. Główne jej kompetencje koncentrują się na kontroli wykonywania uchwał walnego zgromadzenia oraz działalności finansowej izby.

Nowymi organami izby rolniczej są rady powiatowe, które po raz pierwszy powołano w wyniku wyborów z 8 grudnia 2002 r. Pracami rady kieruje jej przewodniczący. Do zadań rady powiatowej należy przede wszystkim sporządzanie analiz i opinii, przedstawianie wniosków oraz dokonywanie ocen z zakresu rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych i przedstawianie ich zarządowi izby.

Zakres działania izby rolniczej, formalnie rzecz biorąc, jest bardzo szeroki. Obejmuje on przede wszystkim zagadnienia, których realizacja zapewnia podniesienie rangi pracy na roli oraz wpływa na społeczno-ekonomiczny rozwój wsi polskiej. W szczególności należy tu wymienić:

- sporządzanie analiz, ocen, opinii i wniosków w zakresie produkcji rolnej oraz rynku rolnego i przedstawianie ich organom administracji rządowej i samorządu terytorialnego,
- występowanie do organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego z inicjatywą w zakresie regulacji prawnych oraz opiniowanie projektów przepisów,
- prowadzenie działań na rzecz tworzenia rynku rolnego sporządzanie analiz, ocen, opinii i wniosków z zakresu oraz poprawy warunków zbytu produktów rolnych i produktów rolnych,
- prowadzenie analiz kosztów i opłacalności produkcji rolnej,
- gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji gospodarczych na potrzeby producentów rolnych oraz innych podmiotów gospodarczych,
- doradztwo w zakresie działalności rolniczej, wiejskiego gospodarstwa domowego oraz uzyskiwania przez rolników dodatkowych dochodów,

- podejmowanie działań na rzecz rozwoju infrastruktury rolnictwa i wsi oraz poprawy struktury agrarnej,
- podnoszenie kwalifikacji osób zatrudnionych w rolnictwie,
- prowadzenie listy rzeczoznawców oraz przyznawanie tytułów kwalifikacyjnych w zakresie rolnictwa, na zasadach określonych w odrębnych przepisach,
- kształtowanie i upowszechnianie zasad etyki i rzetelnego postępowania działalności gospodarczej,
- działanie na rzecz podnoszenia jakości środków i urządzeń stosowanych w działalności rolniczej oraz na rzecz poprawy warunków pracy i bezpieczeństwa w rolnictwie,
- współdziałanie z jednostkami prowadzącymi szkoły rolnicze, wspieranie ich działalności, inicjowanie powstawania nowych szkół i zmian w programach nauczania oraz współorganizowanie praktyk,
- kształtowanie świadomości ekologicznej producentów rolnych,
- inicjowanie działań mających na celu powoływanie i wspieranie zrzeszeń i stowarzyszeń producentów rolnych,
- działanie na rzecz poprawy jakości produktów rolnych,
- promowanie eksportu produktów rolnych,
- rozwijanie współpracy z zagranicznymi organizacjami producentów rolnych.

Wymienione zadania wydają się dowodzić, że ustawodawca docenia rolę samorządu rolniczego, jednak przepisy prezentowanej ustawy nie wyposażyły izb rolniczych w kompetencje, które pozwoliłyby na prawidłową i rzeczywistą realizację nałożonych na nie zadań administracji publicznej. Obecnie zadania izb rolniczych dotyczą jedynie opiniowania i wnioskowania, a nie uprawnień władczych w zakresie współdecydowania o pewnych sprawach (np. uzgadnianie projektów przedsięwzięć dofinansowywanych z funduszy UE).

Nie ulega więc wątpliwości, że kolejnym krokiem powinno być dążenie do tego, aby funkcjonujące w kraju izby możliwie najszybciej uzyskały rzeczywisty wpływ na wymienione w ustawie sfery aktywności. Ponadto izbom rolniczym należałoby stopniowo przekazywać kompetencje administracji rządowej szczebla wojewódzkiego. Tylko tak zdecydowane działania umożliwią wykreowanie rzeczywistego samorządu rolniczego, który z jednej strony będzie wyrazicielem opinii środowisk rolniczych i reprezentantem ich interesów, a z drugiej będzie posiadał określone instrumenty zapewniające mu pozycję podmiotu zdecentralizowanej administracji publicznej. Takie usytuowanie izb rolniczych pociągnie jednak za sobą potrzebę autentycznego wybierania organów samorządowych. Należałoby rozważyć, czy nie zmodyfikować prawa wyborczego w kierunku rozszerzenia reprezentacji osób związanych z rolnictwem oraz przedstawicieli zrzeszeń i stowarzyszeń producentów rolnych.

Ustawa z 14 grudnia 1995 r. przewiduje różne źródła dochodów izb rolniczych. W okresie pierwszej kadencji samorządu rolniczego podstawą finansowania była przekazywana przez wojewodę dotacja finansowa z budżetu państwa.

Obecnie dochodami izby są:

- odpisy w wysokości 2% od uzyskiwanych wpływów z tytułu podatku rolnego,
- środki na realizację zadań zleconych przez administrację rządową lub samorządową,
- dochody z tytułu udziału lub posiadania spółek prawa handlowego,
- darowizny, zapisy, dotacje i inne wpłaty,
- składki członkowskie,
- opłaty z tytułu usług świadczonych przez izby¹⁴.

Opierając się na scharakteryzowanej powyżej regulacji, od czerwca 1996 r. przeprowadzono w kraju wybory mające na celu demokratyczne wyłonienie władz nowych izb rolniczych. W sumie powołano 49 izb. Dzięki temu po 50 latach wróciły do życia samorządowe tak bardzo zasłużone dla rolnictwa polskiego organizacje. Trzeci rok działalności samorządu rolniczego w Polsce rozpoczął się od konieczności dostosowania dotychczasowych struktur organizacyjnych izb rolniczych do nowego podziału administracyjnego kraju, zgodnie z przepisami ustawy z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw, w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa¹⁵.

W wyniku przyjęcia powyższego rozwiązania powstała sytuacja, w której faktycznie przestało działać 49 dotychczasowych izb rolniczych, a od 1 stycznia 1999 r. zaczęło funkcjonować 16 nowych. Uregulowania wymagał zatem szereg problemów, które mogły pojawić się w związku z tym, dotyczących w szczególności składu osobowego organów nowych izb rolniczych, przejścia mienia dotychczasowych izb oraz ich pracowników. Kwestie te uregulowano w art. 33 ustawy z 29 grudnia 1998 r. Zgodnie z jego przepisami członkowie walnych zgromadzeń izb rolniczych, działających 31 grudnia 1998 r., zachowali swoje mandaty do czasu nowych wyborów (ich terminu ustawa nie określiła) i od 1 stycznia 1999 r. stali się członkami walnego zgromadzenia izby, na terenie której położony jest okręg wyborczy (gmina), z którego uzyskali mandaty.

Przepisy te nie przewidywały zatem przedterminowych wyborów do walnych zgromadzeń izb rolniczych. Jednocześnie zobowiązały one właściwych miejscowo wojewodów do zwołania, w terminie do 28 lutego 1999 r., nadzwyczajnych posiedzeń walnych zgromadzeń izb rolniczych, które dokonać miały wyboru komisji rewizyjnej, zarządu izby oraz delegata do Krajowej Rady Izb Rolniczych.

Zgromadzenia te, choć nie bez problemów, zostały zwołane przez wojewodów w powyższym terminie i dokonały wyborów nowych władz izb oraz delegatów do Krajowej Rady¹⁶. W rezultacie powołano 16 izb rolniczych, które zachowały charakter wojewódzki.

Wszystkie one są zrzeszone w Krajowej Radzie Izb Rolniczych, do której zadań w szczególności należy:

¹⁴ Ustawa z 14 grudnia 1995 r. O izbach rolniczych (Dz.U. Nr 1, poz. 3).

¹⁵ Dz.U. Nr 162, poz. 1126.

¹⁶ Zob. szerzej: M. Grzełak, R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu...*, s. 298 i nast.

- reprezentowanie izb przed organami państwa,
- opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących rolnictwa i gospodarki żywnościowej oraz założeń i programów polityki rolnej,
- przedstawianie właściwym organom administracji państwowej wniosków w sprawie sytuacji w rolnictwie,
- udzielanie izmom pomocy w wykonywaniu ich zadań.

W skład Krajowej Rady wchodzi prezesi izb oraz wybrani przez walne zgromadzenie delegaci, po jednym z każdej izby.

Trudno jest oczywiście dzisiaj rozstrzygnąć, czy izby rolnicze spełnią pokładane w nich nadzieje. Jak już wspomniano, niektóre sformułowania ustawy z 14 grudnia 1995 r. budzą pewne wątpliwości. Dotyczą one m.in. finansowania izb od drugiej kadencji. Przekazanie na rzecz izb odpisu w wysokości zaledwie 2% wpływów uzyskanych z tytułu podatku rolnego może, jak się wydaje, być sumą niewystarczającą.

Rodzi się w tym miejscu pytanie o to, czy izby rolnicze nie będą w przyszłości zanadto zdane na ewentualne dotacje z budżetu centralnego. Tego typu tendencja stanowiłaby bez wątpienia zagrożenie dla ich niezależności.

Pomimo wymienionych zastrzeżeń, nie podlega dyskusji fakt, że od strony prawnej omawiana ustawa gwarantuje powołanie izb rolniczych będących rzeczywistymi organizacjami samorządu rolniczego.

Nie ulega wątpliwości, że właśnie w tym kierunku powinna zmierzać organizacja samorządu gospodarczego w Polsce, który może spełniać swoje zadanie jedynie wówczas, kiedy oparty będzie na powszechnej przynależności przedsiębiorców demokratycznie wybierających władze poszczególnych izb samorządowych. Równie ważne jest ustawowe wyposażenie organów samorządu w kompetencje z zakresu administracji publicznej. Tylko takie usytuowanie samorządu umożliwi mu realny wpływ na polityczno-gospodarczy system kraju.

Tak więc pokazane tutaj rozwiązania prawne dotyczące samorządu rolniczego mogłyby, po dokonaniu odpowiednich zmian, posłużyć jako wzorcowe rozwiązania dla innych samorządów gospodarczych w naszym kraju.

Czesława Jasiewicz, Małgorzata Szczerbińska-Byrska

PRAWNO-EKONOMICZNE ASPEKTY REWITALIZACJI TERENÓW ZDEGRADOWANYCH

Wprowadzenie

O randze problemu, jakim jest istnienie terenów przemysłowych i potrzeba ich rewitalizacji, świadczą założenia II Polityki ekologicznej państwa. Racjonalne użytkowanie ziemi i jej ochrona są jednym z ważniejszych priorytetów polityki ekologicznej państwa. Jej realizacja w zakresie ochrony gleb zmierza w kilku kierunkach:

- 1) ochrony zasobów gleb nadających się do wykorzystania rolniczego i leśnego,
- 2) ochrony gleb przed degradacją i zanieczyszczeniem,
- 3) rekultywacji gleb zdegradowanych.

Dokument ten zakłada w perspektywie średniookresowej (do 2010 r.) maksymalne zagospodarowanie terenów przemysłowych przez opracowanie i wdrożenie mechanizmów ponownego włączenia tych terenów do obiegu gospodarczego. W II Polityce ekologicznej, wśród celów długookresowych (do 2025 r.) przyjmuje się realizację maksymalnie możliwej odbudowy zniszczeń zaistniałych w środowisku przyrodniczym i stworzenie systemu zabezpieczającego przed ich ponownym powstaniem. Założenia te winny być realizowane w ramach Programu rządowego dla terenów przemysłowych. Celem strategicznym tego programu jest stworzenie warunków i mechanizmów zagospodarowania nieużytków przemysłowych

zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju¹. Gleby spełniające funkcje rolnicze i leśne obejmują w Polsce około 87% powierzchni kraju². Składają się na nie: grunty orne (45,5%), lasy (28,1%), użytki zielone (13,1%). Polityka zrównoważonego rozwoju została ogłoszona w wielu dokumentach formułujących zasady polityki ochrony środowiska. Najbardziej znaczącym dokumentem jest raport przygotowany w 1987 r. przez Światową Komisję ds. Ochrony Środowiska i Rozwoju (World Commission on Environment and Development). W raporcie za rozwój zrównoważony uważa się rozwój stabilny, uwzględniający takie procesy zmian, w których eksploatacja zasobów, główne działy inwestowania, kierunki postępu technicznego oraz zmiany instytucjonalne pozostają ze sobą w reakcji niekontrowersyjnej i harmonijnej, dają możliwości zaspokajania potrzeb aktualnych, jak również zapewniają zaspokojenie ludzkich potrzeb i aspiracji w przyszłości.

Od czasu wejścia w życie w Polsce Konstytucji RP z 1997 r., na oznaczenie polityki ekologicznej można używać pojęcia „zrównoważony rozwój”. Art. 74 Konstytucji RP głosi: „Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom; Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych [...]”. Z kolei art. 86 stanowi że: „Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie [...]”.

W polskim prawie pojęcie „zrównoważonego rozwoju” zostało również zdefiniowane w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska³ i brzmi:

przez [zrównoważony rozwój] rozumie się taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

Rodzaje i formy degradacji użytków rolnych

Pod pojęciem degradacja powierzchni ziemi bardzo często rozumie się przekształcenia mechaniczne i chemiczne gleby, ziemi oraz obiektów tworzących pokrycie. Postępujący proces degradacji gleb powoduje ograniczenie pełnionych przez nie funkcji, a w konsekwencji prowadzi do utraty całkowitej wartości użytkowej.

¹ II Polityka ekologiczna państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010, przyjętej uchwałą Sejmu RP (M.P. z 2003 r. Nr 33, poz. 433); Program wykonawczy do II Polityki ekologicznej państwa na lata 2002-2010, przyjęty przez Radę Ministrów 10 grudnia 2002 r.; Program rządowy dla terenów poprzemysłowych przyjęty przez Radę Ministrów w roku 2004, tereny poprzemysłowe.

² *Ochrona środowiska*, GUS, Warszawa 2007.

³ Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150), oraz komentarz do ustawy: J. Ciechowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, [w:] K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007.

W zależności od stopnia degradacji wyróżnia się: grunty *zdeństowane*, które utraciły całkowicie wartość użytkową, i grunty *zdegradowane*, których rolnicza lub leśna wartość użytkowa zmalała, w szczególności w wyniku pogorszenia się warunków przyrodniczych albo wskutek zmian środowiska i działalności przemysłowej, a także wadliwej działalności rolniczej⁴. Według szacunków Instytutu Ochrony Środowiska i Instytutu Ekologii Terenów Uprzemysłowionych, powierzchnia terenów objętych degradacją w Polsce wynosi ponad 8000 km², a powierzchnia obszarów zagrożonych przemysłową degradacją prawie 39500 km². Cytowane dane należy traktować jako szacunkowe, ponieważ w kraju nie prowadzono dokładnej i systematycznej ewidencji⁵. Należy określić metodę oznaczania terenów zdeństowanych i zdegradowanych w ewidencji gruntów i budynków. Konieczne jest zdecydowane podniesienie dokładności lokalizacyjnej oraz sprawne ujawnianie stanu faktycznego (rozpoczęcie procesu inwestycji, etap degradacji lub deństacji terenu, rozpoczęcie rekultywacji, zakończenie rekultywacji) tych terenów przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej⁶.

Tereny zdegradowane zwłaszcza w wyniku intensywnej działalności przemysłu, stanowią nie tylko problem ekologiczny, ale równocześnie stają się nieatrakcyjne gospodarczo. Są to miejsca, na których występuje największa koncentracja uciążliwych ognisk zanieczyszczeń i daleko zaawansowanej degradacji środowiska, często połączonej ze złym stanem sanitarnym i zagrożeniem zdrowia, która doprowadziła do zachwiania lub załamania równowagi ekologicznej⁷. Ze względu na rozmiar zjawiska tereny te dzieli się na:

- 1) obszary szczególnie silnie zagrożone, uznane za znajdujące się na krawędzi kłęski ekologicznej (GOP z Krakowem, ROW, Legnicko-Głogowski Okręg Miedziowy i Zatoka Gdańska, a zwłaszcza Zatoka Pucka),
- 2) obszary silnego zanieczyszczenia (opolski, koniński, szczeciński, turowski, bydgosko-toruński, tarnowski, wałbrzyski, kielecki, wrocławski, częstochowski, inowrocławski, łódzki, poznański, myszkowsko-zawierciański, chełmski, bełchowski, tomaszowski, wrocławski, puławski i płocki),
- 3) obszary o szczególnie dużym zanieczyszczeniu powietrza atmosferycznego (tarobrzeski, wrocławski, puławski, płocki).

Środowisko glebowe w procesie oddziaływania różnych presji środowiskowych ulega różnorodnym przemianom. Specyficzną cechą antropopresji jest systematyczne pomniejszanie rolno-leśnej przestrzeni produkcyjnej na rzecz urbanizacji, komunikacji, motoryzacji, górnictwa, hutnictwa itp. Przyczyny powo-

⁴ Ustawa z 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 z późn. zm.), oraz komentarz: A. Lipiński, R. Mikosz, *Prawo geologiczne i górnicze – zbiór przepisów wykonawczych*, Warszawa 1995.

⁵ Program rządowy dla terenów poprzemysłowych...

⁶ J. Lis, A. Pasieczna, *Atlas geochemiczny Polski w skali 1: 2 500 000*, Warszawa 1995.

⁷ T. Stuczyński [et al.], *Wyznaczanie obszarów, na których przekroczone są standardy jakości gleb. Poradnik metodyczny dla administracji*, Warszawa 2004; H. Terelak [et al.], *Pierwiastki śladowe (Cd, Cu, Ni, Pb, Zn) w glebach użytków rolnych Polski*, Warszawa 2000.

dujące dewastację i degradację użytków rolnych, z punktu widzenia przywrócenia ich zdolności produkcyjnej, można podzielić na trwałe i czasowe wyłączenie z produkcji rolniczej. Do trwałego wyłączenia gleb z użytkowania należy zaliczyć: przeznaczenie ich pod zabudowę osiedlową, przemysłową, tereny komunikacyjne, budowle inżynieryjne, np. stacje przesyłowe energii elektrycznej. Przyczyny powodujące czasowe wyłączenie gleb z użytkowania to: przeznaczenie ich pod głębiniową i odkrywkową eksploatację kopalni, pod składowiska odpadów komunalnych i przemysłowych. Powierzchnia gruntów wymagających rekultywacji w 2006 r. wynosiła 65143 ha, w tym powierzchnia gruntów zdewastowanych 59272 ha, a zdegradowanych 5871 ha⁸.

Pomniejszenie zasobów glebowych i ich degradacja wywołane są wieloma przyczynami, które można podzielić na: przekształcenia geomechaniczne, hydrologiczne, biologiczne, chemiczne, fizykochemiczne, termiczne i elektromagnetyczne.

Przedstawiona klasyfikacja została wstępnie przygotowana przez T. Skawinę⁹, a następnie udoskonalona i uszczegółowiona przez J. Bendera, a opracowana przez M. Gilowską¹⁰. Spośród wymienionych form degradacji gleby, największe ryzyko zdrowotne stwarzają gleby zdegradowane chemicznie. Wyróżnia się następujące rodzaje przekształceń chemicznych gleb: wyjałowienie ze składników pokarmowych, zakwaszenie, fitotoksyczne zanieczyszczenie, zasolenie, alkalizacja, spadek zawartości substancji organicznej¹¹.

Regulacje prawne w zakresie rewitalizacji terenów poprzemysłowych

W 2002 r. Komisja Europejska przygotowała dla Rady i Parlamentu Europejskiego projekt dokumentu „W kierunku tematycznej Strategii Ochrony Gleb”¹². W dokumencie tym wskazano na jedną z przyczyn zanieczyszczeń gleb, którą jest działalność przemysłu i górnictwa oraz składowanie odpadów, zarówno w okresie aktywności operacyjnej przemysłu, jak i po jej zakończeniu oraz konieczność przeciwdziałania temu zjawisku. Konieczność podjęcia działań w zakresie identyfikacji, inwentaryzacji i stopniowej rekultywacji terenów poprzemysłowych wynika z obowiązków zapisanych w:

⁸ *Ochrona środowiska*, GUS, Warszawa 2007.

⁹ T. Skawina, *Ochrona gleb*, „Zeszyty Naukowe AGH” 1971, nr 293, z. spec. 21.

¹⁰ J. Bender, M. Gilowska, *Rekultywacja w konfrontacji z aktami prawnymi, badaniami naukowymi i praktyką gospodarczą*, „Roczniki Akademii Rolniczej w Poznaniu”, nr 310, Poznań 2000.

¹¹ A. Kabata-Pendias, H. Pendias, *Biogeochemia pierwiastków śladowych*, wyd. 2, Warszawa 1999; *Podstawy oceny chemicznego zanieczyszczenia gleb. Metale ciężkie, siarka i WWA*, oprac. A. Kabata-Pendias [et al.], Warszawa 1995.

¹² COM (2002) 179 final, Brussels, 16.4.2002 – „Towards Thematic Strategy for Soil Protection”.

- 1) II Polityce ekologicznej państwa, przyjętej przez Radę Ministrów 13 czerwca 2000 r.¹³,
- 2) Polityce ekologicznej państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010, przyjętej uchwałą Sejmu RP 8 maja 2003 r. (M.P. Nr 33, poz. 433),
- 3) Programie wykonawczym do II Polityki ekologicznej państwa na lata 2002-2010, przyjętym przez Radę Ministrów 10 grudnia 2002 r.¹⁴

Przedmiotem, a zarazem celem strategicznym programu jest stworzenie warunków i mechanizmów sprzyjających zagospodarowaniu terenów przemysłowych zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Natomiast celami bezpośrednimi są: opracowanie systemu zarządzania terenami zdegradowanymi oraz ograniczenie procesu zajmowania niezdegradowanych terenów pod inwestycje przemysłowe, a także rozwój sektora przedsiębiorstw zajmujących się rekultywacją terenów zdegradowanych.

W prawodawstwie polskim brak jest jednoznacznych przepisów odnoszących się do terenów poprzemysłowych, bowiem odnoszą się one wyłącznie do zanieczyszczenia gleb i gruntów, pomijając stare składowiska odpadów przemysłowych i komunalnych oraz problemy zdewastowanej infrastruktury technicznej i budynków poprzemysłowych¹⁵. Trudno jest dokładnie podać powierzchnię, jaką w skali kraju stanowią tereny poprzemysłowe. Podstawową trudnością w oszacowaniu powierzchni czy liczby obiektów, jest brak ustawowych definicji pojęć, takich jak np. tereny poprzemysłowe, tereny zdegradowane. Badania prowadzone w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska, których wyniki opracowywane są przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (GIOŚ), prowadzone są tylko na glebach gruntów ornych (użytkowanych rolniczo)¹⁶.

Teren poprzemysłowy bardzo często definiowany jest jako obszar zdegradowany, nieużytkowany lub nie w pełni wykorzystany, a pierwotnie użytkowany¹⁷. Inne określenie terenów poprzemysłowych zakłada, że są to te tereny, na których obecnie odbywa się produkcja.

Jak wynika z rozporządzenia Ministra Środowiska z 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleb i standardów ziemi, za glebę lub ziemię zanieczyszczoną uznaje się taką, w której stwierdzono przekroczenie standardów dla co

¹³ II Polityka ekologiczna państwa...

¹⁴ Program wykonawczy do II Polityki ekologicznej...

¹⁵ B. Domański, *Restrukturyzacja terenów poprzemysłowych w miastach. Rewitalizacja, rehabilitacja, restrukturyzacja, odnowa miast*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Oddział w Krakowie, Kraków 2006; M. Górski, *Prawna ochrona powierzchni ziemi i odpowiedzialność za szkody wyrządzone w powierzchni ziemi. Rekultywacja i rewitalizacja terenów zdegradowanych*, red. P. Goliński, Poznań 2007; A. Ostregęga, R. Uberman, *Formalno-prawne problemy rewitalizacji terenów poprzemysłowych, w tym pogórnich*, „Górnictwo i Geoinżynieria” R. 29, 2005, z. 4.

¹⁶ *Podstawy oceny chemicznego zanieczyszczenia gleb...*

¹⁷ A. Ostregęga, R. Uberman, *Formalno-prawne problemy...*; Program rządowy dla terenów poprzemysłowych...

najmniej jednej substancji¹⁸. K. Gosidło wyróżnia trzy typy terenów poprzemysłowych:

- 1) teren, który jest przeznaczony do procesu produkcyjnego,
- 2) tereny z funkcjami towarzyszącymi przemysłowi, np. biura, magazyny, ujęcia wody,
- 3) tereny oddziaływania przemysłu¹⁹.

Tereny poprzemysłowe mogą również być rozumiane jako obszary, które przestały być miejscem produkcji przemysłowej lub przestały pełnić funkcje pomocnicze dla tej produkcji w obrębie zakładów, łącznie z obszarami niedokończonych inwestycji przemysłowych. Zasadniczym kryterium wyróżnienia terenów poprzemysłowych jest przerwanie ciągłości wykorzystania terenów do celów produkcyjnych²⁰. W myśl art. 3, pkt 49 ustawy Prawo ochrony środowiska, przez zanieczyszczenie rozumie się emisję, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, może powodować szkodę w dobrach materialnych, może pogarszać walory estetyczne środowiska lub może kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska.

Istotnym problemem utrudniającym proces rewitalizacji jest sprawa odpowiedzialności za zdegradowane tereny. Wymienione obszary są wynikiem antropopresji i powinny być przedmiotem rekultywacji. Jednak obecnie odczuwa się brak rozwiązań systemowych dotyczących rekultywacji i ponownego zagospodarowania terenów zdegradowanych. Zapisy w prawie odnoszące się do terenów poprzemysłowych zdegradowanych występują w wielu ustawach.

Jak wynika z art. 102, 103 Prawo ochrony środowiska²¹, do usunięcia skutków degradacji zobowiązany jest zarządzający powierzchnią ziemi, na której występuje zanieczyszczenie gleby lub ziemi albo niekorzystne przekształcenie naturalnego ukształtowania terenu. Zgodnie z brzmieniem art. 102 ust. 1 cyt. ustawy, obowiązek ten powstaje z mocy prawa w sytuacji wystąpienia zanieczyszczenia gleby lub ziemi. Podmiotem zobowiązanym do rekultywacji gruntów jest „władająca nieruchomością”, jednak pojęcie to w obowiązujących przepisach prawa nie jest bezpośrednio definiowane. W orzecznictwie przyjęto (wyrok NSA z 5 sierpnia 1999 r., sygn. II SA1007/99, LEX nr 46218), że: „Przez władającego należy rozumieć osobę fizyczną lub prawną, która ma do tego odpowiedni tytuł prawny pochodzący od właściciela lub wynikający z aktu notarialnego, orzeczenia sądowego lub administracyjnego”. Z powyższej opinii wynika, że w pojęciu „władającego” mieścić się będzie zarówno właściciel, jak i inne podmioty posiadające tytuł do władania nieruchomością, pochodzący od właściciela. W doktrynie wskazuje się

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi (Dz.U. Nr 165, poz. 1359).

¹⁹ A. Ostręga, R. Uberman, *Formalno-prawne problemy...*

²⁰ B. Domański, *Restrukturyzacja terenów poprzemysłowych...*

²¹ Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska..., oraz komentarz do ustawy: J. Ciechowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, [w:] K. Gruszecki, *Prawo ochrony...*

na możliwość rozszerzenia tego pojęcia o samoistnego posiadacza nieruchomości w sytuacji, gdy władza nią tak, jak właściciel zarówno w dobrej, jak i złej wierze. Za objęciem tym terminem również posiadacza samoistnego w złej wierze przemawia trudna do zaakceptowania sytuacja, w której osoba taka, jako sprawca degradacji gruntów, władająca nimi, gdy właściciel nie jest znany (co w polskich warunkach nie jest rzadkim zjawiskiem), tylko z powodu „złej wiary” byłaby zwolniona z obowiązku rekultywacji. Natomiast w sytuacji, gdy nie da się ustalić podmiotu zobowiązanego do rekultywacji, obowiązek przeprowadzenia prac rekultywacyjnych przechodzi na starostę. Art. 103 cyt. ustawy ustala zakres prac rekultywacyjnych.

Abstrahując od normatywnych rozwiązań, w praktyce trudno jest ustalić, na jakim etapie procesu rekultywacyjnego został uzyskany efekt w postaci osiągnięcia przez glebę lub ziemię wymaganych standardów jakości, pozwalających na ich wykorzystanie do realizacji celów przewidzianych w planie zagospodarowania przestrzennego lub faktycznego zagospodarowania. Dlatego wydaje się, że w tym zakresie aktualny jest pogląd wypowiedziany w orzecznictwie w odniesieniu do postanowień art. 21 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym określony grunt jest wtedy zrehabilitowany, gdy zostaje przywrócony do użytku, niezależnie od charakteru i zakresu brakujących do zakończenia rekultywacji zabiegów (wyrok WSA w Warszawie z 17 listopada 2004 r., sygn. akt II SA 4116/03, LEX nr 164705).

Art. 7 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska stanowi, że „Kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia”. Odpowiedzialność wedle tej ustawy (art. 325) została rozszerzona przez stwierdzenie, że odpowiedzialności tej nie wyłącza okoliczność, iż działalność będąca przyczyną powstania szkód jest prowadzona na podstawie wydanej decyzji i w jej granicach. Działalność stanowiąca niebezpieczeństwo nie jest często zabroniona, lecz jej ryzyko powinno charakteryzować się pewnymi ciężarami.

Z ustawy z 3 lutego 1995 r. O ochronie gruntów rolnych i leśnych²² wynika, że ogranicza się przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne, oraz zobowiązuje osobę powodującą utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów do ich rekultywacji na własny koszt. Pojęcie gruntów zdegradowanych zostało normatywnie określone w art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

W rozumieniu tego przepisu, za grunty zdegradowane uważa się grunty o ograniczonej wartości użytkowej, która zmalała w następstwie pogarszania się warunków przyrodniczych albo wskutek zanieczyszczenia środowiska. Z art. 6 ust. 1 cyt. ustawy można zinterpretować zasadę, że na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczyć jedynie nieużytki. Zasada ta nie ma wprawdzie charakteru bezwzględniego, gdyż w razie braku nieużytków można na cele nierolnicze i nieleśne prze-

²² Ustawa z 3 lutego 1995 r. O ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm), oraz komentarz: W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z komentarzem*, Wrocław 1998.

znaczyć inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej, ale jeżeli na danym terenie nieużytki są – innych gruntów na takie cele przeznaczyć nie wolno.

Art. 6 ust. 2 cyt. ustawy ma charakter zasady generalnej wskazującej na konieczność ochrony gruntów rolnych i leśnych położonych w pobliżu obiektu budowlanego, rozbudowywanego czy modernizowanego, przed zanieczyszczeniem i innym ujemnym oddziaływaniem. Jest to przepis o charakterze „życzeniowym” i w istocie jest zbędny ze względu na istnienie przepisów budowlanych i norm technicznych, posiadających odpowiednie sankcje. Grunty rolne znajdujące się wokół ośrodków przemysłowych są często zanieczyszczone w stopniu utrudniającym produkcję rolną bezpieczną dla zdrowia ludzkiego. Dla takich gruntów należy opracować plany gospodarowania na koszt odpowiedzialnych zakładów, których działalność spowodowała utratę wartości użytkowej gruntów. Na gruntach objętych planem starosta powinien zapewnić prowadzenie (co 3 lata) okresowych badań poziomu stężenia gleb i roślin (art. 16-19 cyt. ustawy). Właścicielowi gruntu, który stosując się do wymagań planu poniósł szkodę przez obniżenie poziomu produkcji rolniczej, przysługuje odszkodowanie od zakładu przemysłowego.

Rekultywację i zagospodarowanie gruntów należy planować, projektować i realizować na wszystkich etapach działalności przemysłowej. Właściciel gruntu, który w wyniku działalności górniczej jest zagrożony osiadaniami, może od jego sprawcy domagać się tzw. rekultywacji wyprzedzającej. Wskazana rekultywacja dotyczy gruntów rolnych i leśnych. Inne grunty jak np. tereny pogórnice czy składowiska odpadów, nie mają szczególnej regulacji prawnej, a zatem należałoby do ich rekultywacji stosować zasady wynikające z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Problem odpowiedzialności za szkody w przypadku, gdy degradacja terenów ma związek z wydobywaniem kopalin reguluje ustawa z 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze²³. W artykułach od 91 do 97 ustawa reguluje odpowiedzialność za szkody. Odpowiedzialność ta – co do zasady – opiera się na normach prawnych określonych w Kodeksie cywilnym. Normy te wprowadzają odpowiedzialność przedsiębiorcy na zasadach ryzyka i odpowiedzialność solidarną, jeżeli szkoda powstała z przyczyn leżących po stronie przedsiębiorcy i osób trzecich. Zasady naprawienia szkody są również analogiczne do zasad wprowadzonych w prawie cywilnym. Jedyną różnicą sprowadza się do wskazania Skarbu Państwa jako instytucji zobowiązanej do naprawienia szkody w przypadku braku przedsiębiorstwa górniczego odpowiedzialnego za szkodę, albo braku jego następcy prawnego. Jest to odpowiedzialność gwarancyjna innego podmiotu.

Zakres i sposób postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz zasad ich zagospodarowania, jak również rozwiązywania konfliktów pomiędzy interesami prywatnymi i publicznymi określa ustawa O planowaniu

²³ Ustawa z 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze..., oraz komentarz: A. Lipiński, R. Miłosz, *Prawo geologiczne i górnicze...*

i zagospodarowaniu przestrzennym²⁴. Ustawa ta za grunty zdegradowane uznaje obszary, które mogą być przystosowane do budownictwa komunalnego, zorganizowanej działalności inwestycyjnej po dokonaniu zabiegów rekultywacyjnych i dostosowaniu zabudowy do właściwego stanu. Zgodnie z brzmieniem art. 1 jej przedmiot stanowią regulacje w dwóch podstawowych obszarach:

- określenia zasad kształtowania polityki przestrzennej przez organy administracji,
- określenia zakresu i sposobu postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na konkretne cele wraz z ustaleniem zasad ich zagospodarowania i zabudowy.

Podstawę powyższych działań stanowią ochrona i zabezpieczenie dwóch fundamentalnych wartości – ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

Problem terenów przemysłowych jest również akcentowany w ustawie o gospodarce nieruchomościami²⁵, w której zostały określone zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego, scalania i podziału nieruchomości, pierwokupu nieruchomości oraz ich wyceny.

Jak wynika z przedstawionych regulacji prawnych, brak jest uregulowań ustawowych obejmujących bezpośrednio i w sposób kompleksowy ochronę terenów przemysłowych, w tym rekultywację i ponowne zagospodarowanie terenów, które przestały pełnić funkcje gospodarcze. Założenia II Polityki ekologicznej państwa, przyjętej przez Radę Ministrów 13 czerwca 2000 r., winny być realizowane w przyjętym przez Radę Ministrów w kwietniu 2004 r. Programie dla terenów przemysłowych²⁶. Przedmiotem i zarazem celem strategicznym Programu jest stworzenie warunków i mechanizmów sprzyjających zagospodarowaniu terenów przemysłowych zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Natomiast celami bezpośrednimi są: opracowanie systemu zarządzania terenami zdegradowanymi, oraz ograniczenie procesu zajmowania niezdegradowanych terenów pod inwestycje przemysłowe, a także rozwój sektora przedsiębiorstw zajmujących się rekultywacją terenów zdegradowanych.

Niestety, zaobserwować można duże trudności z wdrożeniem programu rządowego dla terenów przemysłowych, a dotyczy to przede wszystkim opracowania podstaw merytorycznych do prowadzenia inwentaryzacji, utworzenia systemu informacyjnego o terenach zdegradowanych oraz opracowania podstaw merytorycznych wyznaczania kryteriów, które pozwolą na ustalenie priorytetów i kolejności realizacji zadań w zakresie rewitalizacji²⁷.

²⁴ Ustawa z 23 marca 2003 r. O planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), oraz komentarze: E. Radziński, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006; *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2005.

²⁵ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. O gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2601 z późn. zm.), oraz komentarz: J. Szaćhłowicz, *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2005.

²⁶ Program rządowy dla terenów przemysłowych...

²⁷ B. Domański, *Restrukturyzacja...*; M. Górski, *Prawna ochrona powierzchni ziemi...*; Program rządowy dla terenów przemysłowych...

Metody rewitalizacji terenów zdegradowanych chemicznie

Obecnie największą uwagę zwraca się na miejsca zanieczyszczone substancjami chemicznymi o dużej mobilności, które stanowią największe bezpośrednie zagrożenie dla sąsiadujących z nimi terenów, a przede wszystkim wód podziemnych²⁸. Znaczne obszary terenów użytkowanych rolniczo zlokalizowanych wokół lub w niedalekiej odległości od zakładów przemysłowych (kopalnie, elektrociepłowne, huty metali nieżelaznych) uległy degradacji chemicznej. Ostatnio znacznie nasiliło się zjawisko chemicznego zanieczyszczenia gleb. Szczególnie niebezpieczny ekologicznie jest proces nagromadzenia się kationowych pierwiastków śladowych, nazywanych zwyczajowo metalami ciężkimi. Są to na ogół pierwiastki o bardzo długim okresie półtrwania w powierzchniowych poziomach gleb i jednocześnie łatwo przyswajalne dla roślin.

Metody stosowane w rekultywacji gleb zanieczyszczonych chemicznie, a przede wszystkim zanieczyszczonych metalami ciężkimi, można zasadniczo podzielić na dwie grupy: metody techniczne i biologiczne. Techniki te stosuje się bez przemieszczania gleby (*in situ*) lub poprzez usunięcie zanieczyszczonej warstwy gleby, a następnie poddanie jej procesowi oczyszczania w innym miejscu (*ex situ*). Przy wyborze właściwej techniki remediacyjnej należy uwzględnić następujące kryteria:

- a) wielkość powierzchni zanieczyszczonej i lokalizacja,
- b) właściwości gleby,
- c) poziom i rodzaj zanieczyszczenia,
- d) przyszły sposób zagospodarowania obiektu,
- e) dostępne środki finansowe i techniczne,
- f) względy społeczne.

W najbliższej perspektywie czasowej, trudno oczekiwać możliwości całkowitego rozwiązania tego problemu. Nawet najbogatsze kraje nie są w stanie sprostać kosztom związanym z oczyszczaniem gleb na dużą skalę. Orientacyjny koszt oczyszczenia gleby zanieczyszczonej chemicznie przedstawiono w tabeli poniżej²⁹.

Jak wynika z informacji zawartej w tabeli, glebę można oczyścić z niepożądanego zanieczyszczenia, ale decyzja o wyborze metody musi być uzasadniona ekonomicznie i ekologicznie.

Podjęcie decyzji o rewitalizacji gruntów rolnych coraz częściej warunkuje się wynikiem ryzyka, jakie stwarza zanieczyszczenie. Technologie oczyszczania gleby z zanieczyszczeń chemicznych są bardzo kosztowne. Do najtańszych technologii oczyszczania gleb, stosowanych w ostatnich latach należą metody biologiczne, w tym metody stabilizacji i ograniczenia biodostępności zanieczyszczeń

²⁸ R. Kucharski, A. Sas-Nowicka [et al.], *Perspektywy stosowania metody fitoekstrakcji do oczyszczania gleb w warunkach polskich*, „Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych” 1999, nr 18.

²⁹ *Ibidem*.

oraz metody wzmacniające naturalną odporność gleb na degradację i zdolność do samooczyszczania³⁰. Do stabilizacji metali w glebie mogą być używane różne materiały: nawozy fosforowe, wapno w różnej postaci, materiały zawierające tlenki żelaza i komposty. Zaletą fitostabilizacji metali jest stosunkowo niski koszt oraz brak produktów ubocznych, które występują w przypadku inżynierskich metod *ex situ*.

Tabela. Koszt metod oczyszczania gleb

Sposób oczyszczania	Koszt oczyszczania 1 m ³ (w dolarach)	Czas oczyszczania w miesiącach	Dodatkowe czynniki i koszty	Powstające problemy
Wiązanie <i>in situ</i>	90-200	6-9	Długoterminowy monitoring	odcieki
Przemieszczanie zanieczyszczonej gleby	100-400	6-9	Transport i usunięcie gleby, długoterminowy monitoring	odcieki
Ekstrakcja i przepłukiwanie gleby	250-500	8-12	Co najmniej 500 m ³ materiału, recykling chemiczny	odpady
Fitoekstrakcja	15-40	18-60	Długi okres	odpady

Finansowanie rewitalizacji terenów przemysłowych

Jednym z ważniejszych i najtrudniejszych problemów ochrony powierzchni ziemi oraz rewitalizacji obszarów zdegradowanych jest zapewnienie funduszy na ich realizację. Rozwiązania problemów zagrożenia i bariery ekologicznej doszukuje się bowiem coraz częściej na płaszczyźnie ekonomicznej. W zakresie ochrony gruntów do najważniejszych instrumentów należy zaliczyć opłaty z tytułu przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na inne cele, opłaty za działalność regulowaną prawem geologicznym i górniczym oraz opłaty za składowanie odpadów zgodnie z warunkami określonymi prawnie. Opłaty określa się w drodze decyzji administracyjnych, wydawanych w postępowaniu administracyjnym toczącym się przed organami administracji publicznej. Opłaty pomyślane są jako należność za legalne naruszanie stanu środowiska przez wprowadzanie w nim zmian.

Rozwój systemu opłat w ochronie środowiska będzie prawdopodobnie przebiegać drogą kształtowania się dwóch zasadniczych rodzajów tych opłat: jednego, który obejmie opłaty dziś funkcjonujące, oraz drugiego, który odbiegnie konstrukcją od należności za legalną dewastacją środowiska, by przybrać kształt należności za działalność gospodarczą bez związku z legalnym naruszeniem stanu środowiska.

³⁰ J. Bender, M. Gilowska, *Rekultywacja w konfrontacji z aktami prawnymi...*; A. Kabata-Pendias [et al.], *Podstawy oceny...*; R. Kucharski, A. Sas-Nowicka [et al.], *Perspektywy stosowania metody fitoekstrakcji...*

Obecnie koszty rekultywacji w skali kraju szacuje się na 63 660 tys. zł³¹. Kwotę w tej wysokości zakłada się sfinansować z trzech źródeł: budżetu państwa, funduszy ochrony środowiska i funduszy Unii Europejskiej. Fundusze ochrony środowiska to: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Na lata 2004-2006 były określone dwa źródła pozyskiwania środków z Unii Europejskiej, które mogły służyć realizacji zadań z zakresu rewitalizacji terenów zdegradowanych: Fundusz Spójności, koordynowany na terenie kraju przez Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, oraz Fundusze strukturalne (regionalne), koordynowane przez marszałków województw³².

Podsumowanie

W prawodawstwie polskim brak jest jednoznacznych przepisów odnoszących się do terenów przemysłowych. Brak ustawowych definicji takich pojęć, jak tereny przemysłowe czy tereny zdegradowane. Brak jest również rozwiązań systemowych dotyczących rekultywacji i ponownego zagospodarowania terenów zdegradowanych. Wynika to z rozproszenia ustawowych rozwiązań i konstrukcji różnych trybów postępowania. Prawodawca posługuje się różnymi metodami odpowiedzialności cywilnej, karnej czy też instytucjami prawa administracyjnego, jak również wprowadza nowe instrumenty odpowiedzialności.

W zakresie prawa administracyjnego na znaczeniu zyskują te instrumenty prawne, które pozwalają na uwzględnienie w rachunku działalności nie tylko szkód, ale i prawnie dopuszczalnego negatywnego oddziaływania na otaczające środowisko. *De lege ferenda* można postulować wprowadzenie swoistej odpowiedzialności prawnej, nazwanej odpowiedzialnością ekologiczną, która służyłaby zagwarantowaniu konstytucyjnego obowiązku ochrony środowiska. Odpowiedzialność ta musiałaby być całościowo uregulowana i oparta na jednolitych zasadach. Obecnie na gruncie obowiązujących przepisów prawa polskiego, tezy o istnieniu takiej odpowiedzialności nie da się obronić. Mamy bowiem odrębną:

- odpowiedzialność cywilną (np. Prawo ochrony środowiska, Prawo geologiczne i górnicze),
- odpowiedzialność karną (np. Prawo ochrony środowiska, ustawa o ochronie przyrody),
- odpowiedzialność administracyjną (większość ustaw z zakresu prawa administracyjnego materialnego).

³¹ Program rządowy dla terenów przemysłowych...

³² P. Sztaba, *Możliwości finansowania działań rewitalizacyjnych w ramach funduszy strukturalnych Unii Europejskiej...*; J. Zióra, „Rewitalizacja terenów przemysłowych – uwarunkowania prawne i ekonomiczne”, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Poznań 2007.

Odpowiedzialność cywilna w ochronie środowiska regulowana jest – co do zasady – przepisami Kodeksu cywilnego, a poszczególne ustawy szczególne wprowadzają pewne jej modyfikacje. Podobne przepisy o przestępstwach znajdują się w rozdziale XXII Kodeksu karnego: „Przestępstwa przeciwko środowisku”, a tylko wykroczenia są regulowane w licznych ustawach zaliczanych do prawa ochrony środowiska.

Ponadto instytucja administracyjnych kar pieniężnych jest regulowana w sposób trudny do sklasyfikowania wedle jednolitego kryterium. Odpowiedzialność w tym zakresie została zobiektywizowana, a do jej ponoszenia wystarczy samo wykazanie związku przyczynowego między działaniem określonego w ustawach podmiotu a zdegradowanym środowiskiem. Zwolnić się od tej odpowiedzialności można jedynie poprzez wykazanie, że degradacja środowiska została dokonana na skutek wykroczenia lub przestępstwa popełnionego przez osobę trzecią, o której działaniu określony w ustawie podmiot nie wiedział i za którą nie ponosi odpowiedzialności.

Należy też zwrócić uwagę na wyjątkowość kar administracyjnych w systemie prawa. W doktrynie podnosi się, że wymierzanie kar pieniężnych w administracji jest niezgodne z prawem gwarantowanym przez Pakt Praw Człowieka oraz Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (prawo do sądu). Polski sąd administracyjny nie jest sądem w rozumieniu tych konwencji, gdyż nie posiada pełnej jurysdykcji, zarówno co do faktu, jak i prawa, kontroluje jedynie legalność decyzji. A zatem wątpliwe jest, w świetle powyższych ustaleń, wymierzanie kary pieniężnej, bez zagwarantowania prawa do sądu po stronie osoby obciążonej tą karą.

W konkluzji stwierdzić trzeba, że nie ma jednolitej instytucji odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska, szczególnie w zakresie odpowiedzialności za tereny zdegradowane. To, co moglibyśmy teoretycznie określić takim mianem, stanowi zbiór regulacji odpowiedzialności administracyjnej, cywilnej i karnej porozrzucający po różnych ustawach szczególnych.

30 kwietnia 2007 r. weszła w życie ustawa O zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie³³. Ma ona na celu wdrożenie do prawa polskiego postanowień dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady³⁴. W doktrynie zwrócono uwagę na trudności w zakwalifikowaniu wprowadzonej odpowiedzialności – czy jest to odpowiedzialność cywilno-prawna czy administracyjno-prawna. Ustawa ta, poprzez liczne odesłania do ustaw szczegółowych, ma bardzo rozległy zakres regulacji.

³³ Ustawa z 30 kwietnia 2007 r. O zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. z 2007 r. Nr 75, poz. 493), oraz komentarz: B. Draniewicz, *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku w ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie – wybrane zagadnienia*, „Monitor Prawniczy” 2008, nr 5.

³⁴ Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym w środowisku naturalnym (Dz.Urz. L Nr 143, 30 kwietnia 2004 r.).

Niemniej należy wyraźnie stwierdzić, że ustawa ta nie zastępuje dotychczasowego rozproszonego systemu odpowiedzialności w ochronie środowiska. Powstaje jedynie problem odpowiedniego wkomponowania jej w dotychczasowy system odpowiedzialności.

W dotychczasowych rozważaniach doktryny i orzecznictwa, problematyka „odpowiedzialności majątkowej za szkody środowiskowe” kojarzona była *prima facie* jako typowy przykład odpowiedzialności cywilno-prawnej³⁵. Tymczasem biorąc pod uwagę rozwiązania przyjęte w Dyrektywie, jak również w ustawie opartej na niej, można założyć, że mamy do czynienia z przypadkiem *sui genesis* majątkowej odpowiedzialności publicznoprawnej. Chodzi o wprowadzenie takiego standardu odpowiedzialności, w którym dobra środowiskowe traktowane byłyby jako dobro publiczne, a nie jako dobro podlegające indywidualnemu zawłaszczeniu. Wiąże się to ze wskazaniem właściwego organu administracji publicznej, do kompetencji którego należałyby obowiązki w zakresie stałego monitoringu zagrożeń lub realnie powstających szkód oraz ograniczania na bieżąco, usuwania lub naprawiania powstałych szkód. Tego typu odpowiedzialność publiczno-prawna nie mogłaby stanowić podstawy prawnej dla roszczeń odszkodowawczych prywatnych podmiotów. Prywatne roszczenia byłyby realizowane na gruncie prawa cywilnego czy karnego.

W zakresie ekonomicznych przesłanek ochrony środowiska można przyjąć, że z czasem będzie się coraz bardziej zaostrzał konflikt interesu wzrostu ekonomicznego z interesami ochrony środowiska. Rozumienie i zasięg przesłanek ekonomicznych winien zatem być zrelatywizowany do treści i znaczenia zrównoważonego rozwoju jako zjawiska wprowadzonego do legislacji większości państw na świecie. Jest to również zgodne z przesłaniem art. 174 ust. 2 Traktatu Wspólnot Europejskich, który głosi:

Polityka Wspólnoty dotycząca środowiska naturalnego ma na celu wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Wspólnoty. Opiera się na zasadzie ostrożności i zasadach stosowania działań zapobiegawczych, naprawiania szkód środowiska, przede wszystkim u ich źródła i pokrywania kosztów tej naprawy przez ich sprawcę.

³⁵ A. Wasilewski, *Wspólnotowe ramy odpowiedzialności majątkowej za „szkody środowiskowe”*. *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogieńko, W. Popiołek, M. Szpunar, Kraków 2005.

Elżbieta Kaczmarska

PROCESY REWITALIZACYJNE WE WSPÓŁCZESNYM ROZWOJU MIAST POLSKI

Wprowadzenie

Współczesne procesy rozwoju miast w Polsce coraz częściej wiążą się z zagadnieniem rewitalizacji. Ten „gorący” temat wzbudza zainteresowanie nie tylko wśród samorządowych urzędników, ale i samych mieszkańców miast od momentu, gdy w Polsce zaczęły być dostępne fundusze strukturalne finansujące projekty rewitalizacyjne. Procesy te po wejściu do Unii Europejskiej nabrały odpowiedniego tempa i rozmachu, spowodowały też wzrost zainteresowania mediów. Warto jednak przypomnieć, że podstawę współczesnych projektów rewitalizacyjnych w Polsce stanowią wcześniejsze prace badawcze i realizacje związane z ochroną dziedzictwa narodowego.

Uwarunkowania historyczne

Poczucie odpowiedzialności za utrzymanie autentyczności środowiska kulturowego wykrystalizowało się w Polsce bardzo wcześnie, bowiem identyfikowano je z walką o przetrwanie tożsamości narodowej i odzyskanie niepodległości, a za przejaw patriotyzmu uważano ochronę tradycyjnych budowli o rodowodzie historycznym. Początkowo koncentrowano się na wybranych, najcenniejszych budowlach, w ma-

łym stopniu interesując się ich otoczeniem. Z czasem stwierdzono, że obiekty zabytkowe uzyskują większą wartość, gdy pozostają w swym kontekście przestrzennym.

Ochrona zespołów zabudowy, dzielnic, a nawet całych miast i wsi, wraz z otwartym krajobrazem, stała się domeną różnych specjalistów, nie tylko konserwatorów zabytków. Stała się także elementem programu działania Towarzystwa Urbanistów Polskich, stowarzyszenia powstałego w 1923 r. i grupującego przedstawicieli wielu dyscyplin naukowych. Ich badania posłużyły w pracy projektowej do dalszego, prawidłowego rozwoju miast. Podstawy prawne ochrony miast dały dekrety z 1918 i z 1928 r.¹

Po II wojnie światowej w wielu miastach, głównie w centrach, utrzymano podstawowe dawne struktury urbanistyczne, odbudowując najcenniejsze², chroniąc oraz korygując pozostałe i dopuszczając nowe na obszary totalnie zniszczone, na przykład na tereny getta w Warszawie³. Prace te, wykorzystując wyniki badań ruin, przedwojenne pomiary oraz prace inwentaryzacyjne, przyniosły korzystne rezultaty przestrzenne. Nie uchroniono się jednak od rozwiązań nietrafnych, które doprowadziły do zniszczenia relikwów układów zabytkowych miast przez realizację, w drobnej strukturze ośrodków historycznych, koncepcji modernistycznych nieodpowiednich skalą, gabarytami i funkcjami.

Ujęcie tradycyjne

W ratowaniu tych ośrodków, których nie ominęła destrukcja, będąca odbiciem wielu zaniedbań, w latach 1981-1985 był poświęcony program badań międzyresortowych MRI.6 pod tytułem „Rewaloryzacja zespołów zabytkowych na tle rozwoju miast”. Czwarta grupa tematyczna „Rola i funkcja zespołów zabytkowych w rozwoju przestrzennym miast, aglomeracji i regionów” obejmowała wieloaspektowy program badań o szerokiej skali przestrzennej (miasta różnej wielkości, aglomeracje, region) oraz zakresie terytorialnym (analizy dotyczyły całego kraju) i tematycznym⁴.

¹ T. Zarębska, *Towarzystwo Urbanistów Polskich w działalności na rzecz ochrony środowiska kulturowego*, [w:] *Raport. Planowanie i rozwój przestrzenny. Wyzwania i alternatywy dla Europy Środkowej i Wschodniej w latach 90. Dziedzictwo kulturowe w Zjednoczonej Europie*, Międzynarodowy Kongres TUP 1923-1993, Warszawa 1993.

² *Ibidem*. 177 miast utraciło ponad 50% swojej substancji budowlanej – przede wszystkim w zabytkowych dzielnicach centralnych.

³ Przy odbudowie innych miast przyjmowano rozmaite założenia: od rekonstrukcji wnętrza zabytkowych w Gdańsku, przez uzupełnienie ich nowymi formami w Poznaniu, do rezygnacji z zabudowy staromiejskiej i wprowadzania nowej w sąsiedztwo zrekonstruowanych dominant w Szczecinie; T. Zarębska, *op. cit.*

⁴ MRI.6. (IV), tj. jeden z 11 aspektów wielodyscyplinarnego i wielopłaszczyznowego Problemu Międzyresortowego I.6: *Rewaloryzacja zespołów zabytkowych na tle rozwoju miast*, koordynowanego przez prof. dra hab. inż. arch. J. Bogdanowskiego z Politechniki Krakowskiej w latach 1981-1985.

W prace badawcze zaangażowały się ówczesne ośrodki naukowe i uczelnie – głównie politechniki⁵.

Wyniki opracowań pozwoliły po raz pierwszy na całościową, kompleksową ocenę stanu przestrzeni miast historycznych w Polsce i stały się podstawą naukową do formułowania programów odnowy miast, jak również zapoczątkowały procesy legislacyjne prawnej ochrony dziedzictwa kulturowego⁶. Dotyczy to szczególnie tworzenia parków kulturowych, ochrony obiektów techniki i przemysłu, rewitalizacji terenów przemysłowych oraz ochrony dóbr kultury współczesnej jak również ochrony tożsamości „miejsca”.

Ponadto były odpowiedzią na zaznaczające się w owym czasie światowe tendencje „odwrotu” z obrzeży miast do ich centrów i postulowanego na szeroką skalę powrotu do miejskości. Ponownie odkryty walor atrakcyjności i dogodności położenia tych terenów oraz ich – często już fatalny – stan techniczny, doprowadziły do wzrostu zainteresowania zespołami zabytkowymi. Stanowiły one nie tylko zespoły o znaczących wartościach kulturowych oraz przestrzennych, ale także niewykorzystane zasoby użytkowe, kubaturowe, a także społeczne.

Nadany przez „urbanistyczną historię” kierunek rozwojowy tych miast nie mógł zostać pominięty przy planowaniu ich dalszego rozwoju – demograficznego, przestrzennego, kubaturowego. Stanowił bowiem pewien faktyczny stan terytorialny, komunikacyjny, kompozycyjny, który powinien być kontynuowany.

W nawiązaniu do przeprowadzonych w tym okresie badań, analiz, pomysłów koncepcyjnych, podjęto wiele prób rewaloryzacji urbanistycznej, którą można określić jako rewitalizację formy i kształtu miejsca, stanowiącą najbardziej atrakcyjną wizualnie i widowiskową część procesu odnowy. Równocześnie warto zaznaczyć, że do końca lat 80. XX w. państwo było prawie wyłącznym zleceńodawcą i inwestorem projektów rewaloryzacji, co znacznie ograniczało elastyczność i spektrum działań. Z podjętych w tym okresie prac rewaloryzacyjnych należy wymienić odnowę kwartałów kamienic prywatnych w centrum Krakowa i podobny program realizowany w Zamościu. Prace wykonywane były przez instytucje państwowe, a udział właścicieli nieruchomości w tym procesie z różnych względów był minimalny.

Przełom systemowy w 1989 r. i stopniowe przejście na gospodarkę rynkową, wzmocnienie roli samorządów terytorialnych i możliwość korzystania z funduszy przedakcesyjnych, przy równoczesnym doskonaleniu prawa w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, postawiło problem odnowy miast

⁵ Wyniki prac sukcesywnie publikowano od 1986 r., stanowiły one również podstawę wielu dysertacji naukowych. Ponadto korzystano z nich w programach badawczych podejmowanych po 1989 r. w nowych uwarunkowaniach społeczno-politycznych.

⁶ H. Nieć, W. Kowalski, *Założenia polskiej koncepcji prawnej ochrony dziedzictwa architektonicznego*, materiały opracowane w ramach programu resortowego MR.I.6., PAN, MEN, koordynowanego przez Politechnikę Krakowską, Kraków 1986; *Potrzeby prawne ochrony miast historycznych*, oprac. D. Kłosek-Kozłowska, Sekcja Ochrony Środowiska Kulturowego TUP, Państwowa Służba Ochrony Zabytków, Program IV: Ratowanie miast historycznych, Ośrodek Dokumentacji Zabytków, Warszawa 1996.

w rzędzie podstawowych zadań polityki przestrzennej państwa. Program regeneracji środowiska zurbanizowanego wspierały pojawiające się różnorodne spółki renowacyjne i towarzystwa odnowy, powszechne stało się także promowanie udanych inicjatyw zagranicznych i polskich⁷.

Ujęcie współczesne

Do kryteriów kulturowych i estetycznych oceny rewaloryzowanego z przesłanek konserwatorskich i urbanistycznych obszaru, dołączono w Polsce w końcu XX w. kryteria społeczne i ekonomiczne, co w Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej miało miejsce w połowie lat 70. Na wzór metod zachodnich, rozpoczęto propagowanie rewitalizacji stopniowej (ciągłej), określanej jako „miękka” lub „łagodna”, włączając w działania pilotażowe nowe obszary i rozszerzając problematykę o zagadnienia społeczne, a także coraz szerzej wprowadzając zasady strategii kompleksowej⁸.

Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego opublikowany w 2004 r., upowszechnia ten sposób postrzegania i analizy, opierając wybór obszarów dawnej zabudowy, kwalifikujących się do działań interwencyjnych i przekształceń na „parametrach kryzysu”. Obejmuje to kryteria dotyczące wykluczenia społecznego, takie jak: współczynnik bezrobocia, współczynnik przestępczości, ubóstwo, brak sukcesów młodocianych w nauce, marginalizację określonych grup mieszkańców i inne przesłanki natury społecznej i ekonomicznej.

⁷ W tym zakresie szczególnie aktywnie było Towarzystwo Urbanistów Polskich. Na swoim jubileuszowym kongresie prezentowały przykłady krajowych i samorządowych systemów planowania i nadzoru z państw Europy Zachodniej. Wprowadziły one wiele instrumentów działania, mających przywrócić do życia tereny zaniedbane, zniszczone i opuszczone, położone w pobliżu lub w granicach konurbacji miejskich. Obszary te nie tylko obniżały tempo i jakość sąsiadujących inwestycji, ale również odbierały mieszkańcom entuzjazm i motywację do działań mogących poprawić warunki środowiskowe. A. Walker podaje formy odnowy zastosowane na terenie Anglii w latach 80. XX w. Były one dwojakiego rodzaju. Pierwsze działały poprzez regulacje wprowadzane w istniejący system planowania i nadzoru – krajowy i samorządowy. Drugie poprzez powstawanie inicjatyw stymulujących rozwój przy jednoczesnej wzmoczonej kontroli inwestycji prywatnych. Podstawowymi programami uruchamiającymi środki rządowe były subwencje dla terenów zaniedbanych, programy miejskie i agencje rozwoju miast. Wszystkie te inicjatywy korzystały z różnych priorytetów, zajmując się poprawą i uzdrowieniem środowiska miejskiego, działając poprzez różnorodne agendy, prywatne i publiczne. Równoległe realizowano również programy zajmujące się w większym stopniu aspektami społecznymi i gospodarczymi. Ogłoszono także program „Wyzwanie dla miasta”, którego celem była odnowa miast przez współpracę samorządu terytorialnego z miejscową społecznością i sektorem prywatnym.

⁸ W strategii kompleksowej renowacji wyodrębniono ówczesnie (początek lat 90. XX w.) trzy rodzaje organizacji procesu i finansowania prac określanych jako modele. Z doświadczeń szczecińskich wynika, że pierwszy z nich, zwany modelem budżetowym, zakładał, że inwestorem realizującym i finansującym określone, wydzielone zadanie jest miasto, wspomagane środkami pochodzącymi z funduszu renowacyjnego. Model drugi to model komercyjny, w którym rolę inwestora przyjmuje osoba prywatna bądź wyspecjalizowana firma inwestorska i ona realizuje oraz finansuje całe przedsięwzięcie. Model trzeci to model małych ulepszeń polegający na wspomaganium z budżetu miasta inwestycji i remontów prowadzonych przez obecnych użytkowników, mający na celu poprawę standardów i warunków zamieszkania. Osiągnięte rezultaty wskazują na możliwość i celowość równoległego wprowadzenia w życie wszystkich omówionych wyżej modeli, z dostosowaniem ich do lokalnych warunków i możliwości. W modelu komercyjnym istotną sprawą było pozyskanie odpowiedniego inwestora oraz wyprzedzenie modernizacji obiektów mieszkaniowych budownictwem zamiennym.

Przekształcenia obszarów kryzysowych dotyczą zdegradowanych:

- dzielnic historycznych,
- dawnych zasobów mieszkaniowych, często zlokalizowanych również w dzielnicach historycznych (odnowa bloku zabudowy staromiejskiej),
- miejskich terenów przemysłowych, pokolejowych, powojkowych, pospartowych,
- osiedli mieszkaniowych, tzw. blokowisk.

Do ponownego włączenia w życie miasta obszary te potrzebują nie tylko prac technicznych, lecz również rozwoju gospodarczego i rozwiązania narosłych problemów społecznych. Powiązanie spraw technicznych – infrastrukturalnych (infrastruktura twarda), gospodarczych (programy pobudzenia przedsiębiorczości, zachęty do inwestowania, udzielanie pożyczek) i społecznych, (mobilizowanie mieszkańców do aktywności), stanowi istotę współczesnych procesów rewitalizacji, które w odróżnieniu od tradycyjnych ujęć odnoszą się do całości życia miasta, a nie tylko jego formy, gdyż byłoby to znaczącym zawężeniem problematyki.

Brak synergii efektów działań w wymienionych dziedzinach zazwyczaj jest przyczyną porażki programów rewitalizacji, co na przykład miało miejsce w nieudanej rewitalizacji miast landów wschodnich w dawnej NRD⁹.

Nie wypracowano uniwersalnych procesów rewitalizacji czy procedur tworzenia projektów rewitalizacyjnych, jednakże porównując doświadczenia krajów zachodnich, głównie angielskich, hiszpańskich i niemieckich, można wskazać, że udany projekt rewitalizacji powinien uwzględniać cztery fazy podstawowe:

- tworzenie strategii,
- uzasadnienie ekonomiczne,
- uzyskanie finansowania,
- realizacja i monitoring¹⁰.

Podsumowanie

Rewitalizacja polskich miast jest procesem znacząco opóźnionym w stosunku do praktyki innych państw, w szczególności zachodnioeuropejskich czy północnoamerykańskich. Pozwala to w programach autorskich korzystać z doświadczeń innych krajów i inspiracji w odniesieniu do kontekstu przestrzenno-architektonicznego i organizacyjno-finansowego, chociaż wydaje się, że na bazie istniejących wzorców, konieczna jest budowa własnego, specyficznego dla tradycji i naszych realiów ekonomicznych oraz ustrojowych, modelu działań rewitalizacyjnych¹¹.

⁹ M. Koźmińska, M. Mastalerz, A. Sarnacka, *Projekty rewitalizacyjne – zawartość i przygotowanie*, „Urbanista” 2006, nr 7(43).

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*. Modele te różnią się przede wszystkim sposobem finansowania. Model angielski (Londyn, Belfast, Liverpool) polega na znaczącym zaangażowaniu partnerów prywatnych. Zakłada tworzenie spółek, w skład których wchodzi sektor publiczny oraz wybrani w przetargu inwestorzy prywatni (ppp). Model hi-

Wiele samorządów w Polsce chce widzieć kompleksowo problemy rozwoju lokalnego, w tym programy rewitalizacji, podobnie jak w modelach zachodnich. Zadanie to nawet stało się modne i popularne wśród osób zajmujących się polityką, samorządnością i zarządzaniem publicznym. Obecnie nie ma jednak całościowej oceny wyników podjętych prac rewitalizacyjnych, aczkolwiek takie próby są czynione przez ośrodki akademickie¹². Nie przeprowadzono również oceny modeli finansowania zastosowanych w programach polskich.

Z pierwszych doświadczeń wynika, że samorzady w Polsce są najlepiej przygotowane do wykonania zadań infrastrukturalnych. W zakresie finansowania liczą głównie na istotny udział środków Unii Europejskiej i środki publiczne. W mniejszym stopniu na partnerstwo publiczno-prywatne, co stało się motorem udanych rewitalizacji zachodnich (model hiszpański i angielski).

Najtrudniejszą sprawą wydaje się zmobilizowanie lokalnej społeczności do partycypacji w programach odnowy. Konsultacje społeczne w zakresie omawianych zagadnień oraz ich rezultaty nie przynoszą na razie zadowalających wyników, ponieważ wymagają lepszego przygotowania od strony koordynującej w zakresie organizacji i programu konsultacji, a szczególnie większej liczby trenerów społeczności lokalnych. Wydaje się niezbędne popracowanie nad zmianą sposobu myślenia tej grupy społecznej, która w różny sposób jest związana z rewitalizowanym miejscem, aby zmieniła postawę z roszczeniowej na zaangażowaną.

Wielowymiarowość przedstawionego zagadnienia i dynamika zachodzących zjawisk wiąże się z potrzebą kompleksowego patrzenia na skutki realizacji projektów i programów rewitalizacyjnych w życiu miast i koordynacji podejmowanych prac.

szpański (Bilbao, Madryt, Sewilla), stosowany również w Portugalii (Lizbona) i Grecji (Ateny), wykorzystuje przy finansowaniu programów rewitalizacyjnych środki Unii Europejskiej, a własny wkład sektora publicznego jest często uzupełniany udziałem inwestorów prywatnych, tworząc rozbudowane schematy ppp. Model niemiecki (landy wschodnie, podobną zasadę zastosowano również w miastach francuskich) polega na finansowaniu programów wyłącznie z krajowych środków publicznych.

¹² Zainteresowanie problematyką rewitalizacji ma również swoje odzwierciedlenie w tematyce prac dyplomowych. Autorka tego artykułu w latach 2003-2008 była promotorem wielu prac magisterskich podejmujących w różnym kontekście temat rewitalizacji, na Wydziałach Architektury Politechniki Krakowskiej i Politechniki Poznańskiej, w Akademii Pedagogicznej w Krakowie oraz w Krakowskiej Szkole Wyższej.

Katarzyna Świerczewska-Pietras

**LOKALNE PROGRAMY REWITALIZACJI
W KSZTAŁTOWANIU PRZESTRZENI MIEJSKIEJ
NA PRZYKŁADZIE KRAKOWA I POZNANIA**

Lokalny Program Rewitalizacji szansą dla zdegradowanych obszarów miast

Degradacja obszarów zurbanizowanych jest ściśle związana z kształtowaniem się na przestrzeni lat przestrzeni miejskiej, stanowi jednocześnie nieodłączny element jej naturalnej konsekwencji. Sfera przestrzeni łączy w sobie czynniki społeczne, ekonomiczne, gospodarcze, infrastrukturalne, środowiska naturalnego, które wpływają na jej kształt, walory estetyczne, poziom zanieczyszczenia oraz poziom życia mieszkańców. Wyjście ze stanu kryzysowego jest możliwe wyłącznie w przypadku połączenia wszystkich elementów składających się na charakter przestrzeni. Proces zachodzących zmian nazwany rewitalizacją, ukierunkowany jest na rozwój obszaru poprzez wspieranie inicjatyw prowadzących do jego rozwoju. Priorytetem działań rewitalizacyjnych jest przywrócenie obszarom zdolności funkcjonowania w strukturze miasta. Jednym z najistotniejszych elementów rewitalizacji jest współpraca autorów procesu. Sektor publiczny i prywatny, społeczność lokalna, organizacje czy instytucje działające na obszarze przeznaczonym do rewitalizacji muszą współpracować na rzecz wspólnego celu, którym jest rewitalizacja.

Działania związane z rewitalizacją obszarów zdegradowanych prowadzone są w Polsce w oparciu o dokumenty kształtujące i wyznaczające główne kierunki zmian, które w znaczący sposób mogą wpłynąć na sytuację terenów przeznaczo-

nych do rewitalizacji. Pierwsze prace związane z projektami rewitalizacji podejmowane były w Polsce już na początku lat 90. XX w. w postaci programów samorządowych. Jednak w większości przypadków z uwagi na brak uregulowań prawnych i jednocześnie przy braku wykwalifikowanej kadry pracowniczej większość prób zmiany wizerunku obszaru zdegradowanego kończyła się niepowodzeniem. Działania związane natomiast z opracowaniem ustawy o rewitalizacji prowadzone są od 1992 r., jednak do dzisiaj nie stworzono projektu, który spełniałby wszystkie wytyczne składające się na zagospodarowanie przestrzenne, ochronę środowiska, współpracę w dziedzinie partnerstwa publiczno-prywatnego czy finansowania projektów rewitalizacyjnych, itp. W Urzędzie Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast zostały opracowane jedynie założenia w postaci tezy¹ do nowego projektu ustawy o rewitalizacji obszarów miejskich.

Obecnie z uwagi na brak ustawy o rewitalizacji, poszczególne miasta opracowują Lokalne Programy Rewitalizacji w oparciu o wytyczne unijne i dokumenty strategiczne. Opracowanie programów stanowi także warunek pozyskania funduszy unijnych na projekty rewitalizacyjne, łączące zagadnienia urbanistyczno-architektoniczne z programem gospodarczym i społecznym.

Lokalne Programy Rewitalizacji definiują obszar kryzysowy w oparciu o wytyczne ekonomiczne, społeczne, infrastrukturalne, których celem jest włączenie obszaru w strukturę miasta, przy zmianie jego funkcji, bądź jej przywrócenie zgodnie z jego specyfiką. Programy Rewitalizacji stają się programami trwałego i zrównoważonego rozwoju, łączą rozwój społeczno-gospodarczy, przestrzenny oraz wpływają na stan środowiska. Wdrożenie programów warunkuje korzyści w postaci pobudzenia aktywności mieszkańców, wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej, nowych miejsc pracy, ożywienia ruchu turystycznego czy ograniczenia patologii społecznych.

Istotnym czynnikiem programów rewitalizacji jest ich skorelowanie z innymi dokumentami planistycznymi miasta, w szczególności z planami zagospodarowania przestrzennego. Działania związane z wdrożeniem polityki rewitaliza-

¹ Do głównych tezy ustawy zaliczono:

1. Rewitalizacja ma na celu odzyskanie dla potrzeb społeczności lokalnej zdegradowanych obszarów miast. Jest to cel publiczny.
2. Przedsięwzięcia rewitalizacyjne polegają na zintegrowanych działaniach sanacyjnych, prowadzonych na określonym obszarze (znajdującym się w stanie kryzysu).
3. Rewitalizacja to zespół działań podejmowanych w ramach przydzielonej danemu obszarowi autonomii w zakresie:
 - zagospodarowania przestrzennego,
 - ochrony środowiska, przyrody, ew. zabytków itp.,
 - finansowania przedsięwzięć celu publicznego.
4. Autonomię tych działań wzmacniają przepisy tej ustawy oraz przepisy szczególne, dotyczące:
 - ustrojowych (u.s.g., ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju),
 - planowania przestrzennego,
 - prawa budowlanego,
 - gospodarki nieruchomościami,
 - finansów publicznych,
 - zamówień publicznych,
 - partnerstwa publiczno-prywatnego.

cyjnej na wskazanym obszarze należą do długoterminowych zadań miast, które w połączeniu z monitorowaniem projektów, wpływających na poprawę sytuacji obszarów kryzysowych, mogą w znaczący sposób zmienić jego charakter i wpłynąć na atrakcyjność. Dokument Lokalnego Programu Rewitalizacji określa stopień degradacji obszaru za pomocą wskaźników społecznych i ekonomicznych, których nadzorowanie staje się najważniejszym elementem w procesie wdrażania programu. Efektywna realizacja wdrażania programu jest możliwa poprzez zastosowanie kilku wariantów²:

- 1) Urząd Miasta samodzielnie wykonuje zadania, angażując w nie własnych specjalistów i tworząc w tym celu wyspecjalizowany wydział lub jednostkę nadzorująco-koordynującą;
- 2) Miasto tworzy własną spółkę i deleguje do niej specjalistów pracujących w strukturach administracyjnych, przekazując jej do samodzielnej realizacji wszystkie zadania wiążące się z procesem rewitalizacji;
- 3) Miasto wspólnie z odpowiednim partnerem posiadającym rozległe doświadczenie w zakresie procesów rewitalizacji, zakłada publiczno-prywatną spółkę mieszaną i przekazuje jej do samodzielnej realizacji wszystkie zadania wiążące się z procesem rewitalizacji;
- 4) Miasto powierza odpowiedniemu pełnomocnikowi spoza Urzędu Miasta samodzielną realizację zadań rewitalizacyjnych.

Prowadzenie działań rewitalizacyjnych za pomocą Lokalnych Programów Rewitalizacji daje możliwość określenia kompleksowej wizji obszaru i monitorowania działań przez okres trwania programu. Miasta, które opracowują programy, a następnie dążą do ich realizacji mają szansę wyprowadzenia obszarów z kryzysu, przy jednoczesnej możliwości stworzenia nowej przestrzeni lub przywrócenia jego funkcji w nowej jakości.

Lokalny Program Rewitalizacji Krakowa

Działania związane z opracowaniem Miejskiego Programu Rewitalizacji (dalej MPR) w Krakowie prowadzone są w oparciu o Uchwałę Nr XCII/926/05 Rady Miasta Krakowa z 26 października 2005 r. Uchwała zobowiązuje do podjęcia działań na obszarze całego miasta. W związku z powyższym Urząd Miasta Krakowa przystąpił do opracowania Założeń do MPR. W dokumencie założeń w pierwszej kolejności wyszczególniono osiem obszarów kryzysowych do objęcia działaniami rewitalizacyjnymi.

Obszary zostały wybrane na podstawie kryteriów pochodzących bezpośrednio ze Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na lata 2004-

² Modele zarządzania procesem rewitalizacji zaproponowane przez wykonawcę w projekcie Miejskiego Programu Rewitalizacji Krakowa.

-2006³. Kolejnym etapem przy opracowaniu kompleksowego dokumentu było rozstrzygnięcie konkursu na koncepcję opracowania docelowego MPR. Konkurs wygrała niemiecka firma Big-Städtebau GmbH.

W związku z opublikowaniem w sierpniu 2007 r. przez Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego dokumentu „Metodyka przygotowania i oceny programu rewitalizacji w ramach MRPO na lata 2007-2013” (dalej Metodyka MRPO), Urząd Miasta Krakowa musiał zmienić dotychczasowe działania zmierzające do objęcia działaniami rewitalizacyjnymi obszar całego miasta. Metodyka MRPO przewiduje, że w miastach do 20 tys. mieszkańców Lokalnym Programem Rewitalizacji może zostać objęty obszar całego miasta, natomiast w miastach powyżej 20 tys. mieszkańców należy wyłonić obszar przeznaczony do rewitalizacji w pierwszej kolejności. W związku z tym wykonawca programu opracował dodatkowo dwa szczegółowe Lokalne Programy Rewitalizacji Krakowa dla obszaru Starego Miasta⁴ i „starej” Nowej Huty. Obszary zostały wybrane nie tylko na podstawie kryteriów degradacji, ale również z uwagi na swoje położenie i znaczenie w funkcjonowaniu miasta. Uważa się, że ich rewitalizacja będzie powodowała efekt *spill-over*, czyli przenoszenie pozytywnych bodźców na obszary przyległe.

Zgodnie z ustaleniami Metodyki MRPO, na obszarach musiały zostać przeprowadzone analizy i szczegółowe badania charakteryzujące obszar pod względem:

- 1) sfery mieszkaniowej – w tym zasobów mieszkaniowych: typologia budynków mieszkalnych, patologie stanu technicznego budynków mieszkalnych,
- 2) stanu infrastruktury technicznej – w tym diagnoza stanu infrastruktury, określenie stopnia jej degradacji oraz identyfikacja skutków takiego stanu,
- 3) sfery społecznej – w tym struktura demograficzna i trendy społeczne, określenie grup społecznych wymagających wsparcia w ramach programu, strukturę organizacji pozarządowych,
- 4) gospodarki – główni pracodawcy, liczba podmiotów gospodarczych i osób zatrudnionych w danych sektorach,
- 5) zagospodarowania przestrzennego – granice stref ochrony konserwatorskiej, uwarunkowania ochrony środowiska, własność gruntów i budynków,
- 6) analizy SWOT ww. obszarów problemowych,
- 7) podsumowania – określenie kluczowych problemów i ich skutków dla obszaru rewitalizowanego.

Do wyboru obszarów przyczynili się również bezpośredni autorzy procesu rewitalizacji, przysyłając ankiety-karty projektów, których nabór Urząd Miasta Kra-

³ Do głównych kryteriów zalicza się:

- 1) wysoki poziom bezrobocia mieszkańców,
- 2) wysoki poziom ubóstwa oraz trudne warunki mieszkaniowe,
- 3) wysoki poziom przestępczości,
- 4) niski poziom wykształcenia mieszkańców,
- 5) niski poziom przedsiębiorczości mieszkańców,
- 6) wysoki poziom degradacji technicznej infrastruktury i budynków,
- 7) wysoki poziom zanieczyszczenia środowiska naturalnego.

⁴ Obszar zgodny z zarządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 8 września 1994 r.

kowa prowadził od kwietnia 2007 r. Większość ankiet została zgłoszona z dwóch obszarów objętych projektem Lokalnego Programu Rewitalizacji (dalej LPR). Celem akcji zbierania ankiet, było zbadanie zapotrzebowania na działania rewitalizacyjne w mieście. Do końca 2007 r. do Urzędu Miasta zostało zgłoszonych ok. 230 projektów. Wszystkie stały się załącznikiem do dokumentu projektu Miejskiego Programu Rewitalizacji. Nie oznacza to jednak, że projekty znajdujące się w obszarze Starego Miasta i „starej” Nowej Huty otrzymają dofinansowanie z funduszy strukturalnych. Warunkiem starania się o środki jest wkład własny beneficjenta oraz realna szansa na wdrożenie zgłoszonego projektu. Do projektów priorytetowych, zapisanych w dokumencie LPR dla Starego Miasta zalicza się „Rewitalizację i modernizację ulic w obrębie Rynku Głównego”, „Rewitalizację i modernizację placu Szczepańskiego” czy „Rewitalizację i modernizację Rynku Podgórskiego”, natomiast do projektu LPR dla „starej” Nowej Huty zalicza się m.in. „Rewitalizację i modernizację placu Centralnego w powiązaniu z Łąkami Nowohuckimi”⁵, „Rewitalizację i modernizacja alei Róż”⁶. Powyższe projekty po zaakceptowaniu przez Radę Miasta Krakowa, oraz po wprowadzeniu do budżetu Miasta będą mogły starać się o dofinansowanie w nowym okresie programowania 2007-2013⁷.

Przy pracach nad projektem Lokalnego Programu Rewitalizacji, Urząd Miasta Krakowa konsultował swoje działania i prezentował dotychczasowe prace mieszkańcom obszarów przeznaczonych do rewitalizacji podczas otwartych debat społecznych. Spotkania odbyły się w czerwcu 2007 r. podczas sesji czterodniowej i podczas dwudniowej sesji w marcu 2008 r. Wszystkie sugestie uczestników wykonawca uwzględnił w dokumencie programu.

Projekt Lokalnych Programów Rewitalizacji został opracowany zgodnie z dokumentami strategicznymi kraju, województwa oraz Miasta Krakowa, do których zalicza się:

- 1) Narodową Strategię Spójności na lata 2007-2013,
- 2) Małopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013,
- 3) Strategię Rozwoju Krakowa 2005,
- 4) Studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego Miasta Krakowa 2003,
- 5) Wieloletni Plan Inwestycyjny 2007-2016,
- 6) obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Obecnie Kraków posiada trzy projekty programów rewitalizacji, do których zalicza się: Miejski Program Rewitalizacji dla obszaru całego miasta i dwa Lokalne Programy Rewitalizacji dla Starego Miasta i „starej” Nowej Huty, co stanowi ok. 15% powierzchni w skali całego miasta, z liczbą mieszkańców wynoszącą ok. 15%

⁵ Projekt stawia za cel stworzenie korzystnych warunków dla rozwoju funkcji handlowo-usługowych i turystycznych oraz wykreowanie centralnych miejsc spotkań i aktywności mieszkańców.

⁶ Wykorzystanie potencjału ulicy jako pilotażowego projektu „starej” Nowej Huty.

⁷ Sytuacja ta dotyczy tylko projektów gminnych. Projekty zgłoszone przez zewnętrzne jednostki muszą posiadać wkład własny wymagany dla projektów rewitalizacyjnych.

udziału w całości. Zaakceptowany przez prezydenta Krakowa i przyjęty uchwałą przez Radę Miasta Krakowa LPR będzie narzędziem o charakterze uniwersalnym, możliwym do wykorzystywania przez Gminę Kraków przy podejmowaniu wszelkich działań rewitalizacyjnych, a także podstawą do sięgania po środki zewnętrzne (w tym pochodzące z Unii Europejskiej⁸).

Lokalny Program Rewitalizacji Poznania

Działania związane z rewitalizacją Poznania prowadzone są w oparciu o Uchwałę Nr CVI/1256/IV/2006 Rady Miasta Poznania z 24 października 2006 r. w sprawie przyjęcia „Miejskiego Programu Rewitalizacji dla miasta Poznania – druga edycja”⁹. Obszar programu obejmuje Śródkę – Ostrów Tumski – Chwaliszewo oraz Łazarz – Jeżyce.

Projektem pilotażowym w pierwszym etapie prac był obszar Śródki, który został wybrany z uwagi na strategiczne położenie w obrębie miasta oraz na podstawie analiz kryzysowych, biorących pod uwagę degradację infrastruktury technicznej, zanieczyszczenie środowiska i możliwość zastosowania efektu *spill-over*, powodującego przejście pozytywnych praktyk na obszary sąsiadujące.

Powyższe badania i analizy wykazały, że obszar Śródmieścia jest najbardziej zaniedbany. W związku z tym podjęto działania zmierzające do przeprowadzenia modernizacji przestrzeni publicznych, przy zachowaniu funkcji mieszkaniowo-usługowej. Przy wyborze obszaru opierano się również na wytycznych Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, który posługiwał się kryteriami unijnymi Inicjatywy Wspólnotowej URBAN II. Zalicza się do nich m.in.: wysoki poziom przestępczości, niski poziom przedsiębiorczości, degradację infrastruktury i budynków itp.¹⁰ Obszar Śródki zajmuje powierzchnię ok. 26 ha z liczbą mieszkańców wynoszącą 1046 osób. Stanowi kluczowe znaczenie w układzie przestrzennie-funkcjonalnym graniczącym od północy – z południową granicą terenów kole-

⁸ Dokument Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 w osi priorytetowej 6: Spójność wewnątrzregionalna, Działanie 6.1. Rozwój miast, Schemat A. Projekty realizowane wyłącznie w ramach programów rewitalizacji określa, że na działania rewitalizacyjne w woj. małopolskim zostanie przeznaczona suma 67 702 105 euro.

⁹ Pierwsza edycja obejmowała Uchwałę Nr LXXXIX/1006/IV/2006 w sprawie przyjęcia „Miejskiego Programu Rewitalizacji dla Miasta Poznania – etap pilotażowy – Śródka”. Przed powyższą uchwałą 10 maja 2005 r. Rada Miasta Poznania przyjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do opracowania Miejskiego Programu Rewitalizacji oraz powołania Komisji Rady Miasta Poznania ds. Rewitalizacji. Miejski Program Rewitalizacji jest równoznaczny z Lokalnym Programem Rewitalizacji według Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. We wrześniu 2005 r. zostały opracowane Założenia Miejskiego Programu Rewitalizacji dla miasta Poznania, które stanowiły materiał do dalszych prac nad Programem. W dokumencie Założeń określono kierunki polityki rewitalizacyjnej w mieście na podstawie przeprowadzonych analiz odnośnie do poziomu bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, przedsiębiorczości, degradacji infrastruktury technicznej i zanieczyszczenia środowiska. Stworzono również syntezę wyników analizy stanów kryzysowych i konsultacji społecznych. Urząd Miasta Poznania zbierał także wnioski o objęcie terenów Miejskim Programem Rewitalizacji wśród mieszkańców, instytucji, rad osiedli, wspólnot mieszkaniowych itd.

¹⁰ Kryteria zostały również zastosowane w dokumencie Założeń do Miejskiego Programu Rewitalizacji Krakowa przy wyborze obszarów przeznaczonych do rewitalizacji w pierwszej kolejności.

jowych linii Berlin–Warszawa, od wschodu – z ulicą Podwale i Jana Pawła II, od południa – z rzeką Cybiną, a od zachodu – z zachodnią skarpą rzeki Cybiny (tzw. kanał ulgi).

Pierwsza część Lokalnego Programu Rewitalizacji powstała głównie w celu pozyskania środków z funduszy strukturalnych 2004-2006. W ramach pierwszej edycji programu Urząd Miasta Poznania starał się o środki w ramach Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego, działanie 3.3 Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojkowe, poddziałanie 3.3.1 Rewitalizacja obszarów miejskich. Poznań otrzymał dofinansowanie na dwa zgłoszone projekty rewitalizacyjne objęte programem: budowę mostu Cybińskiego między Śródką a Ostrowem Tumskim oraz renowację zabytkowego zespołu obiektów Ośrodka Szkolno-Wychowawczego dla Dzieci Niesłyszących przy ul. Bydgoskiej. Łączna kwota projektów stanowiła sumę 8 055 877,48 zł.

Budowa mostu przyczyniła się do połączenia obszaru Śródki z Ostrowem Tumskim. Zgodnie z podjętą Uchwałą Nr XXVI/254/V/2007 Rady Miasta Poznania z 20 listopada 2007 r., most otrzymał nazwę biskupa Jordana, pierwszego biskupa Polski. W maju 2008 r. budowla została nagrodzona przez redakcję „Polskich Dróg”, Instytut Badawczy Dróg i Mostów oraz Ogólnopolską Izbę Gospodarczą Drogownictwa nagrodą „Polskie drogi XXI”.

Obecnie w ramach drugiej edycji MPR prowadzone są działania związane z budową systemu monitoringu wizyjnego na obszarze Śródki, Ostrowa Tumskiego i Chwaliszczewa. Środki na realizację zadania zostały zarezerwowane w budżecie miasta, a jego wartość w ramach pierwszego etapu ma wynieść ok. 935 tys. zł. Monitoring ma wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa rewitalizowanych obszarów oraz zapobiec niszczeniu pozytywnych efektów rewitalizacji.

Dokumenty Lokalnych Programów Rewitalizacji kształtują przestrzeń miejską poprzez wizję w nich zawartą i projekty, które w znaczący sposób mogą wpłynąć na poprawę sytuacji obszarów kryzysowych. Zawarte w programach analizy i badania precyzują dokładnie problemy i stają się wyjściowym motorem przy ich rozwiązywaniu. Dzięki uzyskaniu wstępnych wskaźników przed rozpoczęciem procesu wdrażania programu, możliwe jest nadzorowanie w późniejszych etapach i porównywanie efektów przy realizacji.

Wyzwaniem miast w kształtowaniu polityki rewitalizacyjnej jest doprowadzenie za pomocą programu do zmiany funkcji obszaru kryzysowego, bądź przywrócenia mu dawnych funkcji, które na przestrzeni lat utraciły swoje znaczenie. Pierwsze efekty działań są już widoczne, jak to widać na przykładzie Poznania. Dzięki dotacji z funduszy strukturalnych mogły zostać zrealizowane projekty rewitalizacyjne na szeroką skalę, wpływające na zmianę wizerunku miasta. Kraków dopiero rozpoczyna działania mające na celu poprawę sytuacji obszarów przeznaczonych do rewitalizacji. Po uchwaleniu programu przez Radę Miasta, na zmianę wizerunku szansę mają najstarsze dzielnice Krakowa, które uległy degradacji na przestrzeni lat.

Końcowe efekty wdrażania Lokalnych Programów Rewitalizacji będą widoczne za kilkanaście, a nawet w niektórych przypadkach, za kilkadziesiąt lat – z uwagi na to, iż są to programy wieloletnie, wieloetapowe, uzupełniane o nowe projekty zagospodarowania obszarów kryzysowych.

Bibliografia

Billert A., *Rewitalizacja i rozwój miast w Polsce – uwarunkowania i scenariusze w świetle doświadczeń europejskich*, [w:] *Rewitalizacja miast w Polsce. Pierwsze doświadczenia*, red. P. Lorens, Warszawa 2007.

Gerald L. G., „Strategiczny plan dla gminy. Jak osiągnąć sukces”, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1998.

Heller C. A., „Rewitalizacja obszarów miejskich. Praktyczny przewodnik: jak opracować Lokalny Plan Rozwoju?”, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa 2005.

Jałowiecki B., Szczepański S. M., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2006.

Lorens P., *Znaczenie procesów rewitalizacyjnych we współczesnym rozwoju polskich miast*, [w:] *Rewitalizacja miast w Polsce. Pierwsze doświadczenia*, red. P. Lorens, Warszawa 2007.

„Miejski Program Rewitalizacji Krakowa”, projekt oprac. pod kier. G. Adamczyk-Arms [et al.], Kraków 2008.

„Metodyka przygotowania i oceny programu rewitalizacji w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013”, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2007.

Pawłowski J., Zimna J., Lorens P., *Finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych z funduszy unijnych w okresie planowania 2007-2013, Rewitalizacja miast w Polsce. Pierwsze doświadczenia*, red. P. Lorens, Warszawa 2007.

Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji, red. A. Billert [et al.], Warszawa 2003.

„Rewitalizacja, rehabilitacja, restrukturyzacja, odnowa miast”, red. Z. Ziobrowski [et al.], Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Oddział w Krakowie, Kraków 2007.

Skalski K., *Problemy rewitalizacji w Polsce – bilans, perspektywy, zarządzanie*, [w:] *Rewitalizacja miast w Polsce. Pierwsze doświadczenia*, red. P. Lorens, Warszawa 2007.

Świerczewska K., Kopeć M., *Tereny przemysłowe objęte Lokalnym Programem Rewitalizacji Krakowa*, red. K. Lenartowicz, D. Maciąg, [materiały pokonferencyjne], Politechnika Krakowska, Kraków 2007.

Wykluczenie, rewitalizacja, spójność społeczna, red. nauk. L. Frąckiewicz, Katowice-Warszawa 2004.

Rajmund Mydel

**OBSZARY STRATEGICZNE
JAKO GŁÓWNE OGNIWA KSZTAŁTOWANIA
I PRZEBUDOWY PRZESTRZENNO-FUNKCJONALNEJ
STRUKTURY MIASTA KRAKOWA**

Wprowadzenie

Urbanistyczna historia Krakowa, licząca ponad 750 lat, zanotowała kilka okresów zwrotnych w rozwoju tego miasta. Jednym z nich jest druga połowa XX i przełom XX i XXI wieku. Czas ten zaznaczył się bowiem dwoma, zgoła odmiennymi, uwarunkowaniami społeczno-ekonomicznymi i urbanistyczno-planistycznymi koncepcjami terytorialnego wzrostu i ukształtowania funkcjonalno-przestrzennej struktury miasta¹. Wyznaczają one dwie charakterystyczne fazy rozwoju nowożytnego Krakowa, z których pierwsza zamyka się w latach 1945-1995, natomiast druga, znajdująca się obecnie w stadium inicjalnym, zapoczątkowana została około roku 1995.

Pierwszą fazę przypadającą na lata centralnie sterowanej socjalistycznej gospodarki kraju, znamionowało oparcie rozwoju przestrzenno-funkcjonalnego Krakowa na wielkiej industrializacji. Znalazło to wyraz przede wszystkim w lokalizacji w 1949 roku na wschód od historycznego zespołu miejskiego, kombinatu metalurgicznego (Huta im. Lenina) wraz z zespołem mieszkaniowo-usługowym o nazwie Nowa Huta, największego w Polsce. Wykreowano tym samym w przestrzeni Krakowa nowy jakościowo, niezwykle dynamicznie rozwijający się biegun

¹ R. Mydel, *Rozwój urbanistyczny miasta Krakowa po drugiej wojnie światowej*, Kraków 1994.

ekonomicznego i infrastrukturalnego wzrostu, który zdeterminował rozwój terytorialny miasta i zasadniczo zmienił jego obraz funkcjonalny. Doprowadziło to w latach 1949-1960 do przekształcenia dawnego, zwartej przestrzeni układu promienisto-obwodnicowego Krakowa w układ bipolarny (stary Kraków i nowa dzielnica Nowa Huta).

W fazie tej, opartej na idei dominacji funkcji przemysłowej w strukturze ekonomicznej miasta (etap industrializacji miejskiej gospodarki), opracowywane plany urbanistycznego wzrostu i rozwoju Krakowa uwzględniały przede wszystkim dalszą rozbudowę kombinatu (założono bowiem wzrost produkcji stali z 1,5 do 6,5 mln ton rocznie) oraz wielorodzinną zabudowę typu osiedlowego (plan A. Ptaszyckiej i Z. Karakiewicza z 1958 roku oraz plan S. Hagera z 1964 roku). Towarzyszyła temu polityka deglomeracji przemysłu ze staromiejskiej tkanki miasta, który wraz z nowymi zakładami skoncentrowano w strefie przemysłowej Płaszów-Prokocim-Bieżanów. Fazę tę zamyka realizacja założeń planu Krakowskiego Zespołu Miejskiego opracowanego w latach 1972-1976 pod kierunkiem K. Seiberta. Zakładał on między innymi ograniczenie rozwoju przemysłu (w tym głównie hutnictwa żelaza), natomiast ożywienie funkcji naukowo-kulturalnych, usługowych oraz mieszkaniowych budownictwa osiedlowego.

Do spektakularnych osiągnięć w zakresie urbanistycznego rozwoju i przemian przestrzenno-funkcjonalnej struktury Krakowa lat 1975-1995, zaliczyć należy w pierwszym rzędzie rezygnację z dalszego rozwoju terytorialnego miasta na rzecz intensyfikacji i racjonalizacji działalności inwestycyjnej w istniejących granicach. Towarzyszyło temu zasadnicze ograniczenie przemysłu hutniczego oraz ekspansja mieszkaniowego budownictwa osiedlowego, w tym na tereny byłego lotniska Rakowice-Czyżyny (zamkniętego oficjalnie w 1963 roku). Ta ostatnia inwestycja uruchomiła między innymi proces przestrzennej integracji tkanki urbanistycznej starego Krakowa z dzielnicą Nowa Huta, przekształcając w ciągu kolejnych lat cały układ przestrzenny miasta z bipolarnego w pasmowy. Tkanę urbanistyczną ówczesnego miasta wypełniły liczne zespoły o funkcji naukowej i kulturalnej, do których należą przede wszystkim: kompleks naukowo-dydaktyczny i socjalny Akademii Wychowania Fizycznego oraz Politechniki Krakowskiej w Czyżynach, zespół Miasteczka Akademickiego (głównie na terenach historycznej Czarnej Wsi), obiekty naukowo-dydaktyczne i socjalne Wydziału Ogrodniczego i Leśnego Akademii Rolniczej przy al. 29 Listopada, Nowohuckie Centrum Kultury czy Ośrodek TV Kraków w Łęgu. Typowe dla Krakowa jest wówczas ogromne zapóźnienie w rozwoju szeroko rozumianych funkcji handlowo-usługowych, przede wszystkim administracyjno-biurowych, finansowo-bankowych, gastronomicznych, handlu detalicznego oraz hotelowych.

Liczące 327 km² powierzchni miasto charakteryzowało się jednocześnie względnie niskim poziomem intensywności zagospodarowania przestrzennego. Znajdowało to wyraz w fakcie, że tereny zainwestowania miejskiego stanowiły zaledwie 40% jego ogólnego obszaru (1990). Wynikało to przede wszystkim z uwa-

runkowań polityczno-gospodarczych systemu socjalistycznego, w ramach którego charakterystyczny był między innymi brak poszanowania dla własności prywatnej oraz nieuwzględnianie w działalności inwestycyjnej renty gruntowej. U podstaw leżała także polityka rozwoju urbanistycznego, polegająca na silnej ekspansji przestrzennej różnorodnych obszarów zainwestowania miejskiego (w tym głównie wielorodzinnego, osiedlowego budownictwa mieszkaniowego) na tereny bardzo odległe od istniejącej tkanki zabudowy miejskiej (położone z reguły w zewnętrznej strefie miasta). Sprzyjała ona jednocześnie utrzymaniu wysokiego tempa dyfuzji przestrzennej terenów rezydencjalnych, które nierzadko oddalone kilka kilometrów od układu historycznego, charakteryzowały się niedorozwojem funkcji handlowo-usługowych oraz słabym powiązaniem komunikacyjnym zarówno z centrum miasta, jak i z miejscem zatrudnienia mieszkańców.

Przemiany ustrojowe i społeczno-ekonomiczne zapoczątkowane w Polsce w 1989 roku, zrodziły pilną potrzebę opracowania nowej wizji przebudowy przestrzenno-funkcjonalnej i rozwoju Krakowa. Wynikała ona nade wszystko z uruchomienia mechanizmów gospodarki wolnorynkowej, poszanowania prywatnej własności oraz przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Towarzyszyła temu konieczność zasadniczej przebudowy i unowocześnienia obrazu gospodarczego miasta, które kreowano na ważny w skali europejskiej ośrodek metropolitalny. Wynikała ona także bezpośrednio z napływu zagranicznego kapitału (w tym inwestycyjnego) wielkich firm światowych z sektora handlowo-usługowego, finansowo-bankowego czy produkcyjnego, ukierunkowanych na działalność opartą na wiedzy i zaawansowanych technologiach. Działo się to za sprawą aktywnej polityki władz samorządowych, które podjęły kroki organizacyjno-prawne sprzyjające rozwojowi najbardziej nowoczesnych gałęzi gospodarki miejskiej. Zasadzały się one w zasadniczym stopniu na niepowtarzalnych walorach historyczno-kulturowych Krakowa oraz bogatych realnych i potencjalnych zasobach wysokokwalifikowanej siły roboczej, wyedukowanej w szkołach zawodowych oraz wyższych uczelniach miasta. Syntetycznym wyrazem perspektywicznych przemian jest przyjęty w 1999 roku przez Zarząd Miasta Krakowa, zapisany w *Strategii rozwoju Krakowa*, główny cel rozwoju miasta do 2015 roku. Polega on na umocnieniu i rozwoju funkcji metropolitalnych Krakowa jako europejskiego ośrodka kultury, sztuki, nauki, turystyki, usług oraz nowoczesnego przemysłu i w oparciu o te atuty, na stworzeniu warunków stałej poprawy jakości życia mieszkańców².

W sferze przestrzenno-urbanistycznej, realizacja powyższego celu opiera się na racjonalizacji zagospodarowania przestrzennego oraz przebudowie funkcjonalnej Krakowa, przede wszystkim w ramach tzw. obszarów strategicznych. Charakteryzujące się najwyższą atrakcyjnością położenia oraz dostępnością komunikacyjną, pozostają one miejscem lokalizacji nowoczesnych funkcji handlowo-usługowych, biurowo-finansowych, kulturalno-rozrywkowych i naukowo-ba-

² *Strategia rozwoju Krakowa*, Uchwała Nr XXXIII/235/99 Rady Miasta Krakowa z 20 października 1999 r., znowelizowana 13 kwietnia 2005 r. (Uchwałą Rady Miasta Krakowa Nr LXXV/742/05).

dawczych. Tym ostatnim towarzyszy idea realizacji parków technologicznych oraz centrów innowacji, zlokalizowanych głównie w sąsiedztwie terenów związanych ze szkolnictwem wyższym. Tą przełomową, nową jakościowo w historii miasta fazę rozwoju ekonomicznego, funkcjonalnego i urbanistyczno-architektonicznego Krakowa nazwać można etapem tercjalizacji struktury przestrzenno-funkcjonalnej miasta. Polegać ona będzie głównie na rozwoju i koncentracji tego rodzaju funkcji w ramach wyróżnionych obszarów strategicznych. Tworzyć one będą w przestrzeni Krakowa mono- lub wielofunkcyjne subcentra położone w odległości od 1 do 7 km od centrum miasta (Rynku Głównego).

Typy funkcjonalne obszarów strategicznych i ich położenie w tkance przestrzenno-funkcjonalnej miasta

Sformułowana w nowej rzeczywistości politycznej i społeczno-ekonomicznej Polski *Strategia rozwoju Krakowa do 2015 roku*, zakładająca rozwój metropolitalnych funkcji miasta liczącego 750 tys. mieszkańców, a kreowanego na jedno z europejskich centrów kultury, sztuki, nauki, turystyki, usług i nowoczesnego przemysłu, zrodziła konieczność zasadniczego zweryfikowania *Planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego* z 1988 roku (jego zasady zostały ponownie znowelizowane w 2003 roku w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*³).

Podstawowym założeniem nowej wersji było odstąpienie od terytorialnego rozwoju miasta przy równoczesnej intensyfikacji, racjonalizacji i podniesieniu efektywności wykorzystania zarówno terenów, jak i istniejących zasobów infrastrukturalnych. Towarzyszyć ma temu istotne przyspieszenie procesu unowocześniania struktury funkcjonalnej i przestrzennej w ramach tzw. obszarów strategicznych. Jak już po części wspomniano, są to wyróżnione w przestrzeni miasta tereny o powierzchni od kilkudziesięciu do kilkuset hektarów, charakteryzujące się wysoką atrakcyjnością położenia we współczesnej i perspektywicznej tkance przestrzenno-funkcjonalnej miasta, w tym z dogodną dostępnością komunikacyjną w transporcie indywidualnym i zbiorowym.

Zgodnie z zapisanymi celami zawartymi w *Strategii rozwoju...*, obszary strategiczne pozostają miejscem działalności inwestycyjnej w zakresie rozwoju nowoczesnych funkcji handlowo-usługowych, biurowo-finansowych (w tym outsourcingowych i offshoringowych), kulturalno-rozrywkowych oraz naukowo-badawczych, ze szczególnym ukierunkowaniem na nowe technologie (między innymi biotechnologię, biotechnikę, biomedycynę, biofizykę).

Ten ostatni typ aktywności rozwijany będzie w oparciu o budowę nowych kampusów wyższych uczelni: Uniwersytetu Jagiellońskiego, Uniwersytetu Rolni-

³ Obecnie obowiązującym dokumentem jest *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa*, przyjęte Uchwałą Nr XII/87/03 Rady Miasta Krakowa z 16 kwietnia 2003 r.

czego i Politechniki Krakowskiej. Stanowią one będą centralne ośrodki zaplanowanych w ramach obszarów strategicznych tzw. parków technologicznych.

Generalną zasadą towarzyszącą realizacji zróżnicowanego programu funkcjonalnego obszarów strategicznych jest oparcie wszelkiego typu przedsięwzięć na wolnej grze rynkowej, sterowanej i kontrolowanej przez odpowiednie podmioty prawne reprezentujące władze miasta. Miasto w większości przypadków pozostanie także współdziaławcą przedsięwzięć inwestycyjnych, w tym jako właściciel gruntów czy realizator szeroko rozumianej infrastruktury technicznej. Integralnym elementem powyższej zasady jest równość traktowania inwestorów krajowych i zagranicznych, zarówno na etapie konkursu ofert inwestycyjnych, jak i w przedmiocie różnego rodzaju krótko- i długoterminowych preferencji w zakresie ponoszonych świadczeń na rzecz miasta czy Skarbu Państwa (w tym m.in. podatku gruntowego czy podatku od nieruchomości).

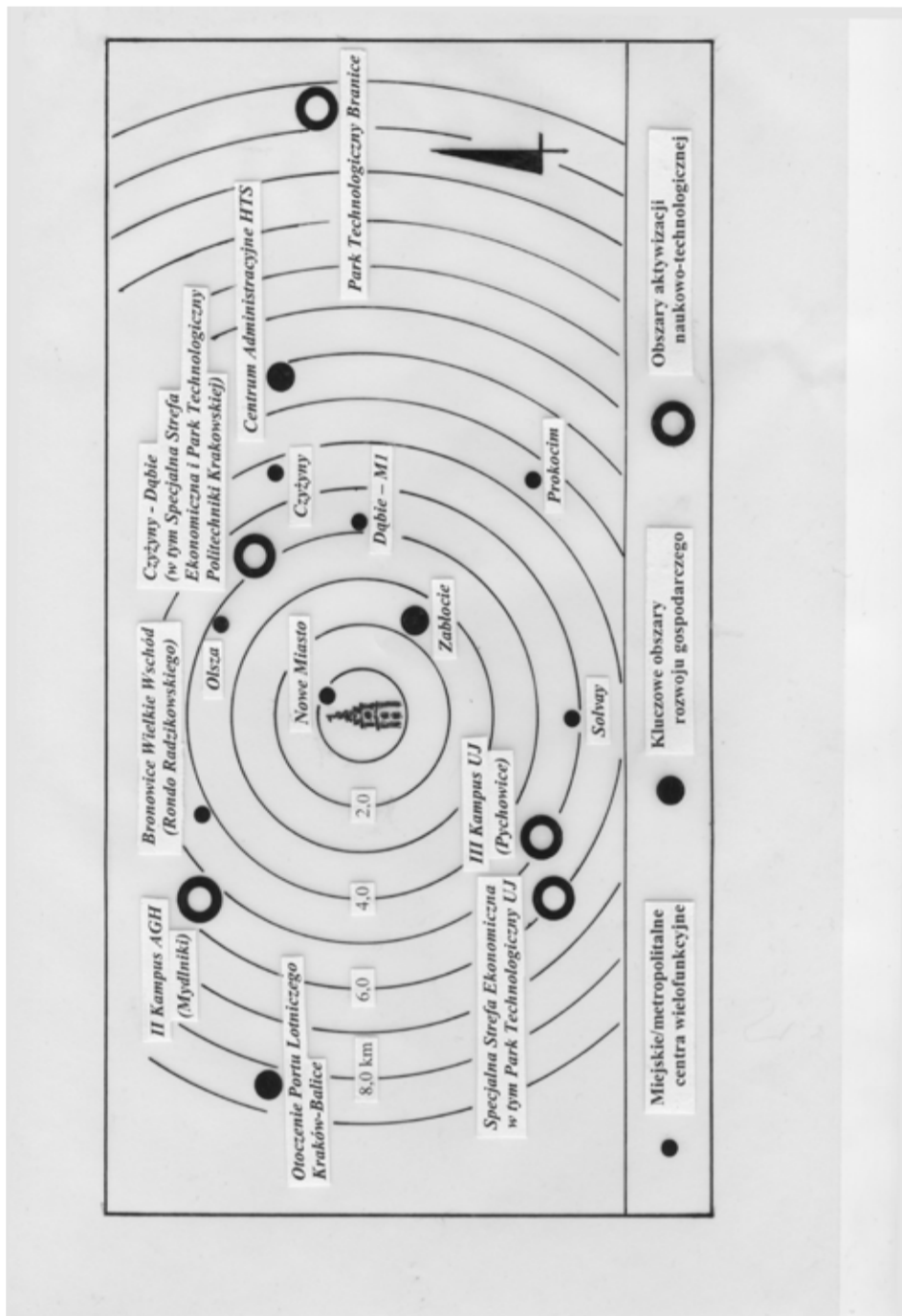
Tab. Typy funkcjonalne oraz nazwy obszarów strategicznych

Typy obszarów strategicznych	Nazwa	Średnia odległość od Rynku Głównego (w km)
Miejskie/metropolitalne centra wielofunkcyjne	Nowe Miasto	0,9
	Obszar Solvay	4,9
	Obszar Olsza	3,9
	Obszar Czyżyny	5,8
	Obszar Dąbie-M1	4,3
	Prokocim	6,7
	Obszar Bronowice Wielkie Wschód (rondo Radzikowskiego)	4,3
Obszary aktywizacji naukowo-technologicznej	SSE, Park Technologiczny UJ (Pychowice)	6
	III Kampus UJ (Pychowice)	5
	Czyżyny-Dąbie (w tym SSE i Park Technologiczny Politechniki Krakowskiej)	4,5
	Park Technologiczny Branice	13,8
	II Kampus AGH (Mydlniki)	5,4
Kluczowe obszary rozwoju gospodarczego	Zabłocie	2,5
	Centrum Administracyjne HTS	7,5
	Otoczenie Portu Lotniczego Kraków Balice	9

Źródło: tabela, rycina i fotografie zamieszczone w tekście – opracowanie własne autora.

Zarówno w założeniach planistycznych, jak i w dotychczasowej praktyce inwestycyjnej, obszary strategiczne tworzą trzy zasadnicze typy funkcjonalne. Najliczniej (siedem) reprezentowane są miejskie/metropolitalne centra wielofunkcyjne, które zlokalizowano w odległości od 0,9 do 6,7 km od Rynku Głównego.

Ryc. Położenie obszarów strategicznych



Drugi typ obszarów strategicznych to obszary aktywizacji naukowo-technologicznej, określane w opracowaniach planistycznych także terminem kluczowych obszarów rozwoju naukowo-technologicznego. Jest ich pięć, a położone są generalnie w znacznej odległości od historycznego centrum miasta; przyjęły formułę specjalnych stref ekonomicznych, parków technologicznych oraz nowoczesnych kampusów wyższych uczelni.

Ostatnią kategorię typologiczną obszarów strategicznych reprezentują kluczowe obszary rozwoju gospodarczego, zwane także obszarami aktywizacji gospodarczej (patrz tab. i ryc.).

Miejskie/metropolitalne centra wielofunkcyjne

Pierwszy i zarazem najliczniejszy typ funkcjonalny obszarów strategicznych reprezentowany jest przez miejskie/metropolitalne centra wielofunkcyjne. Położone stosunkowo blisko Rynku Głównego, tworzą w przestrzenno-funkcjonalnym układzie współczesnego miasta formacje typu subcentra, zlokalizowane przeważnie w otoczeniu już istniejących oraz projektowanych zespołów wielorodzinnej zabudowy osiedlowej. Charakterystyczną cechą dla tego typu obszarów strategicznych jest silna złożoność obrazu funkcjonalnego i to zarówno w ramach indywidualnych zespołów terenów, jak i tej typologicznej grupy.

Za wspólną cechą uznać należy obecność w ich obrębie wielkich zespołów handlowych: super- i hipermarketów znanych światowych firm, jak na przykład Carrefour, Castorama (Francja), Obi, Real, Media Markt, Makro Cash & Carry (Niemcy), Tesco (Wielka Brytania) czy Ikea (Szwecja). Specyficzną, choć jednocześnie rzadszą formą realizacji funkcji handlowych, jest obecność tzw. galerii handlowych. Znamionuje je ogromne bogactwo placówek handlowych o silnie zróżnicowanej strukturze branżowej, reprezentowanych powszechnie przez znanych światowych producentów wyrobów odzieżowych, obuwniczych, kosmetycznych, sprzętu elektronicznego itp.

W indywidualnych przypadkach obraz funkcjonalny tej kategorii obszarów strategicznych wzbogacają kompleksy biurowo-biznesowe, hotele, salony samochodowe, obiekty kulturalno-rozrywkowe i rekreacyjne, a nawet zespoły apartamentowców o najwyższym standardzie. Oddane dotąd do użytku oraz planowane do realizacji obiekty mają z zasady charakter ogólnomiejski, jakkolwiek w ich gronie znajdują się też przedsięwzięcia inwestycyjne o znaczeniu metropolitalnym i regionalnym. Do tych ostatnich zaliczyć można między innymi oddany do użytku w 2000 roku Park Wodny czy funkcjonujący od 2007 roku nowoczesny zespół biurowo-biznesowy Rondo Business Park na obszarze strategicznym Olsza.

Podobny charakter będzie miała przygotowana do realizacji w latach 2009-2012 hala widowiskowo-sportowa w Czyżynach czy Centrum Kongresowe (alternatywnie: na terenie obszaru strategicznego Nowe Miasto lub Czyżyny). Począw-

szy od połowy lat 90. XX wieku, rozpoczęta więc została działalność inwestycyjna na wyróżnionych obszarach strategicznych przy znacznym udziale kapitału zagranicznego. W kolejnych latach przybrała ona zdecydowanie na sile, sprawiając, że pod koniec 2008 roku na większości z nich mamy do czynienia z wysokim stopniem realizacji założonych w planie programów funkcjonalnych.

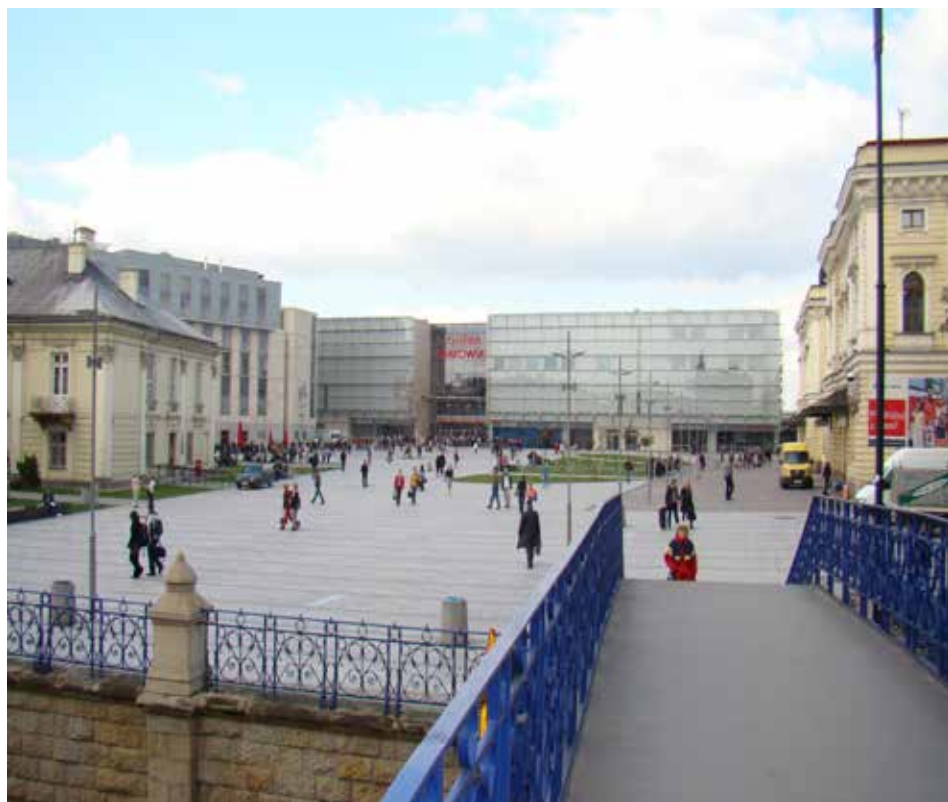
W zespole siedmiu obszarów strategicznych reprezentujących miejskie/metropolitalne centra wielofunkcyjne, których generalny wizerunek funkcjonalny zostanie skrótowo omówiony poniżej, bardziej szczegółowo przedstawione będzie Nowe Miasto, Solvay, Olsza oraz Bronowice Wielkie Wschód (rondo Radzikowskiego). Są to bowiem obszary pionierskich przedsięwzięć inwestycyjnych podjętych w ramach nowej polityki rozwoju i przebudowy struktury przestrzenno-funkcjonalnej Krakowa. Składa się na to także bardzo wysoki stopień zaawansowania działalności inwestycyjnej na tych obszarach, co czyni je jednymi z najważniejszych i najbardziej atrakcyjnych dla mieszkańców miasta i regionu, centrów handlowo-usługowych. One też na trwale zapisały się w świadomości mieszkańców, funkcjonując w potocznej mowie pod hasłem Galeria Krakowska (dotyczy Nowego Miasta) czy Centrum Handlowe Zakopianka (obszar strategiczny Solvay).

Obszar strategiczny Nowe Miasto, położony w bezpośrednim sąsiedztwie średniowiecznego Krakowa, na terenach przyległych do Dworca Głównego PKP i dostępny w ruchu pieszym z Rynku Głównego w ciągu pięciu minut, odgrywać będzie rolę szczególną w przestrzenno-funkcjonalnej strukturze przyszłego Krakowa. Opracowany program funkcjonalny Nowego Miasta ma na celu przede wszystkim uzupełnienie i wzbogacenie funkcji centralnych zarówno zespołu staromiejskiego, jak i całego Krakowa. Jego realizacja zasadza się głównie na lokalizacji wielkoprzestrzennego obiektu handlowo-usługowego, hoteli, biurowców oraz multikina. Tutaj także realizowane będą funkcje rezydencjalne – w ramach kompleksu ekskluzywnej zabudowy apartamentowej. Szczególne miejsce Nowego Miasta w strukturze przestrzenno-funkcjonalnej Krakowa związane jest także z faktem, że jego integralną część stanowi zmodernizowany zespół Dworca Głównego PKP oraz Regionalny Dworzec Autobusowy. Należy tu wspomnieć, że Nowe Miasto, zajmujące ponad 20 ha powierzchni, powstaje na terenach w większości nie użytkowanych od lat 80. XX wieku (torowiska bocznic kolejowych Dworca Głównego).

Początek prac inwestycyjnych na tym obszarze przypada na połowę lat 80. XX wieku. Polegały one wówczas na realizacji nowego systemu peronów kolejowych (m.in. przykrycie ich konstrukcją umożliwiającą urządzenie nad nimi wielkiego parkingu samochodowego) oraz renowacji pochodzącego z końca XIX wieku budynku głównego dworca. Dworzec Główny PKP, stanowiący integralną część Nowego Miasta, jest jednocześnie ośrodkiem węzłowym tzw. Krakowskiego Centrum Komunikacyjnego. Jego nieodłącznym elementem pozostaje oddany do użytku w 2005 roku, wspomniany już Regionalny Dworzec Autobusowy. Zlokalizowany od strony ul. Wita Stwosza, ma dwa poziomy

z niezależnymi wjazdami, dysponuje 32 stanowiskami dla krajowych i międzynarodowych przewoźników. Przylega do nich budynek dworca, z ruchomymi schodami i windą. Centralną pozycję Nowego Miasta w ogólnomiejskim systemie transportu zbiorowego podkreślać będzie także przebieg (tunelem od ronda Mogilskiego do Politechniki Krakowskiej) trasy Krakowskiego Szybkiego Tramwaju (KST). KST jest inwestycją finansowaną z budżetu miasta, która ma zapewnić szybki transport zbiorowy z południowych (Kurdwanów) i północnych (Krowdrza Górka) rejonów miasta do jego centrum. Prace realizacyjne prowadzone są od 1995 roku, a ich zakończenie przewidziano na koniec 2013 roku.

Fot. 1. Obszar strategiczny Nowe Miasto: widok na południową pierzeję Galerii Krakowskiej (od strony pl. J. Nowaka-Jeziorańskiego). Po prawej stronie widoczny fragment Dworca Głównego PKP, wzniesionego pod koniec XIX wieku



Przełomowym dla obrazu przestrzenno-funkcjonalnego i architektonicznego Nowego Miasta było oddanie do użytku we wrześniu 2006 roku nowoczesnej galerii handlowej przy ul. Pawiej (także z wejściem od strony dawnego pl. Kolejowego – obecnie pl. Jana Nowaka-Jeziorańskiego). Ta 4-kondygnacyjna budowla, Galeria Krakowska, połączona dwoma tunelami z Dworcem Głównym PKP

i Regionalnym Dworcem Autobusowym, należy do najliczniej odwiedzanych galerii handlowych miasta (w dniu jej otwarcia, 28 września 2006 roku, odwiedziło ją ponad 50 tys. osób). Trzon struktury użytkowej obiektu stanowi 270 placówek handlowych, 22 restauracje i kawiarnie oraz 15 punktów usługowych (łącznie powierzchnia handlowa to 60 000 m²). Dwie najwyższe kondygnacje pełnią funkcje biurowe (znajdują się tu m.in. biura Banku Gospodarki Żywnościowej, firmy ubezpieczeniowej Allianz oraz firm Sumitomo i International Paper). Podkreślić należy jednocześnie fakt, że ze względu na centralne położenie Nowego Miasta w strukturze przestrzenno-funkcjonalnej Krakowa oraz konieczność zapewnienia miejsc parkingowych, nad peronami kolejowymi dla klientów został otwarty parking na 1400 miejsc, dostępny z najwyższego poziomu budynku.

W połowie 2007 roku oddano także do użytku czterogwiazdkowy Anel's Hotel. Zlokalizowany przy ul. Pawiej i placu Jana Nowaka-Jeziorańskiego, hotel dysponuje 159 pokojami, w tym kilkunastoma z widokiem na Stare Miasto. W tym też roku rozpoczęto budowę od strony Politechniki Krakowskiej (ul. Warszawska) kompleksu mieszkaniowego o nazwie Angel City. Tworzą go dwa rozległe przestrzenie, 7-kondygnacyjne apartamentowce, dysponujące łącznie 350 mieszkaniami oraz podziemnymi parkingami na 414 miejsc. Oddanie do użytku apartamentowców Angel City przewidziane jest na rok 2009; zamknie ono jednocześnie I etap realizacji programu inwestycyjnego i funkcjonalnego Nowego Miasta.

Od czerwca 2008 roku trwa realizacja II etapu programu, którego zakończenie planowane jest na rok 2015. Obejmuje on wybudowanie przez Grupę Hotelową Orbis dwóch hoteli o nazwie Ibis Hotel oraz Etap Hotel. Te bliźniacze pod względem architektonicznym czterogwiazdkowe obiekty, dysponujące odpowiednio: 163 i 131 pokojami, oddane zostaną do użytku pod koniec roku 2009. W ramach realizowanego od 2008 roku II etapu Nowego Miasta przewidywane jest także powstanie wielkopowierzchniowych biurowców, multikina oraz apartamentowców.

Znamienne dla zespołu Nowego Miasta jest kształtowanie w obrębie obiektów bardzo nowoczesnych pod względem rozwiązań architektonicznych i kompozycji urbanistycznej (zespołów zabudowy zróżnicowanej funkcjonalnie), nowych form przestrzeni publicznej. Sprawia to, że zespół ten tworzy współcześnie nie tylko nowoczesne centrum handlowo-usługowe, biurowe, rozrywkowe z dużym udziałem funkcji rezydencjalnych, ale i staje się miejscem kontaktów oraz spędzania wolnego czasu. W przypadku Galerii Krakowskiej rolę pierwszoplanową odgrywają pod tym względem 3 strefy: hala Grodzka (od strony pl. Jana Nowaka-Jeziorańskiego), Forum (część środkowa obiektu) oraz plac Europejski (północna część galerii handlowej, przez którą biegnie ciąg pieszy i dostępny całodobowo tunel łączący ul. Pawią z Dworcem Głównym PKP i Regionalnym Dworcem Autobusowym). W sezonie zimowym na części placu Jana Nowaka-Jeziorańskiego urządzone jest lodowisko.

Obszar strategiczny Solvay reprezentuje z kolei klasyczny typ wielkoprzestrzennego centrum handlowo-usługowego. Znany powszechnie pod nazwą Centrum Handlowe Zakopianka (z powodu położenia przy ul. Zakopiańskiej), należy do pionierskich tego typu przedsięwzięć inwestycyjnych na terenie Krakowa. Działalność inwestycyjna na tym obszarze związana była z procesem likwidacji starych zakładów sodowych Solvay, założonych w 1906 roku. Likwidacja w latach 1992-1994 zabudowy przemysłowej oraz wstępne uporządkowanie terenu, którego koszty pokryte zostały przez miasto, uczyniły ten teren niezwykle atrakcyjnym dla inwestorów (również zagranicznych). Przyczyniła się do tego doskonała lokalizacja w ogólnomiejskim systemie sieci komunikacyjnej oraz bliskie sąsiedztwo olbrzymich kompleksów zabudowy wielorodzinnej w postaci osiedli: Kurdwanów, Wola Duchacka i Piaski Wielkie. Głównym inwestorem, wytypowanym w ramach konkursu ofert, został francuski koncern Carrefour. On to właśnie już w 1998 roku oddał do użytku supermarket Carrefour, natomiast rok później hipermarket Castorama. Towarzyszyła temu organizacja wielkoprzestrzennego parkingu dla około 2500 samochodów. Działalność inwestycyjną w tym miejscu podjęli również polscy inwestorzy, w tym głównie firmy zajmujące się handlem materiałami budowlanymi i producent okien. W ciągu kolejnych lat powstały mniejsze pawilony handlowe oferujące przede wszystkim artykuły związane z wyposażeniem oraz modernizacją domów i mieszkań. Obecnie obszar ten tworzy jedno z najbardziej znanych i atrakcyjnych centrów handlowych Krakowa, na które składa się zespół kilku wielkoprzestrzennych pawilonów handlowych, biurowiec firmy Carrefour oraz kompleks kinowy Cinema City Zakopianka, oddany do użytku w 2002 roku.

Atrakcyjna lokalizacja i ogromne zainteresowanie mieszkańców sprawiły, że w 2008 roku po przeciwnej stronie ul. Zakopiańskiej oddana została do użytku kolejna nowoczesna galeria handlowa, Solvay Park. Również i ona wpisuje się w program funkcjonalny obszaru strategicznego Solvay, gdzie obok różnego rodzaju sklepów, zlokalizowane są też restauracje i kawiarnie. Obiektowi towarzyszy parking na 207 miejsc.

Obszar strategiczny Olsza reprezentuje typ wielofunkcyjnego centrum o charakterze ogólnomiejskim. Jego silnie zróżnicowany obraz funkcjonalny realizowany jest w większości w nowoczesnych obiektach handlowo-usługowych, biurowych oraz kulturalnych i rekreacyjno-rozrywkowych, powstałych w latach 1997-2008. Otoczony jest linią ulic: Lublańska, Dobrego Pasterza, Bora-Komorowskiego, którymi przebiega kilkanaście linii komunikacji autobusowej, łączących zachodnią i południową część miasta z dzielnicą Nowa Huta, charakteryzuje się więc wyjątkowo wysoką dostępnością komunikacyjną. Na jego atrakcyjność składa się przede wszystkim położenie w bliskim sąsiedztwie osiedli mieszkaniowych, takich jak Prądnik Czerwony, Olsza, Ugorek czy Oświecenia, a w odległości 2-3 przystanków autobusowych położonych jest około dwudziestu osiedli mieszkaniowych zachodniej części Nowej Huty.

Fot. 2. Obszar strategiczny Olsza: widok na biurowiec i fragment zabudowy biurowo-biznesowej zespołu Rondo Business Park oddanego do użytku w 2008 roku



Powyższe okoliczności zasadniczo zdecydowały o lokalizacji inwestycji charakteryzujących się szczególną złożonością obrazu funkcjonalnego. Należy tu podkreślić, że do drugiej połowy lat 90. XX wieku, większą część tego obszaru zajmowały tereny rolne (od strony wschodniej). W części środkowej zlokalizowane były obiekty Miejskiego Przedsiębiorstwa Robót Inżynieryjnych, które po likwidacji tworzą rozległy ugór przemysłowy. W zachodniej części dominował natomiast 5-kondygnacyjny biurowiec państwowego przedsiębiorstwa Budostal 2, obecnie, po renowacji wynajmowany jest na cele biurowe. W tej części, w odnowionych obiektach znalazła także siedzibę Komenda Straży Miejskiej Miasta Krakowa (od 1997), Archiwum Miasta Krakowa oraz kilkunastu placówek handlowo-usługowych i warsztatów samochodowych.

Specyficznym dziedzictwem lat 1960-1990 jest obecność bazy transportowo-budowlanej „Trans-ziem”, sąsiadującej ze składem materiałów budowlanych i punktem skupu złomu. W starej zabudowie dawnego terenu składowego powstało także Centrum Handlowo-Usługowe Urbi, zrzeszające około 20 drobnych

firm oferujących między innymi artykuły budowlane i wykończeniowe. Przełomowym dla tego obszaru okazał się rok 1997, kiedy w ramach wspomnianej już polityki przemian struktury przestrzenno-funkcjonalnej miasta, oddane zostały od strony ul. Bora-Komorowskiego wielkoprzestrzenne obiekty handlowe inwestorów zagranicznych. Największe było wówczas Centrum Handlowe Geant (obecnie Krokus, z hipermarketem Real) i przyległym parkingiem na ponad 1500 miejsc. W tym samym roku oddano też do użytku hipermarket budowlany (obecnie Obi Market Dom i Ogród), McDonald's Drive oraz stację paliw BP.

W roku 2000 na terenie obszaru strategicznego Olsza pojawiły się dwa pionierskie na owe czasy w skali miasta obiekty, zasadniczo wzbogacające obraz funkcjonalny nie tylko tego terenu, ale i całego miasta. Ze względu na zasięg regionalny, pierwszeństwo należy się Parkowi Wodnemu. Obiekt ten dysponuje 3 krytymi basenami (o łącznej powierzchni 2000 m²), 8 zjeżdżalniami rurowymi (o łącznej długości 800 m, w tym jedną o długości 202 m – najdłuższą w Polsce), saunami suchymi i parowymi, salonem kosmetycznym, siłownią i salą konferencyjno-bankietową. Szybko stał się popularnym miejscem rekreacji i rozrywki. Rocznie odwiedza go średnio 500 tys. osób, a znaczną część stanowi młodzież szkolna z całej Małopolski. Drugim budynkiem było Multikino – pierwszy w Krakowie tego typu obiekt kinowy. Na uwagę zasługuje skala obiektu, mieszczącego 12 sal kinowych z łącznie 2976 miejscami.

Kolejny, nowy jakościowo etap w rozwoju struktury przestrzenno-funkcjonalnej obszaru strategicznego Olsza, wyznaczył rok 2007. Charakteryzował się on dynamiczną ekspansją funkcji biurowo-biznesowych, co znalazło wyraz w oddaniu do użytku zespołu Rondo Business Park u zbiegu ul. Lublańskiej i Bora-Komorowskiego. Trzon niniejszego zespołu, rozciągającego się na powierzchni około 2,5 ha, tworzą biurowce: 14- i 5-kondygnacyjny, oraz przyległy parking na ponad 500 miejsc (w tym 240 na parkingu podziemnym). Powierzchnia użytkowa obiektów Rondo Business Park przeznaczona jest pod wynajem, obecnie mieści się tam m.in. Centrum Medyczne Lim oraz międzynarodowa firma outsourcingowa Capgemini Consulting Technology Outsourcing. Dowodem dalszego rozwoju i koncentracji funkcji biurowo-biznesowych w tym miejscu jest budowa rozpoczęta w lipcu 2007 roku przez polską firmę Buma Investor, nowoczesnego kompleksu biurowego o nazwie Quattro Business Park. Jego oddanie do użytku zaplanowano na rok 2012. Tworzyć go będzie zabudowa 5-kondygnacyjna oraz dominujący 14-kondygnacyjny wieżowiec. Oznacza to, że wraz z zespołem Quattro Business Park, powstanie tu rozległy, nowoczesny pod względem przestrzenno-architektonicznym i funkcjonalnym kompleks biurowo-biznesowy.

Kolejnym świadectwem szybkiego tempa przemian tego obszaru, dywersyfikującego jego przestrzenno-funkcjonalną strukturę, jest budowa przy ul. Dobrego Pasterza czterogwiazdkowego hotelu Olsza. Liczący 151 pokoi, 4-kondygnacyjny obiekt oddany zostanie do użytku pod koniec 2009 roku.

Pozostałe obszary strategiczne w grupie wielofunkcyjnych centrów miejskich/metropolitalnych, z punktu widzenia realizowanych na ich terytorium nowych inwestycji, nie mają tak wyraźnie wykształconej struktury przestrzenno-funkcjonalnej. We względnie silnie zaawansowanej fazie działalności inwestycyjnej znajduje się obszar Bronowice Wielkie Wschód (rondo Radzikowskiego). Obejmuje on tereny położone w otoczeniu ronda Radzikowskiego, w tym tras drogowych: ul. J. Conrada, ul. Jasnogórska oraz ul. Radzikowskiego. Tutaj też najwcześniej w Krakowie zrealizowane zostały funkcje handlowo-usługowe w oparciu o wielkoprzestrzenne obiekty inwestorów zagranicznych. Zwiastunem przemian okazała się oddana do użytku już w 1995 roku przy ul. Jasnogórskiej przez inwestora niemieckiego Metro Group AG, samoobsługowa hurtownia dla przedsiębiorców: hipermarket Makro Cash & Carry. Trzy lata później w bezpośrednim sąsiedztwie powstał hipermarket szwedzkiego inwestora, Ikea. Położenie tego obszaru na przedpolu typowo miejskiej, w tym głównie osiedlowej, zabudowy mieszkaniowej oraz najważniejszego w zachodniej części miasta węzła drogowego, okazało się też bardzo atrakcyjne dla lokalizacji inwestycji związanych z motoryzacją. Ten typ aktywności gospodarczej zainicjowany został stosunkowo niedawno, ale wykazuje wręcz lawinowy charakter ekspansji. W latach 2005–2008 powstało kilka salonów sprzedaży samochodów takich firm, jak Fiat, Toyota, Mitsubishi, Ford, Chevrolet oraz Nissan i Suzuki. Te dwie ostatnie marki oferowane są w salonie urządzonym w parterowej części nowoczesnego biurowca mieszczącego także, między innymi, bank Fortis oraz biura firmy BP. Poza wymienionymi, począwszy od 2007 roku, w tym rejonie w niewielkich powierzchniowo, ale o wysokiej wartości architektonicznej biurowcach, znalazły się tu także siedziby takich firm jak Philips czy Karcher. Ten typ programu funkcjonalnego będzie rozwijany nadal, z wyraźną dominacją obiektów handlowo-usługowych (przede wszystkim salonów sprzedaży artykułów przemysłowych).

Obszar strategiczny Dąbie–M1 planowany jest jako rejon koncentracji funkcji handlowej, rozwijanej w ramach wielkoprzestrzennych hipermarketów. Obecnie tworzy on układ trójbiegunowy, reprezentowany przez Centrum Handlowe M1 (oddane do użytku przy al. Pokoju we wrześniu 2001 roku), Kraków Plaza (funkcjonujące od grudnia 2001 roku, również przy al. Pokoju) oraz wielobranżową hurtownię Selgros Cash & Carry przy ul. Nowohuckiej, oddaną do użytku w sierpniu 2002 roku.

Centrum Handlowe M1 zajmuje tereny położone w narożniku ulic: al. Pokoju, rondo 308 Dywizjonu, ul. Nowohucka i reprezentowane jest przez wielkoprzestrzenny, jednokondygnacyjny obiekt handlowy, złożony z trzech hipermarketów: Real, Media Markt oraz Praktiker. Z kolei Kraków Plaza charakteryzuje się bardziej zróżnicowanym obrazem funkcjonalnym. Świadectwem dominującej funkcji handlowej jest tu obecność supermarketu Carrefour oraz licznych butików. Towarzyszy mu duży kompleks kinowy – Cinema City Plaza, dysponujący 9 salami kinowymi, przeznaczonymi dla 2240 widzów. Charakterystyczna jest tu także

obecność placówek typowo rozrywkowych, takich jak kręgielnia, sala bilardowa, dyskoteka oraz restauracje, bary i kawiarnie. Zespół Selgros Cash & Carry to nowoczesna hurtownia wielobranżowa, oferująca artykuły spożywcze i przemysłowe dla osób prowadzących działalność gospodarczą. Należy w tym miejscu dodać, że w ramach niniejszego obszaru strategicznego, znajduje się tu także oddany do użytku w 1992 roku zespół Zaplecza Produkcyjno-Technicznego i Scenicznego ośrodka TV Kraków.

Dwa ostatnie obszary strategiczne typu wielofunkcyjnych centrów miejskich, a mianowicie Czyżyny oraz Prokocim, mają być typowymi zespołami koncentracji funkcji handlowo-usługowych. Zadaniem ich będzie zaspokajanie podstawowych potrzeb zamieszkującej w ich otoczeniu ludności, w tym przede wszystkim mieszkańców osiedli mieszkaniowych Czyżyny i Bieńczyce (osiedla: Niepodległości, Albertyńskie, Spółdzielcze, Kolorowe, Kościuszkowskie) oraz Nowy Prokocim i Bieżanów (osiedla: Nowy Prokocim, Medyków, Na Kozłowiec).

W przypadku Czyżyn, głównym ośrodkiem handlowym jest obecnie oddane do użytku w sierpniu 2002 roku przy ul. Medweckiego Centrum Handlowe Czyżyny. W pobliżu są także pawilony Tomexu oraz przyległy od strony ul. Bieńczyckiej plac targowy. Jądro obszaru strategicznego Prokocim, obejmującego tereny ograniczone ul. Wielicką i Kostaneckiego, tworzą dwa handlowe supermarkety, Tesco i Obi (przy ul. Wielickiej). Ze względu na bezpośrednie sąsiedztwo Uniwersyteckiego Szpitala Dziecięcego oraz obiektów Wydziału Farmacji UJ, planuje się tu także lokalizację dalszych placówek związanych z naukami medycznymi i szeroko rozumianą ochroną zdrowia. W program funkcjonalny tego obszaru wpisuje się też kompleks Domu Spokojnej Starości przy ul. Jakubowskiego.

Obszary aktywizacji naukowo-technologicznej

Przyjmuje się, że powyższemu typowi funkcjonalnemu obszarów strategicznych, określanym zamiennie terminem kluczowych obszarów rozwoju naukowo-technologicznego, przypadać będzie najważniejsza rola w rozwoju Krakowa – jednego z głównych centrów naukowych kraju i ośrodków nowoczesnych technologii. Zakłada się przy tym, że silna koncentracja i rozwój w ich ramach funkcji związanych z nauką, nowoczesnymi technologiami oraz przemysłem (*hightech industries*), sprzyjać będzie zasadniczej aktywizacji infrastrukturalnej zarówno najbliższego otoczenia obszarów strategicznych, jak i całego miasta.

Obszary aktywizacji naukowo-technologicznej charakteryzują się jednocześnie silnym zróżnicowaniem wewnętrznym w zakresie formalno-organizacyjnym i funkcjonalnym. Reprezentują je przede wszystkim dwie Specjalne Strefy Ekonomiczne (SSE), a mianowicie: SSE Pychowice oraz SSE Czyżyny. W ich ramach planuje się zorganizowanie Parków Technologicznych, nawiązujących do istniejącej i rozwijanej infrastruktury naukowo-badawczej i dydaktycznej tutejszych

uczelnii wyższych – Uniwersytetu Jagiellońskiego (w Pychowicach) i Politechniki Krakowskiej (w Czyżynach). W pierwszym przypadku źródłem zaawansowanej działalności inwestycyjnej jest realizacja III Kampusu UJ, w drugim natomiast rozwój laboratoriów badawczych Politechniki w Czyżynach, gdzie od kilku już lat działa Wydział Mechaniczny tej uczelni, przeniesiony z zespołu przy ul. Warszawskiej. Tego typu założenia leżą także u podstaw planowanej realizacji II Kampusu Akademii Górniczo-Hutniczej w Mydlnikach oraz Parku Technologicznego w Branicach.

Fot. 3. III Kampus UJ: widok na obiekty naukowo-dydaktyczne Wydziału Matematyki i Informatyki (po lewej) oraz Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej (po prawej). Na widocznym fragmencie nieużytków do 2010 roku powstaną kolejne obiekty III Kampusu (budynki Wydziału Fizyki, Astronomii i Informatyki Stosowanej, domy studenckie oraz Centrum Rekreacyjno-Sportowe)



III Kampus UJ, zwany także Kampusem 600-lecia Odnowienia Uniwersytetu Jagiellońskiego, charakteryzuje się największym zakresem sfinalizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie aktywizacji naukowo-technologicznej. Położony w odległości 5-6 km na południowy-zachód od Rynku Głównego, obejmuje około 130 ha terenów w wieloboku ul. Grota-Roweckiego i Norymberskiej oraz południowych obrzeży najnowszej zabudowy jednorodzinnej Pychowic. W ramach działalności inwestycyjnej typu *greenfield*, prowadzonej od połowy lat 90. XX wieku, powstaje tu kompleks akademicki złożony z obiektów naukowo-dydaktycznych, domów akademickich oraz budynków sportowych, o łącznej powierzchni użytkowej 125 000 m², przeznaczonych dla około 15 000 studentów.

III Kampus UJ jest obecnie największym przedsięwzięciem inwestycyjnym w Krakowie w zakresie rozwoju funkcji naukowo-dydaktycznych, jego zakończenie przewidziano na rok 2010, ale już od kilku lat jest miejscem kształcenia studentów. Zapoczątkowane zostało ono oddaniem w 1999 roku przy ul. Gronostajowej Centrum Badań Przyrodniczych i Aparatury Naukowej. W ciągu następnych lat (2000-2004) rozpoczęto działalność naukowo-dydaktyczną w tzw. Kompleksie Nauk Biologicznych. Obejmuje on między innymi część dydaktyczno-biblioteczną (Biblioteka Nauk Przyrodniczych), Wydział Biochemii, Biofizyki i Biotechnologii, Instytut Nauk o Środowisku oraz przeniesiony w 2004 roku z budynków przy ul. Grodzkiej, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej.

W drugiej połowie 2008 roku oddano do użytku przy ul. Nowosadowej zespół obiektów mieszczących Wydział Matematyki i Informatyki oraz Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej. Zgodnie z założeniami planistyczno-inwestycyjnymi, do końca 2010 roku mają tu powstać następne zespoły zabudowy naukowo-dydaktycznej, w których znajdą miejsce: Instytut Zoologii, Wydział Chemii oraz Wydział Fizyki, Astronomii i Informatyki Stosowanej. Uzupełnieniem programu funkcjonalnego III Kampusu UJ będzie nowoczesny kompleks sportowy o nazwie Centrum Rekreacyjno-Sportowe oraz domy akademickie dla około 3500 studentów.

Specjalna Strefa Ekonomiczna Pychowice – Park Technologiczny Uniwersytetu Jagiellońskiego, zajmuje w przestrzeni Pychowic tereny zawarte w wieloboku ulic: Bobrzyńskiego, Obrońców Helu oraz Gronostajowej. Tereny te, dzisiaj zajmujące nieużytkowane łąki, mają stać się w latach 2010-2015 jednymi z najważniejszych w Krakowie obszarów aktywizacji naukowo-technologicznej. Miasto przeznaczyło ten teren na jedną z dwóch specjalnych stref ekonomicznych, w ramach której zaplanowano wyodrębnienie parku technologicznego.

Lokalizacja, a następnie rozwój infrastrukturalno-funkcjonalny powyższej strefy, związany był przede wszystkim z planowaną realizacją III Kampusu UJ oraz rozwojem wspomnianego parku. Oznaką nowych jakościowo wyzwań w sferze nauki, techniki, działalności gospodarczej w dziedzinie software'u, outsourcingu czy offshoringu, było uruchomienie tu w 1998 roku oddziału firmy Motorola (Motorola Polska Electronics). Firma ta mieści się w budynku przy ul. Bobrzyńskiego (wschodnia część SSE) i zatrudnia najwyższej klasy specjalistów z zakresu informatyki, telekomunikacji czy finansów, działa w ramach dwóch specjalistycznych centrów: Motorola Poland Software Center (MPSC) oraz Motorola Finance Operation Service Center (MFOSC).

Pierwsze z nich (MPSC) zajmuje się głównie wytwarzaniem oraz integracją oprogramowania dla służb bezpieczeństwa publicznego oraz stacji bazowych telefonii komórkowej i jest ponadto ośrodkiem koordynującym działania badawczo-rozwojowe tej firmy w Europie Środkowo-Wschodniej. Drugie z kolei centrum (MFOSC) stało się istotnym elementem globalnej sieci centrów finansowych Motoroli, świadczącym usługi księgowo-rozliczeniowe dla oddziałów tej firmy zlokalizowanych w Europie, Afryce oraz na Bliskim Wschodzie.

W powyższym nurcie funkcjonalnym mieści się także budowa serwerowni, od 2008 roku przy ul. Bobrzyńskiego, dla internetowej grupy onet.pl, której oddanie do użytku planowane jest na połowę 2009 roku.

Fot. 4. III Kampus UJ: fragment zabudowy naukowo-dydaktycznej Wydziału Matematyki i Informatyki, użytkowanej od października 2008 roku



Przedstawione wyżej fakty są najbardziej wymownym świadectwem pionierskich kroków zmierzających do urealnienia wizji przyszłego Krakowa, zapisanej w *Strategii rozwoju...*, zmierzającej między innymi do uczynienia z tego miasta ośrodka nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy i potencjale naukowym.

W tym też nurcie mieszczą się działania zmierzające do utworzenia w ramach Specjalnej Strefy Ekonomicznej Pychowice, Parku Technologicznego UJ. Powołana w 2004 roku przez władze tej uczelni spółka uniwersytecka pod nazwą Jagiellońskie Centrum Innowacji sp. z o.o.⁴, przygotowuje i zarządza projektem parku technologicznego powstającego przy ul. Bobrzyńskiego. Pierwszym, realizowanym przez Centrum od 2006 roku przedsięwzięciem inwestycyjnym, jest kompleks Parku LifeScience. Tworzyć go będzie zespół 3 budynków wraz z infrastrukturą laboratoryjno-biurową o łącznej powierzchni 25 000 m², ukończenie których zaplanowano na koniec 2010 roku. W części laboratoryjnej każdy z obiektów wyposażony zostanie w specjalistyczną aparaturę pozwalającą na prowadzenie zaawansowanych badań w zakresie biotechnologii, biotechniki, biomedycyny, chemii, biochemii, biologii, biofizyki i fizyki oraz farmakologii. Część laboratoryjną obiektów uzupełnią pomieszczenia biurowe. Będący w trakcie reali-

⁴ www.jci.pl.

zacji kompleks, przeznaczony będzie pod komercyjny wynajem dla firm krajowych i zagranicznych. Idea realizacji komercyjnego Parku LifeScience nabiera już realnych kształtów. W trakcie budowy jest pierwszy obiekt kompleksu o powierzchni 5800 m², którego ukończenie przewidziano na pierwszą połowę 2009 roku. Już we wrześniu 2008 roku niemiecka firma Wessling, zajmująca się badaniem czystości wód, gleb i powietrza (na zlecenie podmiotów gospodarczych, w tym zakładów przemysłowych), podpisała 5-letnią umowę wynajmu 500 m² powierzchni laboratoryjno-biurowej w pierwszym budynku Parku LifeScience. Należy też wspomnieć, że w projekcie uwzględniono stworzenie szczególnie korzystnych warunków do pracy również pod kątem socjalnym i rekreacyjnym: zaplanowano między innymi urządzenie przedszkola, kręgielni oraz fitness klubu. Oprócz Parku LifeScience, Jagiellońskie Centrum Innowacji planuje w ramach Parku Technologicznego UJ, utworzenie Małopolskiego Centrum Biotechnologii oraz synchrotronu. Te dwa ostatnie zamierzenia uznać należy za bardzo realne, głównie za sprawą gwarancji środków finansowych.

W świetle powyższych faktów można stwierdzić, że w liczącym 2 km długości i 0,5 km szerokości pasie terenów rozciągających się po zachodniej stronie ul. Grota-Roweckiego i Bobrzyńskiego, powstaje pionierski w Krakowie, nowoczesny pod kątem funkcjonalnym i przestrzenno-urbanistycznym obszar aktywizacji naukowo-technologicznej.

Symptomatyczny jest tu także fakt, że budowa III Kampusu UJ oraz inwestycje w obrębie Specjalnej Strefy Ekonomicznej Pychowice, przyczyniły się do gwałtownego ożywienia budownictwa wielorodzinnego w ich sąsiedztwie. Rozwija się ono zasadniczo od wschodniej strony ul. Bobrzyńskiego i Grota-Roweckiego. Najbardziej wymownym przykładem tego trendu jest osiedle Europejskie, którego budowę rozpoczęto w 2005 roku. Pozostałe obszary aktywizacji naukowo-technologicznej pozostają zasadniczo w fazie inicjalnej działalności inwestycyjnej, czy wręcz na etapie planistycznych założeń. Zakłada się jednak, że obszar strategiczny Czyżyny–Dąbie, rozciągający się pomiędzy wschodnimi peryferiami historycznego Krakowa a Nową Hutą, będzie miejscem koncentracji funkcji naukowo-badawczych oraz nowoczesnego przemysłu, wzbogaconych inwestycjami publicznymi. Część terenów byłego lotniska w Czyżynach przeznaczono pod Specjalną Strefę Ekonomiczną, w ramach której znajduje się Park Technologiczny Politechniki Krakowskiej. W ramach SSE planowana jest między innymi lokalizacja firm krajowych i zagranicznych, hotele oraz centrum wystawiennicze.

W obrębie tej strefy obecnie działa kilkanaście firm, w tym ComArch (m.in. systemy informatyczne dla firm), AMK Kraków (projektowanie i realizacja obiektów przemysłowych oraz urządzeń z dziedziny ochrony środowiska) czy Centrum Biznesu i Innowacji Copernicus firmy AzSoft. Wszystkie zlokalizowane są przy al. Jana Pawła II. W zespole Czyżyny–Dąbie w 2009 roku rozpoczęta zostanie także budowa hali widowiskowo-sportowej mogącej pomieścić około 15 000 widzów. Inwestycja ta, o charakterze regionalnym, finansowana z budżetu Krakowa, speł-

niać będzie wymogi międzynarodowych federacji sportowych w zakresie parametrów techniczno-funkcjonalnych. Jej oficjalne oddanie do użytku zaplanowano na rok 2012.

Park Technologiczny w Branicach, którego obszar zawarty jest w wieloboku wyznaczonym przez ulice: Igołomską, Szymańskiego i Sasanek, traktowany jest jako perspektywiczne centrum nowoczesnego przemysłu i technologii. Planowana jest tu lokalizacja ośrodka naukowo-badawczego. Obecnie w ramach realizacji planowanego programu funkcjonalnego, najważniejszymi inwestorami są firmy Bumatech SA oraz R.R. Donnelley Poland SA. Ta ostatnia – amerykańska firma poligraficzna, od 2003 roku prowadzi działalność produkcyjną w nowoczesnych zakładach drukarskich przy ul. Igołomskiej.

II Kampus AGH w Mydlnikach, należy do najbardziej odległych w czasie przedsięwzięć inwestycyjnych. Jest to teren przyszłej lokalizacji placówek dydaktycznych, naukowo-badawczych i laboratoriów badawczych, związanych z działalnością jedynej tego typu w kraju uczelni technicznej. Zgodnie z ustaleniami zawartymi w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego...* z 2003 roku, działalność inwestycyjna na terenie II Kampusu AGH w Mydlnikach podjęta zostanie dopiero po 2010 roku. Tymczasem przygotowujemy plan *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego* o nazwie II Kampus AGH, obejmujący obszar o powierzchni 142 ha, zawarty pomiędzy linią kolejową Kraków–Katowice, ul. Witkiewicza oraz północno-zachodnią granicą miasta (granica z Rząską w gminie Zabierzów).

Kluczowe obszary rozwoju gospodarczego

Ten typ funkcjonalny obszarów strategicznych, zamiennie określane terminem obszarów aktywizacji gospodarczej, obecnie traktowany jest jako zespół terenów o silnie zróżnicowanym poziomie rozwoju infrastrukturalnego, dysponujących względnie dużym choć niewykorzystanym potencjałem. Zgodnie z założeniami planistycznymi, powinny one zostać objęte procesami rewitalizacji i restrukturyzacji (w przypadku obszaru Centrum Administracyjne HTS oraz Zabłocia) lub działalności typu *greenfield* (otoczenie Portu Lotniczego Kraków Balice). Planowane są jako obszary koncentracji działalności gospodarczej o wyjątkowej roli w ekonomicznym rozwoju całego miasta.

Zgodnie z założeniami *Strategii rozwoju...*, Centrum Administracyjne HTS prezentować będzie wielofunkcyjne centrum usługowo-administracyjne, ukierunkowane przede wszystkim na aktywizację wschodniej części Krakowa. Oznacza to, że ten pionierski zespół zabudowy Nowej Huty objęty zostanie procesem rewitalizacji i przebudowy funkcjonalnej, w ramach którego zachowany zostanie bardzo wysoko ceniony układ urbanistyczno-architektoniczny.

Otoczenie Portu Lotniczego Kraków Balice traktowane jest jako rejon perspektywicznej lokalizacji wielofunkcyjnego kompleksu zabudowy, związanej z dynamicznie rosnącym ruchem lotniczym. Jest on także potencjalnym miejscem lokalizacji zespołu targowo-wystawienniczego. Mając na uwadze fakt położenia niniejszego obszaru na pograniczu trzech gmin: Krakowa, Zabierzowa i Liszek, niezbędne będą skoordynowane działania zarówno na etapie planowania, jak i realizacji funkcjonalnego programu tego istotnego obszaru strategicznego. Ten ostatni aspekt wydaje się niezwykle aktualny za przyczyną prowadzonej już od kilku lat działalności inwestycyjnej w sąsiedztwie portu lotniczego na terenie gminy Zabierzów, a od 2008 roku także gminy Liszki (wzdłuż ul. Medweckiego).

Szczególne miejsce w tej kategorii obszarów strategicznych zajmuje Zabłocie. To jeden z dwóch najstarszych obszarów przemysłowych miasta (obok Grzegórzek), mieści się w części zawartej pomiędzy linią kolejową Kraków–Przemyśl, ul. Dekerta a Wisłą. Ma zostać objęty kompleksowymi działaniami rewitalizacyjnymi i restrukturyzacyjnymi. Bliskie sąsiedztwo historycznego centrum Krakowa, stosunkowo łatwa dostępność komunikacyjna oraz bliska perspektywa jej zasadniczej poprawy w związku z oddaniem do użytku do 2013 roku linii szybkiego tramwaju (Krakowski Szybki Tramwaj), czyni ten obszar niezwykle atrakcyjnym dla różnego typu nowoczesnych funkcji, w tym o zasięgu ogólnomiejskim, metropolitalnym i regionalnym.

Zakłada się, że w ramach procesu rewitalizacji terenów poprzemysłowych, Zabłocie stanie się obszarem o silnie rozwiniętej funkcji biurowo-usługowej, biznesowej, naukowo-dydaktycznej, kulturalnej oraz produkcyjnej, opartej na nowoczesnych technologiach. Istotnym elementem tej struktury będzie funkcja mieszkaniowa, realizowana głównie w zabudowie typu apartamentowego. Przebudowa obrazu funkcjonalnego Zabłocia przebiegać będzie zarówno w postaci adaptacji najbardziej wartościowej zabudowy poprzemysłowej na cele pozaprodukcyjne, jak i likwidacji silnie zdegradowanej zabudowy tego typu i wprowadzenie w jej miejsce nowoczesnych obiektów.

Najbardziej wymownym przykładem jakościowych przemian funkcjonalno-przestrzennych Zabłocia jest oddany w latach 2004–2008 na dawnych terenach składów, Kampus Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego przy ul. Herlinga-Grudzińskiego. Położony w sąsiedztwie mostu Kotlarskiego, tworzy on zespół trzech nowoczesnych pawilonów dydaktycznych, oddanych do użytku kolejno: w sierpniu 2004 roku (budynek A), lipcu 2005 roku (budynek B) oraz października 2008 roku (budynek C).

Fot. 5. Obszar strategiczny Zabłocie: widok na zrealizowany w latach 2004–2008 nowoczesny Kampus Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego przy ul. Herlinga Grudzińskiego 1



Ten typ funkcji rozwijany jest także w ramach procesu rewitalizacji zabudowy poprzemysłowej. W tym przypadku pionierem przemian również jest Krakowska Szkoła Wyższa, bowiem jej Wydział Architektury i Sztuk Pięknych mieści się w zrewitalizowanej części dawnej Fabryki Schindlera przy ul. Lipowej. W tym zespole oraz przy ul. Przemysłowej powstaje także centrum biurowo-usługowe, planowana jest tu też organizacja Muzeum Sztuki Współczesnej oraz Muzeum Miejsca. W okolicy ul. Romanowicza powstanie z kolei nowoczesne centrum targowo-konferencyjne wraz z zapleczem biurowym i hotelowym o nazwie Expo Center. W sferze produkcyjnej zakłada się tu lokalizację nowoczesnych zakładów produkcyjnych z dziedziny wysokich technologii oraz zachowanie niektórych istniejących, jak na przykład zakładów poligraficznych (w tym znanej drukarni Leyko przy ul. Romanowicza).

Integralnym elementem przebudowy funkcjonalnej Zabłocia będzie rozwój budownictwa mieszkaniowego w ramach zespołów nowoczesnych apartamentowców. Od 2007 roku trwają prace rewitalizacyjno-adaptacyjne na cele mieszkalne dawnego obiektu młyna przy ul. Zabłocie, na poprzemysłowym terenie przy ul. Przemysłowej powstaje zespół apartamentowców o nazwie Garden Residence. Na kompleks 4-7-kondygnacyjnej zabudowy, dysponującej ponad 350 mieszkaniami, składać się będzie między innymi liczący 7000 m² ogród z placem zabaw dla dzieci. Mieszkańcy Garden Residence będą mieli do dyspozycji także basen

oraz przedszkole, a podstawowe potrzeby życia codziennego zrealizują w placówkach usługowo-handlowych zlokalizowanych w parterze obiektów (m.in. bank, poczta, sklep spożywczy, salon fryzjerski i kosmetyczny). Zespół apartamentowy Garden Residence, którego oddanie zaplanowano na koniec 2009 roku, reprezentować będzie zatem nową jakość zarówno w aspekcie przestrzenno-funkcjonalnym i architektonicznym, jak i społecznym (ceny mieszkań ograniczą nabywców do przedstawicieli klasy średniej i wyższej). Powyższa sytuacja dowodzi jednocześnie uruchomienia procesu gentryfikacji społecznej tego obszaru, co uznać należy za zjawisko pozytywne.

Podsumowanie

Zaprezentowane założenia planistyczne oraz podjęte od przełomu XX i XXI wieku przedsięwzięcia inwestycyjne w ramach wyróżnionych typów obszarów strategicznych, dowodzą właściwego wyboru koncepcji unowocześnienia i rozwoju struktury przestrzenno-funkcjonalnej Krakowa. Ich przestrzenne rozmieszczenie, nawiązujące zarówno do współczesnej struktury, jak i wynikające z perspektywicznych celów ekonomiczno-społecznych miasta, zasadza się na kreowaniu przez poszczególne obszary strategiczne nowoczesnych subcentrów (w sensie funkcjonalnym i urbanistyczno-architektonicznym).

Jest to koncepcja od wielu lat znajdująca praktyczne zastosowanie w polityce deglomeracji i dyfuzji przestrzennej szeroko rozumianych funkcji centralnych i produkcyjnych w wielkich ośrodkach metropolitalnych na świecie (w tym miast historycznych, podobnie jak Kraków, wpisanych na listę Światowego Dziedzictwa Kulturowego UNESCO). Szczególnie ważna dla ożywienia aktywności handlowo-usługowej i biurowej w otoczeniu historycznego centrum Krakowa, jest realizacja zespołu Nowego Miasta.

Podobnego typu rozwiązania przestrzenno-funkcjonalne, nawiązujące z jednej strony do bezpośredniego sąsiedztwa centrum historycznego, z drugiej natomiast ulokowane na terenach zajmowanych przez centralne dworce kolejowe, zdały doskonale egzamin w miastach japońskich, takich jak Kioto czy Nagoja. Stały się one, podobnie jak to ma miejsce w przypadku Krakowa, jednym z najważniejszych miejsc kontaktów towarzyskich i spędzania wolnego czasu. Poza ofertą handlowo-usługową czy rozrywkową, przyczynia się też do tego przyjazna wewnętrzna struktura architektoniczna obiektów.

Na wyróżnienie zasługuje także systematyczna realizacja programu inwestycyjnego obszaru Olsza, który w latach 2015-2020 roku okaże się zapewne najważniejszym wielofunkcyjnym subcentrum Krakowa. To właśnie tam, wraz z kompleksem planowanych inwestycji w bliskiej przestrzennie Specjalnej Strefie Ekonomicznej w Czyżynach, a w jej ramach Parkiem Technologicznym Politech-

niki Krakowskiej, nastąpi przestrzenno-funkcjonalna integracja starego Krakowa z Nową Hutą.

Fundamentalne zmiany w obrazie przestrzenno-funkcjonalnym miasta przyniesie także realizacja III Kampusu UJ i Parku Technologicznego oraz rewitalizacja i restrukturyzacja Zabłocia.

Mając na uwadze wyjątkowo wysoki poziom zaawansowania działalności inwestycyjnej na większości obszarów strategicznych, wydaje się wysoce prawdopodobne, że w latach 2015-2020 Kraków w zasadniczy sposób rozwinie i unowocześni swoją strukturę przestrzenno-funkcjonalną, stając się silnym ośrodkiem naukowo-kulturalnym nowoczesnej gospodarki, opartej na wielkim potencjale naukowym i wyjątkowych zasobach kulturowych. Nastąpi też podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców, czemu towarzyszyć będzie zapewne dalszy wzrost atrakcyjności miasta jako miejsca działalności inwestycyjnej, pracy i zamieszkania.

VARIA

Marcin Pieniążek

ZAGADNIENIE KODYFIKACJI ETYKI LEKARSKIEJ WOBEC DOŚWIADCZEŃ ETYKI PRAWNICZEJ I ETYKI BIZNESU¹

Wprowadzenie

Zasadniczym celem artykułu jest analiza przyczyn sprzeczności, istniejących między zjurydyzowaną (pozytywistyczną, *quasi*-prawną) koncepcją kodeksu etyki zawodowej, a personalistyczną specyfiką etyki zawodów medycznych, oraz ukazanie konsekwencji tych sprzeczności dla ogólniejszej teorii etyki zawodowej. W związku z tym, dalej sformułowane zostaną postulaty dotyczące potrzeby odejścia od *quasi*-prawnej wizji kodeksu etyki zawodowej, zarówno w przypadku etyki lekarzy, jak i prawników czy ludzi biznesu. Co się z tym wiąże, jako możliwa antykodeksowa i niepozytywistyczna alternatywa, a równocześnie podstawa budowy spójnej teorii etyki zawodowej (uwzględniającej konieczne różnice między wartościami konstytutywnymi dla wskazanych wyżej profesji), wskazana zostanie personalistyczna etyka fenomenologiczna Maxa Schelera i Nicolaia Hartmanna.

Przez wzgląd na szczególną, prawną kontakcję pojęcia kodeksu etycznego, poniżej przedstawiona zostanie nie tylko ogólna dyskusja dotycząca zasadności kodyfikacji wszelkiej etyki zawodowej, lecz również zarysowane będą kontrowersje na temat kodyfikacji etyki zawodowej w samym środowisku prawniczym.

¹ Tekst nadesłany na konferencję przeprowadzoną na łamach Internetowego Serwisu Filozoficznego Diametros, „Filozoficzne i prawne aspekty kodeksów etyki lekarskiej”, zorganizowaną w Instytucie Filozofii Uniwersytetu Jagiellońskiego w dniach 25-25 maja 2007.

W dalszej kolejności podjęta będzie również próba wskazania istoty napięć między ideą zjurydyzowanej kodyfikacji etyki zawodowej, a nieprzystającą do niej specyfiką współczesnej etyki zawodów medycznych (bioetyki). Obrazu dopełni krótka prezentacja zagadnień węzłowych dla etyki działalności gospodarczej, szczególnie kwestii kodyfikacji etyki menedżera. Na koniec zgeneralizowane wnioski rozciągnięte zostaną zarówno na etykę zawodów medycznych, jak i na etykę prawniczą oraz etykę biznesu, dając tym samym podstawę do sformułowania ogólniejszej koncepcji etyki zawodowej.

Etyka medyczna – etyka prawnicza – etyka biznesu

Można bronić tezy, że etyka medyczna, prawnicza i etyka działalności gospodarczej zajmują wyjątkową pozycję pośród współczesnych rodzajów etyki zawodowej. Dla człowieka żyjącego w cywilizacji zachodniej rodzaje te mają wysoki walor praktyczny. Jest tak ze względu na – posługując się językiem filozofii fenomenologicznej – intuicyjnie rozumiałą wagę wartości, które leżą u podstaw tych rodzajów, tzn. sprawiedliwości i porządku prawnego, życia i zdrowia oraz własności, zysku i wolnego rynku. Na ich szczególne znaczenie rzutuje także fakt, że w praktyce często biznes, medycyna i prawo w ścisły sposób się ze sobą splatają, co miewa swoje reperkusje także na płaszczyźnie etyki zawodowej (przykładem mogą być dylematy towarzyszące lekarzom podejmującym pracę w niepublicznych zakładach opieki zdrowotnej, zakładach chirurgii estetycznej, etc).

Wymogi wskazanych rodzajów etyki mogą być zasadniczo sprzeczne. W szczególności dostrzec można odrębność korporacyjnej etyki zawodów prawniczych (odwołującej się do takich wartości, jak sprawiedliwość, interes klienta, porządek prawny, etc) i etyki zawodów medycznych (gdzie liczy się przede wszystkim życie, zdrowie czy godność i podmiotowość pacjenta). Podobna kontrowersja może się ujawnić także w przypadku etyki medycznej i etyki działalności gospodarczej, gdyż osiągnięcie zysku nie może znaleźć się w centrum (używając terminologii N. Hartmanna) profesjonalnej świadomości aksjologicznej lekarza². Środowiska medyczne zdają sobie sprawę, że prawa rynku nie mogą w sposób wyczerpujący określać zasad wykonywania ich profesji. Między innymi dzięki koncepcji kwadratu aksjologicznego N. Hartmanna znaleźć można teoretyczne uzasadnienie podważania przez środowiska medyczne paradigmatu etyki działalności gospodarczej w pracy anestezjologa czy pielęgniarki³.

² Przykładem może być nielegalny handel organami, nielegalna aborcja, itp.

³ Zob. bliżej: M. Pieniążek, *How does it Differ? A Trial of the Application of the Nicolai Hartmann's Axiological Square for Differentiation of Legal, Medical and Business Ethics*, The 23rd IVR Congress „Law and Legal Cultures in the 21st Century: Diversity and Unity” Special Workshops Students and young researchers”, Kraków 2009, s. 153 i nast.

Uogólniając można twierdzić, że obszarem istotnych konfliktów o charakterze etyczno-zawodowym jest pole trójkąta, którego wierzchołki umownie wyznacza perspektywa typowa dla etyki zawodów prawniczych, etyki zawodów medycznych i etyki działalności gospodarczej.



Przekonanie o wysokiej, praktycznej doniosłości i przeświadczenie o wzajemnym, często pełnym napięć wpływie trzech wskazanych rodzajów etyki, uzasadnia uwzględnienie ich w poniższej analizie.

Wokół pojęcia kodeksu etycznego

Zacząć należy od zarysowania pojęcia kodeksu etyki zawodowej i związanych z nim kontrowersji. Jest oczywiste, że wymogi etyki zawodowej są szczególnie wygórowane w stosunku do zawodów lekarza, prawnika czy biznesmena, wpływających zarówno na dynamikę rozwoju społeczeństwa, jak i na życie poszczególnych jednostek. A. Jawłowska pisze, że w środowiskach korporacyjnych o charakterze zintegrowanym i zorganizowanym, wymogi etyki zawodowej przekazywane były dawniej jako niepisane zasady postępowania czy wręcz dobre obyczaje obowiązujące w zawodzie. Współcześnie korporacje również są zainteresowane podtrzymywaniem dobrych tradycji, tworzą więc zbiory-kodyfikacje zasad profesjonalnych rodzajów etyki w celu wzmocnienia ich przestrzegania, lepszej kontroli i karania odstępstw⁴.

Krytycy kodyfikacji etyki zawodowej wskazują na niemożliwość skonstruowania spisane go zbioru ich zasad z zachowaniem przymiotów kodeksów prawnych (zupełności, niesprzeczności itp.), a także na destruktywność takich zbiorów z wychowawczego punktu widzenia. Przeciwnicy kodeksów preferują postawę refleksyjną, autonomiczną, odpowiadającą postulatowi indywidualnej decyzji moralnej, podejmowanej odrębnie w każdej sytuacji. Mówią o twórczej roli ryzyka moralnego w przypadku podejmowania decyzji w złożonych konfliktowych sytuacjach.

⁴ A. Jawłowska, *Życie i kodeksy*, „Etyka” 1994, nr 27, s. 194.

cyjach, ewentualnie przy odwołaniu do zasad bardzo ogólnych⁵. Zdaniem R. Piłata, norma moralna, która nie wypływa z namysłu jest nieskuteczna i tym samym to, co w kodeksie wydaje się plusem (oszczędność czasu, uproszczenie refleksji), jest wadą, bo prowadzi do degradacji normy⁶.

Przeciwników etyki zawodowej i jej kodyfikacji zniechęca ponadto nazwa, kojarząca się im ze biurokratyzowaniem sfery moralności i naruszaniem autonomii etycznej jednostki⁷. M. Środa w następujący sposób systematyzuje ich argumenty:

1. Istotą moralności jest fakt jej powszechności i uogólnienia jej norm. Etyka zawodowa, której normy ograniczają się do zachowań i celów określonego zawodu, jest wersją relatywizmu etycznego;

2. Podmiotem moralności jest człowiek niezależnie od tego, jaką rolę pełni w społeczeństwie. Etyka zawodowa redukuje moralny podmiot do funkcji, które pełni w życiu zawodowym;

3. Etyka zawodowa zawierająca silne elementy prakseologiczne i socjotechniczne po prostu nie należy do dziedziny moralności;

4. Moralność obowiązuje niezależnie od konwencji i umów. Etyka zawodowa jest związana z określoną umową; zastrzeżenia budzi tryb ustalania jej norm. Kto ma decydować o tych normach i celach etyki? Wszyscy zainteresowani – lekarze czy prawnicy? Ich reprezentacja? W jaki sposób dobrana? Kto ma prawo do zawierania umowy zobowiązującej moralnie wszystkich przedstawicieli danego zawodu?

5. W związku ze stroną formalną (ułożeniem kodeksu) etyka zawodowa jest relatywna w tym sensie, że może mieć charakter koniunkturalny, zależny od dominującej ideologii, a przecież koniunkturalizm polityczny lub ideologiczny szkodzi moralności;

6. Sama potrzeba formułowania kodeksów ma charakter koniunkturalny. Pojawia się w ramach tych zawodów i instytucji życia publicznego, które przeżywają kryzys – tam, gdzie nie starcza zwykłej uczciwości i moralności osobistej. Im mniej jest dobrze zorganizowanych instytucji demokratycznych, tym więcej moralistyk; im słabsza moralność indywidualna, tym więcej „wołania o kodeks”⁸.

L. Kołakowski w słynnym artykule *Etyka bez kodeksu* stwierdził, że mówiąc o kodeksie, mamy na myśli taki zbiór systematyczny wartościowań i nakazów, który pretenduje do rozstrzygalności i niesprzeczności. Kodeks mówi, które nakazy są bezwarunkowe, a które ograniczone okolicznościami, a także, jakie wartości należy przedkładać nad inne. Choć żaden kodeks nie jest naprawdę ostatecznie wyczerpujący, pisze L. Kołakowski, to idea kodeksu zawiera w sobie dążność do uzyskania ideału kompletności, a więc do takiego zbioru reguł, które dają się zastosować do dowolnej sytuacji moralnej i zawsze ją przesądzą jednoznacznie. Ideał kodeksu to

⁵ M. Michalik, *W sprawie kodeksów etyki zawodowej*, *ibidem*, s. 176–177.

⁶ R. Piłat, *Kodeks heroizmu*, *ibidem*, s. 190.

⁷ K. Kiciński, *Etyka zawodowa a kodeks*, *ibidem*, s. 174.

⁸ M. Środa, *Argumenty za i przeciw etyce zawodowej*, *ibidem*, s. 167–168.

ideał doskonale rozstrzygalnego systemu, z którego – w połączeniu z opisem sytuacji – można wydedukować dowolny sąd wartościujący lub jego negację. Kodeks ma „przeobrażać świat wartości w kryształowy pejzaż”, gdzie dowolna wartość daje się zlokalizować i zdefiniować bez wątpliwości. Należy zauważyć, że podobny mit leży także u podstaw wizji prawa jako zupełnego i niesprzecznego systemu, którego odzwierciedleniem ma być doskonała i wyczerpująca kodyfikacja danej gałęzi prawa. L. Kołakowski zauważa, że poszukiwanie niezawodnego oparcia w doskonałych kodeksach jest środkiem znieczulenia na niektóre oczywiste własności sytuacji moralnych⁹. Argumenty przeciwników kodyfikacji etyki zawodowej opierają się również na obserwacji praktyki minionych dekad (m.in. lat 60. i 70.), podczas których doszło do spisania szeregu kodeksów. Z czasem okazało się, że ich skuteczność jest minimalna i że na ogół po prostu nie są znane w korporacjach zawodowych¹⁰.

W. Pawlik dokładnie analizuje kwestię tego, po co w ogóle kodyfikuje się etykę zawodową. Nawiązując do L. L. Fullera¹¹ pyta, czy dla otrzymania instrumentu dyscyplinowania i dla jednoznacznego, sformalizowanego określenia minimum moralnego, którego przekroczyć nie wolno, kodyfikacja ma być listą moralnych postulatów i instrumentem wychowania środowiska. Autor uważa, że tam, gdzie brak kontroli korporacji nad swoimi członkami, kodeksy mogą być krokiem wstępnym w procesie moralnej edukacji. W. Pawlik stoi na stanowisku, że w praktyce łatwiej jest nazwać zło moralne i osiągnąć w grupie *consensus* w sprawie tego, czym ono jest, niż porównać z określeniem, czym jest dobro. Dlatego prościej stworzyć kodeks „minimum”, odwołujący się do moralności obowiązku; wtedy jednak nie bardzo można mówić o jego funkcji wychowawczej, skierowanej na moralność dążeń. Kodeks taki ma charakter represyjny, dyscyplinujący i mamy w jego przypadku do czynienia w zasadzie z regulaminem postępowania, prakseologią, *quasi*-prawem korporacji. Autor stwierdza także, że kodeksy etyki mogą być przydatne na etapie rozpoznawania moralnych nadużyć w danym zawodzie i uczenia się jego moralności¹². Podobnie rolę kodeksu widzi G. Hansen¹³ oraz H. Jankowski¹⁴. K. Kiciński zauważa natomiast, że próby kodyfikacji etyki zawodowej, nawet jeśli nie kończą się sukcesem, mogą odegrać pozytywną rolę – przyczynić się do ożywienia dyskusji etycznej w środowisku¹⁵.

I. Lazari-Pawłowska (m.in. ze względu na przedstawione powyżej terminologiczne nieporozumienia) proponuje zrezygnować z terminu „kodeks” i zastanawiać się nad celowością formułowania „zbiorów zasad” etyki zawodowej.

⁹ L. Kołakowski, *Etyka bez kodeksu*, „Twórczość” 1962, nr 7, s. 73–83.

¹⁰ H. Jankowski, *Kilka uwag na temat etyki zawodowej*, „Etyka” 1994, nr 27, s. 180.

¹¹ Por. L. L. Fuller, *Moralność prawa*, Warszawa 1978.

¹² W. Pawlik, *Niecznota uregulowana*, „Etyka” 1994, nr 27, s. 173.

¹³ G. Hansen, *Etyka zawodu biznesmena*, *ibidem*, s. 201.

¹⁴ H. Jankowski, *op. cit.*, s. 180.

¹⁵ K. Kiciński, *op. cit.*, s. 176.

Autorka wyraża pogląd, że autonomia moralna jednostek, z których pracą wiąże się możliwość wyrządzenia komuś szkody, powinna być przez takie zbiory zasad ograniczana. Obok głównych, ogólnych wytycznych wskazujących, które dobra przedstawiciel danego zawodu winien mieć na uwadze, w zbiorach tych centralne miejsce należy przyznać normom o dużym stopniu konkretyzacji, obowiązującym bezwarunkowo i niedopuszczającym wyjątków¹⁶. I. Lazari-Pawłowska zauważa, że ujednoczenia bywają konieczne tam, gdzie za każdą ze skonfliktowanych wartości przemawiają mocne racje. Zbiór zasad jasno wskazuje, na którą z nich pada wybór, podczas gdy w etyce ogólnej czy nawet w niepisanych dobrych obyczajach zawodu, kwestia ich realizacji może pozostać otwarta.

Poza tym obok sytuacji konfliktowych, w których wybór przebiega między różnymi rodzajami dobra, w praktyce zawodowej występuje wielość sytuacji względnie prostych, a dotyczących wyboru między dobrem a złem. Sytuacje te ze względu na zawodową specyfikę powtarzają się, więc jest w nich przydatny, zdaniem M. Michalika, pewien nawyk w postępowaniu. Dlatego warto je skodyfikować, wskazując na moralne rozstrzygnięcie. M. Michalik pisze, podobnie jak wcześniej przytaczani autorzy, że człowiek zdolny do indywidualnej refleksji moralnej na gruncie profesjonalnym nie pojawia się z dnia na dzień. Zauważa, że o autentyczności moralnym i antykodeksowości mówi się w społeczeństwie, w którym elementarne normy współżycia są często naruszane. Powinny więc one być powtarzane, „afirmowane” przez jakieś społeczne przedsięwzięcia, by w szerszej świadomości mogły nabrać mocy obowiązującej. Zdaniem tego Autora, do podobnych „zabiegów socjotechnicznych” przydatna jest kodyfikacja etyki zawodowej. Kodeksy etyki jako zbiory sprecyzowanych postaw moralnych, oferują „pośrednie” rozwiązanie konfliktów pomiędzy indywidualną, subiektywną decyzją a decyzją instytucjonalną i autorytatywną. Stanowią więc afirmację i zalecenie pewnego typu postawy i mogą wpływać na kształtowanie zachowania jednostek¹⁷.

Wspomnijmy w tym miejscu o *Polskim kodeksie honorowym* Władysława Boziewicza z 1919 roku. Idea kodeksu honorowego, zdaniem jego autora, dotarła do Polski z Włoch w średniowieczu. Kodeks Boziewicza posiada quasi-prawną systematykę, składa się z 404 artykułów, podzielonych na 27 rozdziałów i ujętych w 2 części: „Zasady postępowania honorowego” i „Pojedynek”. Przykładowo, w rozdziale pierwszym poruszona jest kwestia „zdolności honorowej” (to znaczy osób zdolnych do dawania i żądania satysfakcji honorowej). Zgodnie z artykułem pierwszym, przymiot ten cechuje „gentlemanów (z wyłączeniem osób duchownych), tj. te osoby płci męskiej, które z powodu wykształcenia, inteligencji osobistej, stanowiska społecznego lub urodzenia wznoszą się ponad zwyczajny poziom uczciwego człowieka”. Tytułem uzupełnienia dodam, że zgodnie z art. 44 (rozdz. 5, cz. 1) – „każda osoba urzędowa wykonująca swoje urzędowania w granicach

¹⁶ I. Lazari-Pawłowska, *Etyka zawodowa bez kodeksu*, „Etyka” 1994, nr 27, s. 179.

¹⁷ M. Michalik, *Spoleczne przesłanki, swoistość i funkcje etyki zawodowej*, [w:] *Etyka zawodowa*, red. A. Sarapata, Warszawa 1971, s. 176–177.

ustawą określonych albo spełniająca polecenie wyższej władzy może odmówić zadośćuczynienia, skoro urzędując obraża osobę drugą (np. adwokat, sędzia, przyśięgły, radny itd.). Również członkowie sejmiku są wolni od odpowiedzialności honorowej za ich mowy sejmowe, o ile te nie zawierają ściśle osobistych wycieczek¹⁸. Rozdziały 9 i 10 (cz. 1) są poświęcone „sądom honorowym i rozjemczym”¹⁸.

Nasuwa się spostrzeżenie, że – z jednej strony – aksjologia *Polskiego kodeksu honorowego* jest do pewnego stopnia wspólna z aksjologią kodeksów etyki zawodowej. Obecny w nim „honorowy”, perfekcjonistyczny rys, obecny również w kodeksach etyki prawniczej, lekarskiej czy menedżerskiej, można powiązać z wprowadzonym przez L. L. Fullera pojęciem „moralności dążeń”. Z. Najder pisze, że „honor jest ideałem moralnym doskonale dopasowanym do założeń i funkcji moralności zawodowej”¹⁹. Z drugiej strony, w kodeksie Boziewicza nie brak przepisów proceduralnych, *quasi*-prawnych, wskazujących (jak widzieliśmy) m.in. podmioty posiadające zdolność honorową, określających formalne zasady przeprowadzania pojedynku, itp. Przede wszystkim jednak sama struktura i język *Polskiego kodeksu honorowego* budzi uzasadnione skojarzenia z „aktami normatywnymi sensu *stricto*”²⁰.

Należy wskazać, że, całkiem podobnie, współczesne polskie kodyfikacje etyki zawodowej mają w większości przypadków hybrydowy charakter, balansując z różnym skutkiem między zjurydyzowaną, *quasi*-prawną moralnością obowiązku, a perfekcjonistycznym „zbiorem zasad i godności zawodu”. Na jednym z biegunów plasuje się w moim przekonaniu polski Kodeks etyki zawodowej notariusza²¹ (który jest, jak się wyraża C. W. Salagierski, „aktem prawa samorządowego, inspirowanym jedynie kwestiami etycznymi”²²); Zbiór zasad etyki adwokackiej i godności zawodu²³ (złożony z 69, często bardzo rozbudowanych, paragrafów²⁴), a nawet Kodeks etyki lekarskiej²⁵. Na biegunie przeciwnym umieścić można natomiast (znacznie mniej obszerne) kodeksy sędziów²⁶, prokuratorów²⁷, jak również polskiej służby

¹⁸ W. Boziewicz, *Polski kodeks honorowy*, Warszawa–Kraków 1919.

¹⁹ Z. Najder, *O pojęciu honoru zawodowego*, [w:] *Etyka zawodowa...*, s. 76.

²⁰ R. Sarkowicz odróżnia akt normatywny sensu *largo* (oznaczający każdy akt mówiony czy pisany, który zawiera normy jakiegokolwiek rodzaju o charakterze generalnym i abstrakcyjnym) i akt normatywny sensu *stricto* (akt prawny, czyli akt stanowiący normy prawne). Por. R. Sarkowicz, J. Stelmach, *Teoria prawa*, Kraków 1996, s. 210.

²¹ Uchwała Krajowej Rady Notarialnej nr 19/97.

²² C. W. Salagierski, *Funkcje integracyjne i nadzorcze Krajowej Rady Notarialnej*, [w:] *II Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej. Referaty i opracowania*, Warszawa–Kluczbork 2006, s. 297–298.

²³ Por. Z. Krzemiński, *Etyka adwokacka. Teksty, orzecznictwo, komentarz*, Warszawa 2008.

²⁴ Uchwała Naczelnej Rady Adwokackiej nr 2/XVIII/98, zm. Uchwałą NRA nr 32/2005.

²⁵ Kodeks Etyki Lekarskiej został uchwalony na II Nadzwyczajnym Zjeździe Lekarzy w Bielsku-Białej 14 grudnia 1991 r. Był następnie dwukrotnie nowelizowany: na III Nadzwyczajnym Krajowym Zjeździe Lekarzy w Warszawie (12–14 grudnia 1993 r.) oraz na VII Nadzwyczajnym Krajowym Zjeździe Lekarzy w Toruniu (20 września 2003 r.).

²⁶ Uchwała Krajowej Rady Sądownictwa nr 16/2003.

²⁷ „Zbiór zasad etycznych prokuratora” stanowi załącznik do uchwały II Krajowego Zjazdu Członków Stowarzyszenia Prokuratorów RP z 25 marca 2002 r.

cywilnej²⁸, które, podkreślając specyfikę etyczną tych profesji, zasadniczo nie posługują się kazuistycznym wyliczeniem obowiązków, lecz wskazują na pryncypia moralne, ogólne zasady, przyzwoitość, zawodową, etc.

W tym kontekście chciałbym powtórzyć, że bronię tezy, zgodnie z którą w samym pojęciu kodeksu etyki zawodowej pierwotnie chodzi nie tyle o pretendujący do zupełności i niesprzeczności „kodeks prawny”, oddający moralność obowiązku (będącą, wg L. L. Fullera, podstawą funkcjonowania systemów prawnych), ile raczej o archetypowy zbiór wymogów o charakterze perfekcjonistycznym, odwołujący się do zindywidualizowanego „czucia wartości” etyczno-zawodowych. (Ramy teoretyczne owemu „czuciu” może nadać personalistyczna etyka fenomenologiczna M. Schelera i N. Hartmanna.) Zasadniczo opowiadam się więc za drugim z zasygnalizowanych rozwiązań i postuluję konieczność praktycznego rozdzielenia pragmatyki zawodowej (regulaminu postępowania rozumianego jako akt prawa wewnętrznego) i zbioru zasad etyki zawodowej. Należy zaznaczyć, że to w wyniku daleko posuniętego zjurydyzowania znaczenia słowa „kodeks” w odniesieniu do etyki zawodowej, jej normy są interpretowane przez prawników, lecz także lekarzy i ludzi biznesu na poziomie moralności obowiązku, co w konsekwencji prowadzi do nadania im nietrafnego, *quasi*-prawnego charakteru, czyli – w najlepszym razie – do ich „zawłaszczenia” przez prawo. Możliwy jest także może nawet bardziej niepokojący przypadek, mianowicie taki, że „zbiory zasad etyki zawodowej” będą ignorowane, bo skoro nie są źródłem prawa i nie obowiązują w sensie prawnym, to zgodne ze skrajnie pozytywistycznym założeniem – nie obowiązują wcale²⁹. Obie możliwości fetyszyzują prawo i (nawiązując do języka J. Tischnera) prowadzą do atrofii myślenia według wartości etyczno-zawodowych. Ostatecznie rozwiązaniem problemu może być uwypuklenie pierwotnie etycznego charakteru korporacyjnej refleksji nad dobrą praktyką w zawodzie lekarza, prawnika czy biznesmena. Stanowisko to wzmocnić może „dowartościowująca” omawianą problematykę, niepozytywistyczna teoria etyki zawodowej³⁰.

Dyskusja kodyfikacji etyki prawniczej

Nawet w samym środowisku prawniczym od dawna nie ma zgody, na ile zasadne jest tworzenie korporacyjnych kodeksów etyki zawodowej. Tym samym nie ma zgody w sprawie tego, czy i w jakim stopniu etyka prawnicza powinna być spisywana i formalizowana. Być może w ogóle nie należy tego czynić, gdyż etyka

²⁸ „Kodeks etyki Służby Cywilnej” stanowi załącznik do zarządzenia nr 114 Prezesa Rady Ministrów z 11 października 2002 r.

²⁹ Por. P. Łabieniec, *O statusie etyki zawodowej i kodeksów etyki zawodowej*, [w:] *Etyka prawnicza. Stanowiska i perspektywy*, red. H. Izdebski, P. Skuczyński, Warszawa 2008, s. 49.

³⁰ Por. m.in. M. Pieniążek, *Etyka sytuacyjna prawnika*, Warszawa 2008. W monografii bardziej szczegółowo zaprezentowana jest koncepcja etyki prawniczej, oparta na fenomenologicznej etyce wartości M. Schelera, N. Hartmanna i J. Tischnera.

ta nie wykracza poza ramy zwykłej międzyludzkiej przyzwoitości. Dla zilustrowania wskazanych kontrowersji, a także dla wsparcia sformułowanej powyżej tezy, odwołam się do wciąż aktualnej merytorycznie dyskusji, która toczyła się w polskim środowisku adwokackim w latach 30. ubiegłego wieku. Warto ową dyskusję przypomnieć także w kontekście obchodzonej w roku 2009 dziewięćdziesiątej rocznicy „odrodzenia adwokatury polskiej”, która skłania do podkreślenia ciągłości (jak również odkrywania na nowo) etyczno-zawodowego dorobku naszej palestry.

Zacznijmy jednak od opinii współczesnej. Adwokat Cz. Jaworski, były prezes Krajowej Rady Adwokackiej pisze, że przy wykonywaniu pewnych zawodów konieczne jest nałożenie na osoby wykonujące te zawody nakazów i powinności, których nie można nałożyć na całą społeczność. Dla przykładu – obrońca musi zachować w tajemnicy wszystko, czego dowiedział się udzielając pomocy prawnej. Zasadne zatem jest – zdaniem Jaworskiego – znane nam już stanowisko, że niektóre zawody – zwłaszcza tzw. zawody zaufania publicznego – niezależnie od ogólnych zasad moralnych, do których muszą się stosować, powinny mieć także określone reguły zaufania, specyficzne dla określonego zawodu³¹.

Tymczasem jeszcze w 1933 r. prof. E. Waśkowski polemizował ze skrajnym stanowiskiem, zgodnie z którym etyka adwokacka w ogóle nie jest możliwa, „albowiem adwokaci z istoty zawodu powinni być ludźmi niemoralnymi”. E. Waśkowski cytuje następującą „nihilistyczną” opinię:

Gdzie można znaleźć adwokata, posiadającego trwale zasady? Kto w ciągu dwudziestu lat życia ćwiczy się w kłamstwie i cerowaniu dziur, przez które przeświecają podstęp i zła wola klientów, temu trudno mieć jakiegokolwiek zasady [...] Adwokat jest cynikiem z konieczności i dlatego, że broni wszystkiego, nie wierzy w nic i gotów wierzyć we wszystko³².

E. Waśkowski przywołuje także inny argument, podnoszony do dziś w dyskusjach o sensie odrębności rodzajów etyki zawodowej:

Według zdania niektórych autorów istnieje moralność ogólnoludzka, obowiązująca wszystkich bez wyjątku, żadna zaś inna nie jest potrzebna i bodaj nawet niemożliwa. „Odseparowanie etyki adwokackiej od ogólnoludzkiej jest naciągane”, powiada pewien autor. „Dlaczego”, zapytuje drugi: „wymóg szczególnej uczciwości ma być stosowany wyłącznie do zawodu adwokackiego? Uczciwość jest obowiązkiem każdego obywatela, jest to powinność ogólnoludzka, nie zaś specjalnie adwokacka”³³.

Tymczasem sam E. Waśkowski formułuje stanowisko zasadniczo zbieżne z argumentacją prezentowaną w poprzednim rozdziale:

³¹ C. Jaworski, *Etyka adwokatów*, [w:] *Etyka prawnicza...*, s. 39.

³² E. Waśkowski, *Zasady etyki adwokackiej*, [przedruk:] „Palestra” 1995, nr 5–6, s. 152–154.

³³ *Ibidem*.

Aczkolwiek tego rodzaju utożsamienie etyki adwokackiej z ogólnoludzką wydaje się, na pierwszy rzut oka, słuszne, jednakowoż przy bliższym rozważeniu nie można z nim się zgodzić. Każdy zawód nakłada na osoby, które się nim trudnią, specjalne obowiązki, których nie sposób nakładać na innych ludzi. Etyka zawodowa, jak słusznie zaznaczył pewien autor, „czasem przewyższa etykę prywatną”. Kiedy statek tonie, każdy może ratować swe życie, zgodnie z prawidłem: *sauve qui peut*, lecz kapitan statku winien pozostać na swoim stanowisku do końca i porzucić statek ostatni. Nikt nie jest obowiązany odwiedzać chorych na choroby zakaźne, lecz to stanowi obowiązek lekarza. Z drugiej strony, wykonanie pewnych zawodów czasem zmusza do naruszenia przepisów etyki ogólnej. Na przykład, duchowny winien zachowywać w tajemnicy fakty, o których dowiedział się na spowiedzi, chociażby z punktu widzenia moralnego obowiązany był je ogłosić. Również i lekarz nie ma prawa ogłaszać tego, o czym dowiedział się przy wykonywaniu swego zawodu, a czasem musi kłamać beznadziejnie choremu, że wkrótce wyzdrowieje. Jeśli więc możliwe jest istnienie etyki adwokackiej, to na czym mają polegać jej podstawowe zasady? Dać na to pytanie słuszną odpowiedź można, oczywiście, nie inaczej, jak wychodząc z istoty i zadań adwokatury³⁴.

Bardzo interesującą antykodeksową argumentację, odwołującą się do „żywego poczucia etycznego adwokata”, znajdujemy we wnioskach z dyskusji przeprowadzonej w 1936 r. w Sekcji Zawodowej Seminarium Aplikantów Adwokackich przy Radzie Adwokackiej w Wilnie³⁵. Czytamy w nich:

należy wypowiedzieć się przeciwko pomysłowi skodyfikowania norm adwokackiej etyki zawodowej, gdyż kodyfikacja taka zafiksowałaby jedynie pewien minimalny poziom etyczny postępowania, nie dając jednocześnie żadnego impulsu do wznoszenia się nad [ten] poziom; mogłaby zawierać tylko niektóre przepisy, nie normując szczegółowo całokształtu wielobarwnej i bogatej działalności zawodowej adwokata i całkowicie rozminęłaby się z celem, któremu ma służyć. Lepiej więc, aby norma etyki zawodowej była żywa, choć niepisana i aby żywe poczucie etyczne uzgadniało działanie zawodowe adwokata z jego szczytnymi zadaniami, jako rzecznika prawa i słuszności³⁶.

Koncepcja *quasi*-prawnego, kazuistycznego kodeksu etyki prawniczej budziła więc poważne zastrzeżenia w środowisku międzywojennej adwokatury. Równocześnie jednak wskazywano pozytywną rolę „miękkiego” zbioru zasad etyki zawodowej w rozwoju świadomości etycznej korporacji:

Wypowiadając się przeciwko kodyfikacji, uznajemy jednak za bardzo pożądane opracowanie zasad postępowania w poszczególnych dziedzinach życia zawodowego (stosunek do sądu, do kolegów, do klientów itp.) na podstawie ogólnie przyjętych w życiu korporacyjnym poglądów, uchwał i zaleceń organów adwokatury oraz orzecznictwa dyscyplinarnego z podaniem należytego umotywowania poszczególnych zasad. Oczywiście praca taka miałaby na celu jedynie danie przeglądu kulturalnego i etycznego dorobku stanu adwokackiego i stałaby się cennym drogowskazem dla członków palestry, jednak bez pretensji do wyczerpania i normatywnego uregulowania przedmiotu. W tym zakresie zbiór taki niewątpliwie spełniłby swoje pozytywne zadanie³⁷.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Wnioski te zostały opublikowane w „Wileńskim Przeglądzie Prawniczym”; sama dyskusja była sprowokowana zamieszczeniem w „Palestrze” (1936, nr 11) tekstu rumuńskiego kodeksu adwokackiej moralności zawodowej.

³⁶ Przedruk: „Palestra” 1996, nr 3–4.

³⁷ *Ibidem*.

Bardzo podobne stanowisko znajdujemy w artykule *W sprawie kodeksu etyki adwokackiej*, opublikowanym w „Gazecie Sądowej Warszawskiej” z roku 1935. Jego autorem jest Jan Nowodworski, były dziekan Rady Adwokackiej w Warszawie i członek Naczelnej Rady Adwokackiej. W powyższym tekście czytamy:

Zbiór norm, „kodeks etyczny” wówczas jedynie byłby celowym, gdyby zawierał wyraźne i jasne przepisy sprawowania zawodu adwokackiego. A to właśnie jest niemożliwe nie tylko dlatego, że niepodobniestwem jest przewidzieć i ustalić przepisy etyczne, które by na wszystkie zagadnienia etyczne dały odpowiedź, lecz i dlatego, że, chociaż istnieje pojęcie nienaruszalne i stałe, jakim jest poczucie honoru adwokata i godności stanu, to jednak ani honor, ani godność w ramki przepisów i paragrafów ująć się nie dadzą. Poczucie honoru i godności stanu winno panować bezapelacyjnie nad działalnością zawodową adwokata, lecz jedynym sędzią, kierującym tą działalnością, decydującym ostatecznie, jak należy w poszczególnym wypadku postąpić, będzie nie ten czy inny przepis kodeksu, lecz wewnętrzny głos sumienia, głos, bez którego najbardziej wytrawny i uczony prawnik, najsubtelniejszy dialektyk i najwspanialszy mówca nie będzie dobrym adwokatem. [...] Tak więc, „kodeksu etycznego” stwarzać nie należy. Można by ku umocnieniu wypowiedzianej tezy powołać się jeszcze i na to, że zagadnienia etyczne, podobnie jak etyka ludzka w ogólności, nie dadzą się ująć w karby trwałej kodyfikacji, lecz pogłębianie tej kwestii wykraczałoby poza granice rozstrzyganie obecnie zagadnienia etyki ściśle zawodowej, adwokackiej³⁸.

Na koniec chciałbym przytoczyć całkiem współczesną opinię, którą podczas konferencji dotyczącej etyki prawniczej w roku 2001 wyraziła sędzia M. T. Romer:

Kodeks etyki? Tu trzeba odwołać się do Arystotelesa – nie da się wszystkiego ująć w słowa i literę prawa, życie wyprzedza myśl i dlatego tak trudno mówić o kodeksie etyki sędziowskiej jako skutecznym remedium na „bycie moralnym”. Każdy sędzia musi umieć postawić sobie pytania, na które żaden kodeks nie odpowie. [...] Wiedza sędziego wypływa także z jego doświadczenia i z jego moralności. Prawo moralne każdy nosi w sobie³⁹.

Kodeks wobec etyki medycznej. Deklaracja genewska i Międzynarodowy Kodeks Etyki Medycznej

Aby zarysować istotę kontrowersji między ideą kodeksu jako *quasi*-prawnego aktu normatywnego a wskazaniem etyki medycznej, musimy naświetlić specyfikę etyki zawodów medycznych. Zwraca uwagę fakt, że rzadko słyszy się głosy poważnie podważające zasadność jej tworzenia. Co więcej – kwestia eutanazji, ortotanazji, aborcji czy handlu organami podlega szerokiemu dyskursowi społecznemu. Z perspektywy personalistycznej etyki fenomenologicznej Maxa Schelera, nigdzie wartości w tak oczywisty sposób nie „domagają się wcielenia”, jak w sytuacjach etyczno-zawodowych dylematów lekarza. Dotyczy to również kwestii wartości, jaką jest miłosierdzie – jako element świadomości aksjologicznej pracownika służby zdrowia. Nigdzie też wyraźniej nie znajduje potwierdzenia

³⁸ Przedruk: „Palestra” 1995, nr 11–12.

³⁹ M. T. Romer, *Etyka sędziego*, [w:] *Etyka prawnika. Etyka nauczyciela zawodu prawniczego*, red. E. Łojko, Warszawa 2002, s. 29.

nia teza Schelera, że obiektywności istnienia wartości (w tym przypadku życia i zdrowia) należy poszukiwać w pewności istnienia drugiego człowieka. Scheler podkreślał bowiem wysokie miejsce oraz niezależny charakter wartości witalnych w postulowanej przez siebie hierarchii wartości. W szeregu tym wartości witalne stały ponad wartościami utylitarnymi i hedonicznymi, zaś sytuowały się jedynie poniżej wartości duchowych. Już w tym miejscu podkreśliłyśmy, że etyka fenomenologiczna znajduje adekwatne zastosowanie do problematyki etycznych dylematów zawodów medycznych i pozwala (w tym przypadku *per analogiam*) podjąć uzasadnioną próbę jej wykorzystania dla potrzeb etyk korporacji prawniczych.

Jak wspomniano wcześniej, problematyka etyki medycznej koncentruje się wokół dość ściśle określonej grupy problemów. Do wymienionych powyżej należy dodać jeszcze np. kwestię dopuszczalności usunięcia ciąży będącej wynikiem gwałtu, poinformowania pacjenta o śmiertelnej chorobie, określenia kolejności osób oczekujących na przeszczep, itd. Jak wynika z treści kodeksów etyki medycznej, chodzi więc o wyraźnie określone przez środowisko zawodowe typy sytuacji, z którymi wiążą się najpoważniejsze dylematy etyczno-zawodowe. Ten rys etyki medycznej w potwierdza zasadność próby oparcia teorii etyki zawodowej na fundamencie etyki fenomenologicznej. W świetle podanych przykładów staje się jasne, na czym polega istota i powaga każdorazowego – mówiąc po schelerowsku – sytuacyjnego preferowania, przysuwania i odsuwania, ważenia wartości życia i zdrowia pacjentów.

Dla potwierdzenia powyższych obserwacji przyjrzyjmy się dwu najważniejszym, międzynarodowym aktom z zakresu etyki zawodów medycznych tj. Deklaracji genewskiej i Międzynarodowemu Kodeksowi Etyki Medycznej. Jak zobaczymy, pojęcie kodeksu w przypadku *International Code of Medical Ethics* pokrewne jest postulowanej w referacie koncepcji kodeksu jako zbioru wartości, zasad, zaleceń czy cnót, które powinny być obecne w pracy osób wykonujących zawody medyczne.

Z kolei Deklaracja genewska, wpisująca się w tradycję zapoczątkowaną przez przysięgę Hipokratesa, bezpośrednio odwołuje się do pojęcia honoru jako wartości stanowiącej szkielet skutecznej i równocześnie autorefleksyjnej etyki lekarskiej.

Zacznijmy jednak od przypomnienia, że lekarze stworzyli w ostatnim półwieczu sieć międzynarodowej wymiany specjalistycznych informacji dotyczących etyki zawodowej oraz standardów pracy.

Najważniejszym służącym temu światowemu forum jest powołana do życia w 1947 r. w Paryżu World Medical Association (Światowe Stowarzyszenie Lekarzy; wśród 27 krajowych organizacji założycielskich znaleźli się również przedstawiciele polskiego samorządu medycznego). W tej chwili WMA posiada około 8 milionów członków i skupia 82 National Associations of Physicians z całego świata.

Deklaracja genewska została przyjęta przez WMA w 1949 r. i uzupełniona następnie na 22. Zgromadzeniu Ogólnym tej organizacji w Sydney (1968), 35. w Wenecji (1983) oraz 46. w Sztokholmie (1994). Deklaracja jest wzorem dla przyrzeczeń lekarskich przyjmowanych w krajach członkowskich WMA:

Deklaracja genewska

W chwili przyjęcia mnie do grona członków zawodu lekarskiego
 Ślubuję uroczyście, że poświęcę moje życie służbie ludzkości;
 Będę otaczał moich nauczycieli należną im wdzięcznością i czcią;
 Będę wykonywał swój zawód sumiennie i z godnością;
 Zdrowie chorego będzie moją główną troską;
 Będę szanował powierzone mi tajemnice;
 Wedle wszelkich moich możliwości będę dbał o honor i szlachetne tradycje zawodu lekarskiego;
 Moi koledzy będą moimi braćmi;
 Nie dopuszczę do tego, by argumenty religijne, narodowościowe, rasowe, partyjne lub klasowe mogły wpływać na mnie
 w wykonywaniu mojego obowiązku wobec chorego;
 Zachowam najwyższy respekt dla życia ludzkiego od chwili jego poczęcia; nawet pod wpływem groźby nie użyję mojej wiedzy
 lekarskiej przeciwko prawom ludzkości.
 Przyrzekam to uroczyście, bez przymusu na mój honor⁴⁰.

Ważniejszym od Deklaracji genewskiej dokumentem przyjętym przez WMA na 3. Zgromadzeniu Ogólnym w Londynie (1949)⁴¹ okazał się Międzynarodowy Kodeks Etyki Medycznej⁴² (*International Code of Medical Ethics*)⁴³. Ze względu na swój zwięzły i paradygmataczny – w skali światowej – charakter, przytoczono go poniżej w całości.

Międzynarodowy Kodeks Etyczny

1. Ogólne obowiązki lekarzy

Lekarz będzie zawsze utrzymywał najwyższy poziom postępowania zawodowego.
 Lekarz nie dopuści, aby motyw y zysku miały wpływ na przeprowadzenie wolnego i niezależnego osądu zawodowego dotyczącego pacjentów.
 Lekarz będzie w wykonywaniu wszystkich rodzajów praktyki medycznej oddany zapewnieniu kompetentnej opieki medycznej zachowując pełną niezależność moralną i fachową, ze zrozumieniem i poszanowaniem ludzkiej godności.
 Lekarz będzie postępował uczciwie z pacjentami i kolegami, dążąc do ujawnienia lekarzy wykazujących braki charakteru lub kompetencji, dopuszczających się nieuczciwości lub oszustwa.

⁴⁰ Tekst obowiązujący, za: World Medical Association, International Code of Medical Ethics, <http://www.wma.net/e/Policy>. W Polsce obowiązuje Kodeks etyki lekarskiej (zawierający postanowienia Deklaracji genewskiej), w brzmieniu obowiązującym od 2 stycznia 2004 r., uchwalony na Nadzwyczajnym VII Krajowym Zjeździe Lekarzy.

⁴¹ Poprawki wprowadzono – podobnie, jak w przypadku Deklaracji genewskiej, na zgromadzeniach w Sydney i Wenecji.

⁴² Tekst obowiązujący, za: <http://www.wma.net/e/policy>.

⁴³ „World Medical Association Bulletin” 1949, Vol. 1, No. 3, s. 109–111.

Za postępowanie nieetyczne będzie się uważać następujące praktyki:

- a) autoreklamę lekarzy, o ile nie jest to dozwolone w świetle praw obowiązujących w danym kraju i przepisów Kodeksu etyki Narodowego Stowarzyszenia Lekarskiego;
- b) płacenie lub otrzymywanie honorarium lub jakichkolwiek innych korzyści materialnych w wyłącznym celu skierowania pacjenta, przepisania mu lub udostępnienia czegokolwiek.

Lekarz będzie przestrzegał praw pacjentów, kolegów i innych pracowników służby zdrowia, będzie strzegł tajemnicy zwierzeń pacjenta.

Lekarz będzie działał wyłącznie w interesie pacjenta stosując takie rodzaje opieki medycznej, które nie mogą spowodować osłabienia Jego stanu fizycznego i umysłowego.

Lekarz będzie zachowywał wielką ostrożność w ujawnianiu niezawodowymi kanałami nowych odkryć, technik medycznych i metod leczenia.

Lekarz poświadczy tylko te, które osobiście sprawdził.

2. Obowiązki lekarzy wobec chorych

Lekarz będzie zawsze pamiętał o obowiązku zachowania życia ludzkiego.

Lekarz winien jest swoim pacjentom zapewnić swą całkowitą lojalność i wszystkie zasoby swojej wiedzy fachowej. Kiedykolwiek badanie lub leczenie przekracza jego możliwości lekarskie, powinien wezwać innego lekarza posiadającego potrzebne umiejętności.

Lekarz zachowa całkowitą tajemnicę swoich wiadomości na temat chorego nawet po jego śmierci.

Lekarz udzieli nagłej pomocy, traktując ją jako swój obowiązek humanitarny, chyba, że jest pewien się, że tak pomoc może być i będzie zapewniona ze strony innych.

3. Obowiązki lekarzy wobec siebie nawzajem

Lekarz będzie się zachowywał w stosunku do kolegów w taki sposób, w jaki chciałby, aby oni zachowywali się w stosunku do niego.

Lekarz nie będzie odbierał pacjentów swoim kolegom.

Lekarz będzie przestrzegał zasad Deklaracji genewskiej zatwierdzonej przez Światowe Stowarzyszenie Lekarzy.

W kontekście powyższych tekstów widać, że zdaniem międzynarodowego środowiska medycznego, daleko idąca jurydyzacja kodeksów etyki zawodowej jest ślepą uliczką. Teksty Deklaracji genewskiej i Międzynarodowego Kodeksu Etyki Medycznej wskazują na głęboką świadomość faktu stałej konfrontacji lekarza z opierającą się *quasi*-prawnemu normowaniu koniecznością ważenia wartości czyjegoś życia i zdrowia i kierowania się przy tym własnym i korporacyjnym (wspólnotowym w rozumieniu Schelera) doświadczeniem etyczno-zawodowym. Etyka zawodów medycznych również w kontekście przytoczonych tekstów, potwierdza swoje sytuacyjne i personalistyczne sedno.

Przy tej okazji przypomnijmy, że w związku z praktyką lekarską powstała spójna teoria etyczna, oparta na zasadzie indywidualnej odpowiedzialności za życie. Mam na myśli dorobek Alberta Schweitzera, którego etyka czci dla życia zakłada każdorazową konieczność indywidualnego rozwiązania dylematu etycznego⁴⁴.

Ponadto, bliska jej jest perspektywa proponowana przez personalizm rozumiany jako nurt we współczesnej bioetyce. T. Biesaga pisze, że dwa najważniejsze paradygmaty filozoficzne leżące u podstaw współczesnej etyki medycznej to per-

⁴⁴ Por. A. Schweitzer, *Etyka czci dla życia*, [w:] *Człowiek w filozofii współczesnej*, red. A. Pająk, Kraków 1979, s. 320 i nast.

sonalizm i utylitaryzm (autor opowiada się przeciw drugiemu z nich)⁴⁵. Należy wyjaśnić, że w literaturze anglojęzycznej etykę medyczną (lekarską) określa się jako *medical ethics* albo *bioethics*. Terminy powyższe nie są tożsame – obecnie, jako zakresowo szerszy, popularność zyskał drugi z nich. Tradycyjnie mianem etyki medycznej nazywano zespół wskazań etycznych *stricte* związanych z wykonywaniem zawodów medycznych. Bioetyka zaś jest nurtem w ramach rozwijającej się na Zachodzie etyki stosowanej (*applied ethics*), która szuka praktycznych zastosowań filozofii moralnej wobec wyzwań współczesności, takich jak np. ochrona praw kobiet i dzieci, ochrona środowiska naturalnego, dyskryminacja mniejszości rasowych, religijnych czy seksualnych, wojna, przemoc itd.⁴⁶ W związku z tym bioetyka jest definiowana jako poddział (*subdivision*) etyki, związany z biologią i medycyną⁴⁷ lub jako gałąź etyki stosowanej, związana z refleksją filozoficzną nad zagadnieniami dotyczącymi „życia i śmierci”, takimi jak eutanazja, aborcja, prawa zwierząt, inżynieria genetyczna itp.⁴⁸ Oczekuje się od niej sformułowania podstawowych zasad etycznych (takich, które mają absolutnie wiążący charakter) dotyczących powyższych zagadnień oraz wyznaczenia linii granicznych między tym, co powinno i co nie powinno być czynione⁴⁹. Jak pisze J. P. Beckmann, bioetyka jest określana jako etyka życia, co może być rozumiane w dwojaki sposób – wąsko i szeroko, w zależności od tego, co poddamy subsumpcji pod pojęcie życia⁵⁰. W szerszym znaczeniu jest to refleksja etyczna uwzględniająca „wszystko, co żyje” – człowieka, zwierzęta i rośliny. W znaczeniu węższym odnosi się tylko do bytu myślącego – człowieka, który inaczej niż pozostałe zwierzęta (*non-human animals*) oraz w oczywistej odmienności od roślin nie tylko żyje, lecz również kieruje swoim życiem. J. P. Beckmann zauważa, że w tym węższym znaczeniu pojęcie bioetyki jest niemal tożsame z pojęciem etyki medycznej, gdyż zasadnicza większość problemów i kwestii, które są współcześnie poddawane dyskusji w bioetyce, odnosi się do człowieka, poczynając od jego życia prenatalnego (np. kwestia moralnego statusu embriona), poprzez życie po narodzinach (np. kwestia terapii genowej) do jego śmierci (np. zagadnienie pomocy w umieraniu). Jednakże nie cała bioetyka jest etyką medyczną, gdyż szerszym ujęciu zaliczą się do niej także np. etykę ekologiczną. Różnica między szerszym i węższym rozumieniem nie dotyczy jedynie zakresu pojęć czy aspektu ilościowego, a przede wszystkim perspektywy, z której rozważa się sytuację człowieka⁵¹.

⁴⁵ Por. T. Biesaga, *Is Personalism or Utilitarianism an Adequate Foundation of Medical Ethics?*, [w:] *Ethics in Medicine*, red. A. J. Schauer, H. L. Schreiber, Z. Ryn, J. Andres, Kraków 1998, s. 26.

⁴⁶ Por. L. May, S. C. Sharatt, *Applied ethics. A Multicultural Approach*, New Jersey 1994.

⁴⁷ H.-B. Wurmeling, *Bioethics, Rooted in Weltethos or in Christian Culture?*, Göttingen 2001, s. 17.

⁴⁸ *Human Lives. Critical Essays on Consequentialist Bioethics*, red. D. S. Oderberg, J. A. Laing, Macmillan Press Ltd 1997, s. 1 [tłum. własne].

⁴⁹ J. P. Beckmann, *On the Philosophical Foundation of Bioethics*, [w:] *Ethics in Medicine...*, s. 31 [tłum. własne].

⁵⁰ *Ibidem*, s. 32.

⁵¹ *Ibidem*.

Dla wyjaśnienia źródeł personalistycznej perspektywy we współczesnej bioetyce wypada przypomnieć, że powstała ona w latach 60. XX w. w USA⁵². Wiązało się to z faktem, że druga połowa XX w. wraz z rozwojem mikrobiologii, biochemii i genetyki – przyniosła technicyzację metod leczenia. T. Biesaga pisze, że „etyka medyczna” rozwinęła się nie tyle pod wpływem filozofii, ile pod wpływem nauk empirycznych, a także oficjalnych rozstrzygnięć międzynarodowych i krajowych organizacji medycznych, dalej – pod wpływem licznych ruchów społecznych czy też niektórych spośród zasad uznawanych przez państwa demokratyczne, które pragną unikać konfliktów społecznych i stanowić prawa w drodze konsensusu (autor podaje tu przykład aborcji oraz eutanazji w kontekście gwarantowanego konstytucyjnie prawa do życia). T. Biesaga zauważa jednak, że „etyka medyczna” powinna rozwijać się w kontekście „etyki filozoficznej”, w przeciwnym bowiem razie będzie nieświadoma presupozycji etycznych, które są brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji przez lekarzy – dotyczących codziennie życia milionów pacjentów⁵³.

Jak stwierdził K. Szewczyk, złote lata medycyny oprócz niewątpliwych sukcesów, zrodziły wiele dylematów moralnych związanych właśnie z nadmiernym uprzedmiotowieniem czy też instrumentalizacją chorych. Po pierwsze – autor ten zwraca uwagę na fakt, że w tamtym okresie doświadczenia na ludziach służyły bardziej poznaniu niż dobru poddanych im pacjentów. Medycyna jako nauka doświadczalna zaczęła eksperymentować na niespotykaną wcześniej skalę, praktycznie nie pytając chorych o zgodę⁵⁴. Po drugie – nasycenie medycyny techniką miało nieoczekiwany i paradoksalny skutek – nakaz walki o zdrowie i życie w praktyce doprowadził do wydłużenia okresu cierpień związanych z umieraniem. W wielu przypadkach doprowadziło to do odebrania pacjentowi prawa do decydowania o własnej śmierci⁵⁵.

Konsekwencją powyższych zjawisk było powstanie ruchu na rzecz praw pacjenta jako autonomicznej osoby; zbiegło się to w czasie z prowadzoną w Europie i USA kampanią na rzecz wolności obywatelskich. Konsekwencją było powstanie bioetyki – początkowo jako ruchu społecznego, z czasem nabierającego ram instytucjonalnych. K. Szewczyk podaje, że jej pierwszym w pełni naukowym zwiastunem były książki dwóch etyków protestanckich: Josepha Fletchera *Moralność i medycyna* (1964) oraz Paula Ramseya *Pacjent jest osobą* (1970). Fletcher uznawał prawo do indywidualnego wyboru za najwyższe moralne dobro, Ramsey zaś podkreślał fakt, że pacjent jest przede wszystkim autonomiczną osobą, a dopiero wtórnie człowiekiem chorym. Medycyna w każdym przypadku powinna uszanować tę autonomię, traktując jednostkę jako podmiot swych działań, a nie ich

⁵² K. Szewczyk, *Etyka medyczna. Powstanie, rozwój zadania*, [w:] *Medycyna i humanistyka*, cz. 1, red. A. Wiekłuk, Wrocław 1998, s. 29 i nast.

⁵³ T. Biesaga, *Is Personalism or Utilitarianism an Adequate Foundation of Medical Ethics?*, [w:] *Ethics in Medicine...*, s. 23 [tłum. własne].

⁵⁴ K. Szewczyk, *Etyka medyczna...*, s. 44.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 30.

przedmiot. Według Ramsaya, podstawą wzajemnego stosunku między lekarzem i pacjentem jest wierność umowie, czyli lojalność. W oparciu o to podstawowe kryterium w swojej rewolucyjnej w latach 70. książce, omówił następujące zagadnienia: 1) świadomą zgodę pacjenta w przypadku eksperymentów medycznych na ludziach, a zwłaszcza na dzieciach i osobach upośledzonych; 2) unowocześnienie definicji pojęcia śmierci i stwierdzenia momentu zgonu pacjenta – w związku z transplantacją organów od osób żywych lub z ciał martwych; 4) wobec niemożności zaspokojenia wszystkich potrzeb zdrowotnych z powodu niedostatku środków medycznych – wybór pacjentów, „którym bardziej przysługuje prawo do życia”; 5) opiekę nad nieuleczalnie chorym lub umierającym pacjentem⁵⁶. Pierwsi bioetycy wskazywali ponadto na nadmierny i moralnie niedopuszczalny paternalizm „tradycji hipokratesowej”, skłaniający lekarzy do narzucania chorym – dla ich dobra – własnego, wąsko zawodowego systemu wartości⁵⁷. Wyjaśnijmy w tym miejscu, że paternalizm oznacza w etyce medycznej ograniczenie autonomii (niezależności) pacjenta dla powodów mających na celu wyłącznie jego dobro – życie, zdrowie, bezpieczeństwo itd.⁵⁸ Konsekwencją podniesienia powyższego zarzutu było sformułowanie filozoficznych podstaw tzw. doktryny świadomej zgody lub zgody po poinformowaniu (*informed consent*)⁵⁹.

Tak więc bioetyka w pierwszych dwóch dekadach swojego istnienia, akcentując podmiotowość pacjenta, zajmowała się przede wszystkim moralnymi dylematami pojawiającymi się w relacji lekarz – technika medyczna – pacjent. Jest to – jak pisze K. Szewczyk – poziom mikroetyki lekarskiej⁶⁰. Rządziła nim zasada szacunku dla autonomii pacjenta. W latach 80. bioetyka rozszerzyła zakres swoich zainteresowań, z jednej strony – na rodzinę pacjenta, z drugiej zaś – na całość personelu medycznego sprawującego opiekę nad chorym. Do poziomu mikrobioetyki dołącza się jej „poziom mezo-”. Zajmując go etyka lekarska zaczyna rozważać problemy moralne powstające w relacji pracownicy służby zdrowia – technika biomedyczna – pacjent (łącznie z jego najbliższymi). W mezoskali na znaczeniu zyskuje zasada sprawiedliwości – ograniczająca w mniejszym lub większym stopniu zasadę autonomii pacjenta, gdyż zgodnie z nią lekarz w zaleceniach dotyczących postępowania względem chorego powinien wziąć pod uwagę nie tylko jego indywidualne dobro, lecz także dobro jego rodziny. K. Szewczyk pisze, że od początku lat 90. etycy coraz więcej uwagi poświęcają relacji nauki biomedyczne – technologia – społeczeństwo, a „poziom mezo-” rozszerza się w makroskalę. Katalog zasad etycznych wzbogaca się na tym poziomie o nakaz odpowiedzialności, kierowany do wszystkich członków społeczeństwa, a więc zarówno do lekarzy,

⁵⁶ P. Ramsey, *Pacjent jest osobą*, tłum. S. Łypacewicz, Warszawa 1977, s. 7–18.

⁵⁷ K. Szewczyk, *Etyka medyczna...*, s. 30.

⁵⁸ Por. J. Zembaty, *A Limited Defence of Paternalism in Medicine*, [w:] *Biomedical Ethics*, red. T. Mappes, J. Zembaty, New York 1980, s. 57.

⁵⁹ Por. A. Alichniewicz, *Revolucja naukowa w medycynie a przemiany w etyce lekarskiej*, [w:] *Medycyna i humanistyka...*, s. 42.

⁶⁰ K. Szewczyk, *Etyka medyczna...*, s. 33.

ich pacjentów jak i ludzi zdrowych. W ostatniej dekadzie XX w. pojawiła się tzw. bioetyka kulturowa, która rozszerza relację makropoziomu o kulturę⁶¹. Tematem jej badań jest wpływ nauk biomedycznych na wzorce zachowań społecznych i ich odzwierciedlenie w sferze kultury. Bioetyka kulturowa bowiem interesuje się też wpływem zmian kultury wywoływanych przez medycynę na świadomość i sposób postępowania pracowników służby zdrowia. Szersze omówienie tego zagadnienia wykracza jednak poza ramy tego opracowania.

Mówiąc o personalizmie w bioetyce chciałbym także wspomnieć o jego odmiennie, wywodzącej się z myśli teologicznej. J. Hartman pisze, że pod wpływem religijnej filozofii XIX w., m.in. w katolicyzmie, rozwinął się nurt doktrynalny w teorii człowieka, opierający wszelkie rozważania antropologiczne, etyczne i polityczne na idei, że pacjent jest osobą. Personalizm, jest (w tym ujęciu) propozycją filozofii zaangażowanej religijnie, choć niekoniecznie w religię katolicką. W myśl personalizmu człowiek od chwili poczęcia jest osobą i przysługują mu wszelkie prawa (godność), z prawem do życia na czele⁶². Nie jest więc zaskoczeniem, że koncepcja etyki medycznej jako etyki personalistycznej jest obecna w nauczaniu Jana Pawła II. Należy przypomnieć, że K. Wojtyła jeszcze w latach 60. poddał analizie możliwość recepcji etyki fenomenologicznej Maxa Schelera dla potrzeb etyki chrześcijańskiej. Nawiązujące wprost do Schelera rysy personalistyczne są stale obecne w późniejszym dorobku teologiczno-filozoficznym papieża i w szczególnie wyrazisty sposób dochodzą do głosu w jego poglądach na etykę medyczną.

Jan Paweł II sam określa etykę medyczną mianem personalistycznej i stwierdza, że jest ona jedyną drogą do ocalenia gatunku ludzkiego⁶³. Zgodnie z jego nauczaniem „personalizacja medycyny” oznacza m.in. taką koncepcję osoby ludzkiej, która skutkuje poszanowaniem dla jej ciała, ducha i kultury⁶⁴. Na medycynie spoczywać ma obowiązek przezwyciężania chorób w powiązaniu z odpowiedzialnością za podstawowe, fundamentalne i niezbywalne prawa istoty ludzkiej do życia i istnienia – od momentu poczęcia do śmierci. Zobowiązanie to papież określa jako „pierwsze i podstawowe”; mają z niego wynikać wszelkie inne prawa, które powinna zagwarantować pacjentowi opieka medyczna – np. prawo do integralności cielesnej. Wynika z niego także obowiązek zachowania tajemnicy lekarskiej, prawo do wyboru lekarza, czy też prawo do zachowania pewnej wolności osobistej w procesie leczenia. Oczywiście, w nauczaniu Jana Pawła II zasadnicze miejsce zajmuje myśl, że podstawy decyzji moralnych w sferze medycyny wywodzą się nie tylko z samych właściwości istot ludzkich żyjących w świecie doczesnym, ale również z godności człowieka jako dziecka Bożego⁶⁵. Powyższy pogląd pa-

⁶¹ *Ibidem*, s. 34.

⁶² J. Hartman, *Bioetyka dla lekarzy*, Warszawa 2009, s. 134.

⁶³ W. Gubała, *Personal Conception of Medical Ethics in John Paul II Teaching*, [w:] *Ethics in Medicine...*, s. 409–413 [tłum. własne].

⁶⁴ *Ibidem*, s. 413.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 410.

pież wyraził m.in. w przemówieniu „Podstawy deontologii lekarskiej”, wygłoszonym do uczestników Zjazdu Światowego Stowarzyszenia Lekarskiego w 1983 r. Z kolei w homilii wygłoszonej w katedrze w Southwark papież stwierdził, że jeżeli społeczność zacznie negocjować i podważać godność ludzką podążając za hasłami pragmatyzmu i utylitaryzmu, to zacznie niszczyć „mury obronne”, które chronią wartości tej społeczności. Wygłaszając przemówienie na 81. Kongresie Włoskiego Towarzystwa Chirurgii Ogólnej (1980 r.) papież wyraził przekonanie, że wszelkie badania medyczne, ale również wszelkie naukowe dociekania powinny uwzględniać duchowe i moralne wartości człowieka. Przy innej okazji sformułował pogląd następujący:

Istnieje kompletna i głęboka jedność pomiędzy ludzkim ciałem i duszą, która jest tak realna, że wprost możemy zobaczyć praktyczne powiązanie pomiędzy aktywnością duchową a ludzką cielesnością i zdrowiem. Opisuując ją inny sposób możemy powiedzieć, że ludzkie ciało zachowuje swój własny i ostateczny cel oraz przeznaczenie kiedy jest kierowane przez swego ducha – oczywiście w dobrym znaczeniu tego słowa.

W związku z tym Jan Paweł II scharakteryzował obowiązki lekarzy w sposób następujący:

Pacjent, któremu zapewniasz pomoc, opiekę, jak również swoją wiedzę, jest nie tylko przedmiotem, lecz realną, wymagającą odpowiedzialności istotą ludzką, którą powinienes zaprosić do uczestnictwa w przywracaniu zdrowia. Pacjent powinien mieć możliwość dokonania własnego wyboru co do sposobu swojego leczenia, a nie być jedynie podporządkowanym konsekwencjom wyborów poczynionych przez innych ludzi.

A więc – pacjent jest osobą (*person*), która ze swej natury wymaga indywidualnych relacji i leczenia. W kontekście etyki medycznej w nauczaniu Jana Pawła II pojawia się także pojęcie sumienia. Teżą wyjściową jest tutaj, że istota ludzka nie może być zmuszona do działania przeciwko swojemu sumieniu. W życiu lekarza medycyny zaufanie sumieniu oznacza, jak pisze papież, ochronę życia oraz odporność na zanieczyszczenie przez rzeczy, które mogą dokonać zamachu na najwyższą wartość, jaka jest życie. Tak więc, jak konkluduje W. Gubała, taka deontologia lekarska i związana z nią humanizacja medycyny przyjęła za podstawową przesłankę podmiotowość osoby ludzkiej – ze wszystkimi naturalnymi prawami, które jej w związku z tym przysługują, odrzucając równocześnie wizję osoby ludzkiej jako przedmiotu eksperymentów. W konsekwencji, medycyna nie może mieć wymiaru czysto technologicznego, lecz musi nabrać też charakteru humanistycznego, tzn. mieć przed oczami pacjenta jako całość.

Tytułem ciekawostki chciałbym dodać, że The First International Conference on Islamic Medicine, która odbyła się w Kuwejcie w dniach 12–16 stycznia 1981 r., przyjęła własny *Islamic Code of Medical Ethics*. Jego autorem jest egipski ginekolog, prof. Hassan Hathout z Uniwersytetu Kuwejckiego. Dokument ten

składa się z wprowadzenia oraz z trzynastu rozdziałów, dotyczących m.in. takich zagadnień, jak: relacje między lekarzami; relacje między lekarzem i pacjentem; tajemnica lekarska; obowiązki lekarza w czasie wojny; świętość ludzkiego życia; postawa lekarza wobec postępu w biotechnologii; edukacja medyczna itd.⁶⁶

Uwagi o etyce biznesu

Etyka biznesu, zwana też etyką działalności gospodarczej, jest dyscypliną uprawianą na przecięciu etyki jako działu filozofii praktycznej oraz działalności menedżerskiej związanej głównie z gospodarką i handlem (biznesem). Etyka biznesu definiowana jest jako systematyczne studium kwestii moralnych występujących w biznesie, bankowości, przemyśle i innych związanych z nimi rodzajach działalności, instytucji i – ogólnie – praktyki zachowań ludzi aktywnie czynnych w organizacjach gospodarczych. Przedmiotem refleksji etycznej są także przekonania ludzi działających oraz aktualne normy, wartości i sposoby postępowania⁶⁷.

Zgodnie z definicją zaproponowaną przez L. Krzysztofiaka, jest to szczególny przypadek etyki ogólnej – jej konkretyzacja w warunkach biznesu, zastosowanie do konkretnych warunków pracy w przedsiębiorstwie, do realizowanych w jego ramach wartości. Jej ranga, zdaniem L. Krzysztofiaka, rośnie szczególnie w gospodarce wolnorynkowej, gdzie konieczność dostosowywania firm do zmieniających się ciągle sytuacji i motyw zbyt szybkiego osiągnięcia zysku, mogą sprzyjać uaktywnianiu się szkodliwych dla społeczeństwa „form pogoni za bogaceniem się”, naruszających podstawowe zasady moralne. Etyka biznesu ma spełniać rolę narzędzia kontroli społecznej – wpływać na postawy pracowników wobec firmy, stosunki wzajemne i postawę wobec klientów. (Takie ujęcie znajduje swe potwierdzenie w prezentowanej krótko poniżej teorii interesariuszy i w założeniach *corporate social responsibility*.) Odrębność etyki biznesu wynika także, według autora, z odrębności instytucjonalnej firmy, jej celów i interesów. L. Krzysztofiak stwierdza dalej, że wszędzie, gdzie ma się do czynienia z dystrybucją dóbr, występują problemy moralne. Decyzje kadrowe, przyjmowanie planu firmy, określanie poziomu wynagrodzenia za pracę, to przykłady takiej dystrybucji. Dlatego wynikających stąd problemów nie da się rozwiązać za pomocą „minimum moralnego”, tj. prawa. Ustawy czy regulaminy są skuteczne w firmie do pewnych granic, poza którymi pozostaje „rozległy margines subtelnych zjawisk i problemów”, które mogą podlegać regulacjom etyki biznesu. L. Krzysztofiak pisze także, że etyka ta jest powszechnym w zachodnich firmach elementem kultury przedsiębiorstwa⁶⁸. Dobrowolnej akceptacji norm omawianej etyki sprzyjać ma m.in. zasada konkurencji rynkowej, bo zarówno deklaracja, jak i fakt uczciwego traktowania klienta przez

⁶⁶ Pełny tekst Kodeksu dostępny jest na stronie www.islamset.com/ethics/code/index.html.

⁶⁷ Za: www.cebi.win.pl.

⁶⁸ L. Krzysztofiak, *Między obowiązkiem a powinnością*, „Personel” 1995, nr 13, s. 14–16.

daną firmę, jest najlepszą z możliwych reklam. Zdaniem J. A. Mitchella, „prawda jest taka, że przedsiębiorstwa demonstrujące swe zalety etyczne wykazują lepszy wynik finansowy niż te, które tego nie czynią”⁶⁹. Europejscy teoretycy etyki biznesu, np. Cz. Porębski, polemizują z tym głęboko amerykańskim ujęciem, dającym się sprowadzić do zasady *ethics works* i do jednej z dziedzin *public relations*. Zdaniem G. Hansena, potrzeba etyki może stanowić rezultat rozwoju zarówno biznesu, jak i moralnej wrażliwości. Według niego, jeżeli ktoś uważa, że w biznesie wystarcza w zupełności prosta uczciwość, to powinien założyć, że osoba bez profesjonalnego przygotowania potrafi np. odpowiedzieć na pytanie, jakich informacji powinien udzielić klientowi doradca giełdowy, aby być wobec niego uczciwym. Kodeks etyki zawodowej w biznesie Hansen uważa nie za narzędzie kontroli i instrument internalizacji norm, lecz za pomocniczy punkt orientacyjny dla złożonych moralnych interpretacji i ocen⁷⁰. Dodajmy jeszcze, że etyka biznesu jest w wielu krajach przedmiotem wykładu w szkołach wyższych, obejmującego m.in. kwestie zakresu odpowiedzialności właściciela przedsiębiorstwa za skutki gospodarczej działalności jego firmy, praw i obowiązków pracowników, dopuszczalnych form reklamy, obowiązków firmy w stosunku do najbliższego otoczenia czy też etyczne aspekty międzynarodowych form biznesu i handlu⁷¹.

Tocząca się w skali światowej dyskusja dotycząca problematyki etyki biznesu opiera się na kilku stale powracających, podstawowych pojęciach: *corporate social responsibility* – oznaczające oparte na dobrowolnych podstawach łączenie przez przedsiębiorstwa zagadnień dotyczących społeczeństwa i środowiska z ich działalnością biznesową oraz z interakcjami z interesariuszami⁷². Pojęciem bliskoznacznym jest *corporate citizenship*, przez które rozumie się sposób, w jaki przedsiębiorstwa łączą podstawowe wartości społeczne z codzienną biznesową praktyką oraz z kierunkami swoich działań. Przedsiębiorstwa stosujące zasadę *corporate citizenship* „rozumieją, że ich własny sukces przeplata się z ze społecznym zdrowiem i pomyślnością. Każda korporacja jest obywatelem – siłą ekonomiczną i społeczną, oddziałującą na liczne społeczności”⁷³. Jak czytamy na stronie internetowej Center for Corporate Citizenship at Boston College („where leading corporations becomes community leaders”) klienci, pracownicy, partnerzy oraz rządy w narastający sposób domagają się podjęcia przez korporacje aktywnej roli w sprawach dotyczących społeczeństwa, środowiska oraz problematyki socjalnej. W. Gasparski tłumaczy zwrot *corporate citizenship* jako „spełnianie roli dobrego obywatela”

⁶⁹ J. A. Mitchell, *The Ethical Advantage: Why Ethical Leadership is a Good Business*, Minneapolis 2001.

⁷⁰ G. Hansen, *Etyka zawodu biznesmena...*, s. 195–202.

⁷¹ C. Porębski, *Czy etyka się opłaca? Zagadnienia etyki biznesu*, Kraków 1997, s. 7.

⁷² W oparciu o Communication from the Commission Concerning Corporate Social Responsibility: A Business Contribution to Sustainable Development; COM (2002) 347 final, Brussels 2002, s. 5: „CSR is a concept whereby companies integrate social and environmental concerns in their business operations with their stakeholders on a voluntary basis”.

⁷³ Za: <http://www.bc.edu/centers/ccc>.

przez przedsiębiorstwo⁷⁴. W *Green Paper of Corporate Social Responsibility Corporate Citizenship* zdefiniowane jest jako zarządzanie całością relacji pomiędzy przedsiębiorstwem i społecznością udzielającą gościny (*host community*) w skali lokalnej, krajowej i globalnej.

Wyjaśnić tu należy znaczenie przywołanego już wyżej terminu „interesariusze” (*stakeholders*). Został on utworzony w języku polskim – podobnie jak w angielskim – przez analogię do terminu „akcjonariusze” (*shareholders*) i oznacza różne kategorie „uczestników rynku”⁷⁵, wchodzących w relacje z przedsiębiorstwem. W. Gasparski pisze, że interesariusze to osoby, grupy osób lub instytucje, a także środowisko naturalne, na które wpływa działalność organizacji (firmy, spółki, przedsiębiorstwa itp.). Każdy interesariusz związany jest ze „swoją” organizacją pewną stawką (ang. *stake*), określającą rodzaj i stopień jego oczekiwań oraz ryzyka odniesionego do jej działalności. Wyróżnia się interesariuszy wewnętrznych i zewnętrznych; wewnętrzni to właściciele, inwestorzy, akcjonariusze, menedżerowie, pracownicy i związki zawodowe; zewnętrzni – klienci, dostawcy, konkurenci, wierzyciele, władze lokalne i państwowe, społeczność lokalna, a nawet środowisko naturalne⁷⁶. Ponadto interesariuszy dzieli się na bezpośrednich i niebezpośrednich. W definicjach pojęć, zawartych w opracowanym przez Komisję Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych dokumencie *Human Right Principles and Responsibilities for Transnational Corporations and Other Business Enterprises*⁷⁷ czytamy, iż termin *stakeholder* powinien być interpretowany funkcjonalnie (w świetle postanowień tego dokumentu) i że obejmuje on także interesariuszy niebezpośrednich, na których interesy wpływa lub będzie wpływać istotnie działalność przedsiębiorstw (ponadnarodowych korporacji i innych przedsięwzięć biznesowych). Jak więc widać, zakres odpowiedzialności, jaką ponosić mają korporacje, wyznaczony jest bardzo szeroko. W takim kontekście pojęcia *corporate social responsibility* oraz *corporate citizenship* ujawniają swoje pełne znaczenie. Jak ma rozwijać się społeczeństwo, w którym przedsiębiorstwa nie prowadzą już rabunkowej gospodarki w odniesieniu do zasobów ludzkich i środowiska naturalnego? Społeczeństwo takie – ukierunkowane na osiąganie wspólnego dobra – charakteryzować ma zrównoważony, czy też (jak pisze W. Gasparski) trwały rozwój (*sustainable development*). Termin ten został po raz pierwszy zdefiniowany w raporcie „Nasza wspólna przyszłość”, przygotowanym w 1983 r. przez Światową Komisję Środowiska

⁷⁴ W. Gasparski et al., *Europejskie i światowe standardy etyki oraz społecznej odpowiedzialności w działalności gospodarczej*, Materiały Konferencji Centrum Etyki Biznesu IFiS PAN oraz Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości im. L. Koźmińskiego, „Etyka biznesu w działaniu: inicjatywy, programy, kodeksy”, Warszawa, 12 grudnia 2001, www.cebi.pl.

⁷⁵ Tak termin ten jest przetłumaczony na stronie internetowej Caux Round Table. Jest to jednak rozumienie zbyt wąskie; za: <http://www.cauxroundtable.org>.

⁷⁶ W. Gasparski et al., *Rola i znaczenie programów i kodeksów etycznych*, materiały z konferencji Centrum Etyki Biznesu...

⁷⁷ Za: www.umn.edu, [tłum. własne].

i Rozwoju ONZ⁷⁸. Działania środowisk biznesu zaradzić mają m.in. zjawisku często poruszanemu w dokumentach europejskich, a określanemu jako *social exclusion*⁷⁹ (wyobcowania czy alienacji społecznej). Przeciwnością jest *social inclusion*, pojęcie za pomocą którego charakteryzuje się społeczeństwo zintegrowane. W odniesieniu do samej korporacji formułuje się postulat rozliczania jej przez społeczeństwo z podejmowanych działań (*social accountability*), oraz szereg wymogów określanych łącznie jako *corporate governance*. W. Gasparski pisze, że słowo *accountability* powinno być tłumaczone jako „odpowiedzialność” lub „obliczalność”, która nie ma charakteru prawnego (w przeciwieństwie do *responsibility*). Termin ów dotyczy tego, co można zaprezentować jako dane, którymi dysponuje firma, np. środki bezpieczeństwa i higieny pracy, jako wyjaśnienie lub uzasadnienie działań lub ich zaniechań, za które jest się odpowiedzialnym (w sensie prawnym)⁸⁰.

Jak wynika z powyższej, krótkiej prezentacji pojęć centralnych dla współczesnej etyki działalności gospodarczej, termin „społecznie odpowiedzialny” musi być rozwijany w kontekście różnych kręgów podmiotowo rozumianych interesariuszy. Opracowanie poświęcone jest jednak zagadnieniu nieco węższemu – personalistycznym, indywidualizującym i niepozytywistycznym rysom etyki biznesu. Z tego względu chciałbym wskazać przykłady regulacji, akcentujących znaczenie osobistych przymiotów etycznych ludzi biznesu, na podstawie kadry zarządzającej przedsiębiorstw. Należy dopowiedzieć, że zagadnienie moralnych kwalifikacji menedżerów dyskutowane jest obecnie w etyce biznesu w ramach szerokiego nurtu *ethical leadership*.

Pod koniec 2002 r. po konsultacjach środowiskowych Stowarzyszenie Menedżerów w Polsce uchwaliło Kodeks etyki menedżera. Ma on określić minimalne standardy postępowania w zakresie pełnienia funkcji kierowniczych oraz relacji z podwładnymi. Kodeks powinien także pozwolić – zdaniem twórców – na poprawienie wizerunku menedżerów, który ucierpiał po ujawnieniu licznych nieprawidłowości w zarządzaniu w tzw. raporcie otwarcia przygotowanym w połowie 2002 r. przez Ministerstwo Skarbu, a także wskutek zagranicznych skandali finansowych⁸¹. Z „Zasad ogólnych” Kodeksu dowiadujemy się m.in., że

Menedżer w swojej działalności zawodowej dąży do osiągnięcia możliwie najlepszych rezultatów, pozostając w zgodzie z obowiązującymi normami prawnymi, etycznymi i obyczajowymi, że zachowuje równowagę pomiędzy życiem zawodowym i osobistym – własnym oraz kierowanego przez niego zespołu pracowników.

Na ukształtowanie wzorca osobowego prezentowanego w Kodeksie wywarły wpływ światowe standardy etyki biznesu, skoro czytamy, że „Działania mene-

⁷⁸ W. Gasparski et al., *Europejskie i światowe standardy...*, s. 15.

⁷⁹ Zob. np. w „European Declaration of Business against Exclusion”. Manifest podpisany na konferencji w Londynie, 11–12 maja 1995. Będzie o tym mowa w dalszej części pracy.

⁸⁰ W. Gasparski et al., *Rola i znaczenie programów i kodeksów etycznych...*

⁸¹ http://www.pfcg.org.pl/pfcg/kod_men.html.

dżera pozostają w zgodzie z zasadami zrównoważonego rozwoju oraz uwzględniają interesy środowiska, w którym funkcjonuje firma”. Dalej dowiadujemy się, że w spełnianiu funkcji zarządczych powinien się on kierować najlepszą dostępną wiedzą, rzetelnością i uczciwością w wykonywaniu powierzonych zadań, a także konsekwencją w definiowaniu zadań powierzonych podległym pracownikom (komórkom organizacyjnym). Winien zachowywać poufność, a także rozdzielać sferę aktywności zawodowej od publicznej i politycznej. Jeśli chodzi o „relacje wewnątrz organizacji”, to w pierwszym rzędzie dobór współpracowników menedżera oraz ich ocena ma przebiegać zgodnie z obiektywnymi kryteriami opartymi na kompetencjach. On sam powinien dbać o to, aby jego codzienna postawa była dla współpracowników wzorem do naśladowania, więcej nawet – ma być zorientowany na stały i harmonijny rozwój osobowości kierowanych przez siebie pracowników, tak samo, jak na rozwój swojej własnej. Menedżer ma być także lojalny i rzetelny w stosunkach z przełożonymi oraz konsekwentnie dążyć do wytyczonych celów. „Sytuacje rodzące wątpliwości lub różnice zdań” rozstrzyga zaś w sposób konstruktywny. W części zatytułowanej „Relacje z otoczeniem zewnętrznym” ponownie poruszony zostaje etyczny wymiar obowiązku przestrzegania prawa, co powiązane jest z koniecznością zapewnienia najwyższego poziomu obsługi klientów oraz z respektowaniem ich praw i interesów. Menedżer ma cały czas pamiętać, że reprezentuje swoje środowisko zawodowe. W Kodeksie wskazuje się też na konieczność przestrzegania zasady uczciwej konkurencji, w szczególności formułując wymóg przestrzegania dobrych obyczajów.

Wracając do wzorca osobowego, zajmującego centralne miejsce w Kodeksie, dodać trzeba jeszcze, że za nieetyczne uważa się także wykorzystywanie wpływów wynikających z działalności publicznej na rzecz prowadzonej działalności gospodarczej. W zakończeniu twórcy wyrażają wiarę, że jego przestrzeganie przyczyni się do podniesienia rangi zawodu menedżera w Polsce. Oświadczają także wprost, że Kodeks stanowi „obowiązującą normę” w środowisku kadry zarządzającej, która zostaje zobowiązana do przestrzegania jego treści.

Dla porównania chciałbym omówić krótko brytyjski *Code of Professional Management Practice* (z lipca 2002 r.) organizacji Chartered Management Institute (CMI). Jest to jedna z najważniejszych organizacji menedżerów w Wielkiej Brytanii, skupiająca 91 tysięcy członków indywidualnych oraz 520 korporacji⁸². Poprzedni kodeks opracowany przez tę organizację, *Code of Conduct and Guides for Professional Management Practicies*, pochodził z listopada 1992 r.⁸³

Kodeks wart jest zaprezentowania ze względu na swój modelowy charakter. Już z Wprowadzenia dowiadujemy się, że przedstawia zawodowe standardy wymagane od członków CMI, będące warunkami członkostwa w tej organizacji. Tak więc członkowie Chartered Management Institute muszą wykazywać się wysokim poziomem aktywności zawodowej, rozsądkiem (*judgement*) i uczciwością.

⁸² Za: www.managers.org.uk.

⁸³ C. Porębski, *Czy etyka się oplaca...*, s. 40.

Pozytywne zaangażowanie w „świecenie przykładem” będzie dobrze świadczyć nie tylko o tobie, lecz również o organizacji, dla której pracujesz, o całej profesji, jak również o Instytucie. Jako profesjonalny menedżer będziesz się spotykał z okolicznościami lub sytuacjami, w których między różnymi wartościami, zasadami, regułami, interesami, może wystąpić konflikt, trudny do rozwiązania w praktyce. W takich okolicznościach może nie być żadnej gotowej odpowiedzi. Najlepszymi źródłami, które mogą być zastosowane, są profesjonalne i indywidualne rysy charakteru i cechy, przywołane i opisywane w tym Kodeksie⁸⁴.

Właściwy tekst podzielony jest na sześć krótkich rozdziałów, zawierających swoiste „etyczne przykazania” menedżera. Kryterium wyróżnienia jest zakres podmiotowy, do którego się odnoszą.

1) Jako Profesjonalny Menedżer będziesz:

- wykonywał czynności menedżerskie rzetelnie, obliczalnie i kompetentnie;
- ujawniał każdy osobisty interes, który w jakikolwiek sposób mógłby być postrzegany jako wywierający wpływ na decyzje zawodowe;
- uprawiał otwarty styl zarządzania, dopóki będzie to pozostawać w zgodzie z potrzebami działalności gospodarczej;
- na bieżąco z nowościami w zakresie najlepszych menedżerskich praktyk i będziesz kontynuował rozwój osobistych kompetencji;
- wyczerpiesz wszelkie dostępne środki zaradcze w stosunku do kwestii postrzeganych jako niestosowne przed ich publicznym ujawnieniem;
- chronił tajne informacje i nie będziesz ciągnął z nich osobistych korzyści;
- zachęcał do rozwijania i podtrzymywania jakości oraz stałego ulepszania wszelkich działań menedżerskich;
- podejmiesz kroki zmierzające do identyfikacji i rozwiązania konfliktów wartości, uwzględniając wartości etyczne, które są rozsądne i usprawiedliwiające (*justifiable*).

2. Co do innych [osób] w obrębie organizacji, jako Profesjonalny Menedżer będziesz ponadto:

- upewniał się, że inni są świadomi swojej odpowiedzialności, zasięgu władzy (*areas of authority*) oraz rozliczalności;
- zachęcał innych do rozwijania ich potencjału i pomagał w tym;
- brał pod uwagę zdrowie umysłowe i fizyczne, bezpieczeństwo i dobrobyt innych;
- miał wzgląd na kwestie sumienia innych;
- miał wzgląd na potrzeby, dolegliwości i problemy innych i nie czynił różnic między nimi na płaszczyznach innych niż te oczywiście (*demonstrably*) konieczne dla [wykonywanego] zadania.

3. Co do [twojej] organizacji, jako Profesjonalny Menedżer będziesz ponadto:

- popierał zgodne z prawem kierunki działania i praktyki organizacji;
- identyfikował stosowne zasady, praktyki i informacje i zawiadamiał o nich;
- „miał na oku” (*keep under review*) strukturę organizacji, cele, procedury i organy kontrolne (*controls*⁸⁵);
- dążył do zrównoważenia celów cząstkowych (departmental) zbieżnych z ogólnym celem organizacji;
- chronił własność i reputację organizacji.

4. Co do innych [osób] z zewnątrz, lecz pozostających w bezpośrednim związku z organizacją, jako Profesjonalny Menedżer będziesz ponadto:

⁸⁴ Tłumaczenia fragmentów tekstu Kodeksu – własne.

⁸⁵ Słowo to oznacza również ‘kierownictwo’.

- upewniał się, że interesy innych są właściwie określone i że reaguje się na nie w sposób wyważony;
- tworzył i rozwijał trwałe i satysfakcjonujące relacje oparte na wzajemnym zaufaniu;
- unikał zaangażowania w układy, które bezprawnie i niewłaściwie wpływają na praktyki konkurencyjne;
- unikał zaangażowania w jakąkolwiek mowę, a także podejmowania jakichkolwiek czynności, która może być przyczyną konfliktu interesów z twoją organizacją, albo może przynieść szkodę profesjonalnemu wykonywaniu zawodu menedżera,
- ani oferował nieakceptowalnych prezentów, opieki czy obsługi, które mogłyby wpływać na powstawanie nieprzyzwoitych zobowiązań, lub mogłyby sprawiać wrażenie, że do nich prowadzą.

5. Co do szerszej społeczności, jako Profesjonalny Menedżer będziesz ponadto:

- miał odpowiedni wzgląd na normy prawne i będziesz stosował się do nich;
- miał odpowiedni wzgląd na krótko- i długoterminowe skutki i możliwe konsekwencje obecnych i proponowanych działań, podejmując w razie potrzeby stosowne czynności;
- gwarantował prawdomówność przy wszelkich oświadczeniach publicznych;
- dążył do zabezpieczania surowców wszędzie, gdzie to możliwe, oraz do ochrony środowiska naturalnego;
- szanował zwyczaje, praktyki i zgodne ze rozsądkiem ambicje innych ludzi, które mogą być różne od twoich własnych.

6. Co do Chartered Management Institute, jako Profesjonalny Menedżer będziesz ponadto:

- promował misję i cele instytutu;
- obserwował wymagania Kodeksu pod kątem ich przegładnienia i ponownego opublikowania⁸⁶.

Spśród innych licznych dokumentów opublikowanych przez The Institute of Management na szczególną uwagę zasługują *Guidelines for Managers on the Human Right Act 1998*⁸⁷. *The Human Rights Act* (HRA) wszedł w życie w październiku 2000 r. i stanowi inkorporację Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, umożliwiającą obywatelom brytyjskim egzekwowanie praw określonych konwencją w brytyjskich sądach i trybunałach. *Guidelines* stanowią prezentację tych artykułów HRA, które mogą się okazać najbardziej istotne w pracy menedżera. Są to: prawo do uczciwego procesu (art. 6); prawo do poszanowania prywatności i życia rodzinnego (art. 8); wolność myślenia, sumienia i wyznania (art. 9) oraz wolność wyrażania opinii (art. 10). Fakt opublikowania *Guidelines* potwierdza tezę o wzroście znaczenia zagadnień z zakresu praw człowieka w etycznie zorientowanym biznesie.

Podsumowanie

W kontekście powyższych uwag, dotyczących etyki prawniczej, medycznej oraz biznesu, nasuwają się trzy następujące wnioski, dotyczące zjawiska kodyfikacji rodzajów etyki zawodowej.

⁸⁶ Code of Professional Management Practice.

⁸⁷ The Institute of Management, London 2001.

1. Jednym z głównych problemów etyki zawodowej jest jej przekształcanie w wewnętrzne prawo korporacyjne, m.in. w wyniku wyparcia pojęcia kodeksu honorowego jako zbioru cnót, przez pojęcie kodeksu o *quasi*-prawnej charakterystyce. W konsekwencji lekarze czy prawnicy są, w świetle bezwzględnie obowiązujących norm zawartych w zjurydyzowanych kodeksach etycznych, ograniczeni w możliwościach podejmowania osobistych decyzji etyczno-zawodowych. Tymczasem zgodnie z powszechnymi oczekiwaniami społecznymi, na lekarzach, prawnikach czy ludziach biznesu ciąży szczególny obowiązek osobistej odpowiedzialności za etyczne postępowanie w zawodzie. Jak wynika z zaprezentowanych przykładów, podobna perspektywa pojawia się w korporacyjnej refleksji nad założeniami oraz modelem etyki zawodowej. W moim przekonaniu wspomniane oczekiwania na płaszczyźnie teoretycznej może zaspokoić personalistyczna etyka fenomenologiczna. Jest tak dlatego, że w etyce fenomenologicznej (odwołującej się do dorobku M. Schelera i N. Hartmanna), zakłada się pierwotne istnienie apriorycznych, niezmiennych wartości, do których odnosi się indywidualny akt preferencji (także w sferze etyki zawodowej). Przykład zawodów medycznych pokazuje, że określona norma postępowania może być uznawana za wtórną wobec właśnie osobistego aktu preferencji najważniejszej wartości etyczno-zawodowych, postrzeganych – mówiąc po Schelerowsku – przez pryzmat osoby pacjenta.

2. Jak wskazywałem, normy o wysokim stopniu szczegółowości, zawarte w *quasi*-prawnych kodeksach etyki zawodowej (ze względu na swój bezwzględnie obowiązujący charakter) *ex definitione* wykluczają „myślenie według wartości”, czyli akty zindywidualizowanego do danej osoby i przypadku preferowania wartości zawodowych. Z tego względu normy te nie powinny być zaliczane do etyki medycznej, prawniczej czy biznesu, ale raczej do regulaminów pracy lub do prawa korporacyjnego. Najlepszym przykładem wydaje się współczesna etyka medyczna (bioetyka), która narzuca refleksyjny i (nierzadko w bezpośrednim nawiązaniu do myśli M. Schelera) personalistyczny paradygmat etyczno-zawodowy, niemieszczący się w ramach pozytywowanej deontologii (pragmatyki postępowania).

3. W związku z tym, znajduje potwierdzenie wnioszek, wysnuty także przez międzywojenną polską advokaturę, że kodeksy etyki zawodowej powinny być pisane jako „przewodniki”, pomocne w dokonywaniu etycznych wyborów, w sytuacjach konfliktu etyczno-zawodowego. Podobny wniosek można wsnuć po analizie przytoczonych „zbiorów zasad” etyki lekarskiej i menedżerskiej. Tak więc w zbiorach zasad etyki zawodowej należy położyć szczególny nacisk na wskazanie wartości zasadniczych dla etyki korporacyjnej danego zawodu oraz na podkreślenie osobistej odpowiedzialności za decyzje etyczno-zawodowe podejmowane w ich kontekście. Z taką „miękką” wizją kodeksu etycznego, nawiązującą

po części do idei kodeksu honorowego, wiąże się ściśle konieczność rozbudowania edukacji etyczno-zawodowej studentów medycyny czy prawa, prowadzącej do uwrażliwienia na takie wartości, jak życie, zdrowie czy godność pacjenta czy – odpowiednio – sprawiedliwość, porządek prawny, tajemnica zawodowa czy bezstronność. Przekształcenie etyki zawodowej w prawo korporacyjne powoduje regres etyczny lekarza czy prawnika jako osoby w rozumieniu Schelera i tylko edukacja etyczno-zawodowa – wsparta spójną teorią etyki zawodowej – może temu zapobiec.

Konkludując – etyka zawodów medycznych prawdopodobnie w najbardziej wyrazisty sposób podważa zjurydyzowany paradygmat zamkniętego kodeksu etyki zawodowej. Odnosi się bowiem do wartości, które z łatwością dają się uchwycić intuicyjnie, takie jak życie, zdrowie czy godność pacjenta. Etyka ta kładzie szczególny nacisk na obowiązek indywidualnego wyboru w etycznie znaczącej sytuacji. Ostatecznie żaden *quasi*-prawny kodeks etyki lekarskiej nie jest w stanie uchylić indywidualnej odpowiedzialności lekarza czy pielęgniarki za akty preferencji wskazanych wartości etyczno-zawodowych. Wydaje się, że etyka medyczna potwierdza w praktyce zasadność poszukiwania uniwersalnej teorii etyki zawodowej, opartej o paradygmat fenomenologiczny i znajdującej zastosowanie także w przypadku etyki prawniczej i etyki działalności gospodarczej.

Rajmund Mydel

CYKL MIEJSKI *VERSUS* REWITALIZACJA ŚRÓDMIEJSKICH TERENÓW PRZEMYSŁOWYCH

Wprowadzenie

Proces rozwoju funkcjonalnie zróżnicowanej powierzchni zabudowy, stanowiącej najistotniejszy element terenów zainwestowania miejskiego, uważany jest za fundamentalny w zakresie formowania i przebudowy struktury przestrzennej miast.

Zmienność czasowo-przestrzenna jego skali i dynamiki pozostawała przedmiotem licznych badań naukowych, spośród których do najbardziej wartościowych zaliczyć należy studia nad morfologią miasta. Zaowocowały one między innymi sformulowaniem koncepcji tzw. cyklu miejskiego¹, ilustrującego proces wypełniania bloku urbanistycznego (działki) zabudową w ramach kilku charakterystycznych faz. Ich nazewnictwo pozostaje w relacji z rosnącym strukturalnym udziałem powierzchni zabudowanej w ogólnej powierzchni bloku urbanistycznego (działki).

Okres pionierskiej działalności budowlanej określany jest mianem fazy inicyjalnej, która wraz z dalszym wzrostem powierzchni zabudowy nosi nazwę fazy wypełniania, by ostatecznie osiągnąć swoiste maksimum intensywności, określane fazą kulminacji lub nasycenia.

Realizowana przez wiele lat zabudowa bloku urbanistycznego, będąca miejscem realizacji różnorodnych funkcji, podlega wraz z czasem mniej lub bardziej

¹ M. R. G. Conzen, *The Plan Analysis of an English City Centre*, [w:] *Proceedings of the IGU Symposium on Urban Geography*, red. K. Norborg, Lund 1962.

silnemu zużyciu, degradacji, dekapitalizacji, co w skrajnych przypadkach prowadzi do konieczności jej całkowitej likwidacji (wyburzenia). W cyklu miejskim ów etap ewolucji określany jest mianem fazy recesji oraz ugoru miejskiego. Trwa on aż do momentu podjęcia ponownej działalności inwestycyjnej (budowlanej), której towarzyszy oddawanie do użytku zabudowy o zasadniczo zmienionym lub zupełnie odmiennym od pierwotnego (historycznego) obrazie funkcjonalnym. Ten z kolei etap w przedmiotowym cyklu określany jest mianem fazy odbudowy lub ponownego rozwoju.

Niezwykłe interesujące z naukowo-poznawczego punktu widzenia okazuje się poznanie procesu ewolucji struktury funkcjonalnej obszaru miasta w nawiązaniu do różnych faz jego rozwoju w ramach cyklu miejskiego.

Tego typu podejście badawcze nie znalazło dotąd znaczącego wyrazu w dorobku naukowym, jakkolwiek specjaliści zajmujący się między innymi problemami rewitalizacji, rewaloryzacji czy restrukturyzacji miast, często analizują zmiany funkcjonalne dokonujące się w następstwie powyższych procesów. Dotyczą one zarówno staromiejskich wielofunkcyjnych bloków urbanistycznych, jak i obszarów monofunkcyjnych, w tym terenów przemysłowych i poprzemysłowych².

Badania dotyczące morfologii miasta w kontekście cyklu miejskiego Conzena oraz równoległych przemian struktury funkcjonalnej w procesie rewitalizacji na przykładzie zespołu staromiejskiego Krakowa, przeprowadzone przez autora niniejszej pracy, od lat są jednymi z nielicznych w literaturze przedmiotu³.

Zapoczątkowane w Polsce po 1989 roku przemiany gospodarcze, inicjujące mechanizmy gospodarki rynkowej, których skutkiem był między innymi głęboki kryzys działalności przemysłowej sprawiły, że na szeroką skalę rozwinął się proces ograniczania produkcji, w tym likwidacji zakładów. Rezultatem takiej sytuacji było pojawienie się w różnych strefach polskich miast (od śródmiejskich po zewnętrzne) rozległych przestrzennie ugorów poprzemysłowych, które stopniowo obejmowane są procesami przekształceń funkcjonalnych – restrukturyzacji.

Ta nowa jakościowo i ilościowo sytuacja w polskich miastach stanowi ogromne wyzwanie dla władz samorządowych oraz instytucji planistycznych, podejmujących wysiłki w celu opracowania najbardziej racjonalnych koncepcji rewitalizacji przestrzenno-funkcjonalnej i przebudowy funkcjonalnej tego typu obszarów.

Klasyycznym przykładem powyższej sytuacji, w tym intensywnych działań w zakresie rewitalizacji i przebudowy terenów poprzemysłowych jest Bielsko-Biała. Przemiany gospodarcze na początku lat 90. XX wieku doprowadziły tu do upadku

² Zob. m.in.: *Aglomeracje miejskie w procesie transformacji*, red. P. Korcelli, *Zeszyty Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN*, z. 46, Warszawa 1997; K. Gasidło, *Problemy przekształceń terenów poprzemysłowych*, *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Architektura*, z. 37, Gliwice 1998; *Rewitalizacja, rehabilitacja, restrukturyzacja. Odnowa miast*, red. Z. Ziobrowski et al., Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Oddział w Krakowie, Kraków 2000; Z. Górka, *Krakowska dzielnica staromiejska w okresie społeczno-ekonomicznych przemian Polski na przełomie XX i XXI wieku*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, Kraków 2004.

³ R. Mydel, *Rewaloryzacja i jej wpływ na przemiany struktury funkcjonalno-przestrzennej zespołu staromiejskiego Krakowa*, *Zeszyty Naukowe UJ. Prace Geograficzne*, z. 68, Kraków 1987, s. 43-69.

licznych zakładów, w tym głównie przemysłu włókienniczego. Złożyło się na to między innymi załamanie rynku wschodniego – dotychczas głównego odbiorcy, przestarzały park maszynowy, brak środków na modernizację, niska wydajność pracy oraz nieudolność organizacyjna, w tym bezradność funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej.

W rezultacie wyżej wymienionych czynników, w latach 1989-2002 tylko w śródmieściu Bielska-Białej pojawił się zespół około 60 kwartałów przemysłowych tworzących w większości ugory poprzemysłowe. Znaczna ich część zlokalizowana jest w ścisłym centrum, w sąsiedztwie rzeki Białej oraz linii kolejowej, a także wzdłuż południkowo biegnącej trasy Szczyrk–Katowice (ulice: Warszawska–3 Maja–Zamkowa–Partyzantów). Tak liczna obecność ugorów w centralnych częściach tego miasta stanowi jednocześnie ogromną szansę dla rozwoju i unowocześnienia jego struktury funkcjonalno-przestrzennej. Związana powinna być przede wszystkim z realizacją idei kreowania miasta jako silnego ośrodka regionalnego, którego centralna część powinna skupiać funkcje typu *FIRE activities* (finanse i bankowość, ubezpieczenia, rynek handlu i zarządzania nieruchomościami) oraz szeroko rozumianą działalność administracyjno-biurową, handlowo-usługową (na poziomie dóbr luksusowych) oraz naukowo-kulturalną.

Opracowania naukowe i dokumenty planistyczne poświęcone tej tematyce potwierdzają szerokie i dobrze zorganizowane działania władz samorządowych na rzecz racjonalnego zagospodarowania tak licznych terenów poprzemysłowych. Przyniosły już one całkiem sporo sukcesów, a zaliczyć do nich można między innymi restrukturyzację i funkcjonalną gentryfikację terenu byłego zakładu ZPW Wega. Położony w wieloboku ulic Stojałowskiego, Dmowskiego oraz placu Ratuszowego, w najbliższym sąsiedztwie ratusza, w latach 1995-2008 całkowicie zmienił swój funkcjonalny obraz⁴.

Doskonale położony w przestrzeni miejskiej, w swej nowej roli zarówno unowocześnia strukturę funkcjonalną, jak i zasadniczo poprawia fizjonomię tej reprezentacyjnej części miasta. Tereny byłego zakładu ZPW Wega stanowią właśnie przedmiot naukowej interpretacji procesu cyklu miejskiego oraz cyklu przebudowy funkcjonalnej śródmiejskiego terenu przemysłowego w procesie rewitalizacji.

Proces przestrzennej zabudowy śródmiejskiego terenu przemysłowego w ujęciu cyklu miejskiego

Śródmiejski kwartał przemysłowy, liczący 0,45 ha powierzchni, stał się terenem działalności inwestycyjnej w 1869 roku. Zapoczątkowało ją wzniesienie budynku przędzalni, tkalni i wykańczalni firmy Franciszka Vogta. Powstały w 1869 roku

⁴ S. Gawlas, M. Wienciek, *Restrukturyzacja miejskich terenów poprzemysłowych w Bielsku-Białej w latach 1990-1999*, Biuro Rozwoju Miasta Bielska-Białej, Bielsko-Biała 1999; S. Noworyta, *Wizerunek z pamięci ZPW Wega*, Bielsko-Biała 1988.

oraz zajmujący 15,2% ogólnej powierzchni działki obiekt wyznacza inicjalną fazę w cyklu miejskim Conzena. Dalsza działalność inwestycyjna, prowadzona od 1890 roku, polegała na realizacji obiektu przygotowalni. Rozpoczęła on trwającą ponad 30 lat fazę wypełniania, na którą składała się kolejno: budowa w 1905 roku cerowalni, hali maszyn i kotłowni oraz w 1916 roku rozległego budynku farbiarni; zamyka ją oddanie do użytku w 1922 roku nowego gmachu przędzalni. W efekcie opisanej powyżej działalności inwestycyjnej, powierzchnia zabudowy wzrosła niemal o 250%, osiągając skumulowaną wartość 52,0% ogólnego obszaru kwartału.

Kryzys gospodarczy pod koniec lat 20. XX wieku zahamował rozwój infrastrukturalny fabryki i doprowadził do głębokiej recesji w zakresie produkcji. Podupadającą fabrykę nabył w 1932 roku Fryderyk Tislowitz, który w krótkim czasie uczynił z niej bardzo dobrze prosperujące przedsiębiorstwo. Zatrudniało około 270 osób, znane było m.in. z produkcji szewiot i kamgarn. Tuż po zakończeniu II wojny światowej zakład, pod nazwą: Tislowitz – Fabryka Sukna, Bielska Farbiarnia Korn i Framowitz, znalazł się pod Tymczasowym Zarządem Państwowym.

Powojenna nacjonalizacja przyniosła w Bielsku-Białej komasację rozproszonych w przestrzeni miasta zakładów o tym profilu produkcyjnym. Kwartał przemysłowy dawnej fabryki Tislowitza wszedł w skład nowego przedsiębiorstwa, któremu w 1969 roku nadano nazwę Zakładów Przemysłu Wełnianego Wega. Powojenna nacjonalizacja przyniosła rozbudowę zakładu o budynek tkalni (od strony ul. Dmowskiego) i obiekt magazynowo-socjalny. Od tego czasu (1961) aż do roku 1995, kwartał przemysłowy ZPW Wega znalazł się w fazie kulminacji (nasycenia), którego powierzchnia zabudowy stanowiła około 75,0% obszaru zakładu.

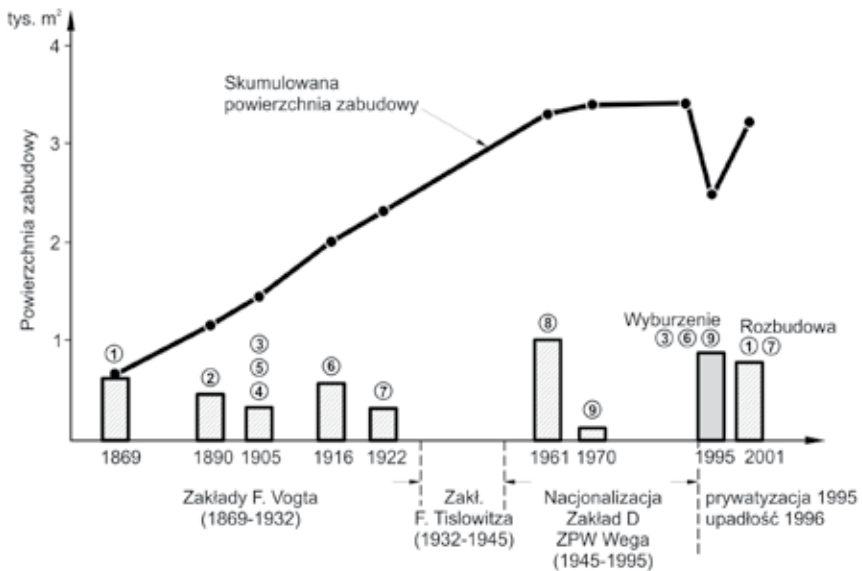
Wspomniane uprzednio przemiany gospodarcze w latach 90. XX wieku, przyniosły głęboki kryzys w przemyśle włókienniczym. Próba ratowania ekonomicznego bytu miała być prywatyzacja zakładu. Okazała się ona nieudolna do tego stopnia, że już w następnym roku (1996) ogłoszona została upadłość. W tym samym czasie za sprawą aktywnej postawy władz samorządowych, zainicjowano proces rewitalizacji i restrukturyzacji tego obszaru. W sferze infrastrukturalnej polegał on na wyburzeniu budynku farbiarni z 1916 roku, cerowalni i hali maszyn z 1905 roku oraz obiektu magazynowego powstałego w 1970 roku.

Równocześnie podjęto intensywne działania polegające na modernizacji i rozbudowie istniejących budynków przemysłowych z przeznaczeniem na lokalizację nowych typów działalności gospodarczej. Wyburzenia obiektów wywołały krótkotrwale obniżenie wskaźnika powierzchni zabudowy działki do 56,7% jej ogólnego obszaru, wyznaczając w cyklu miejskim fazę recesji. Z kolei rozbudowa od wewnętrznej strony kwartału najstarszego obiektu zespołu oraz budynku starej tkalni, przyniosła ponowny wzrost powierzchni zabudowy do 73,0% jej ogólnego obszaru. Prace te zakończono w 2001 roku, wyznaczając zarazem trwającą do dziś fazę odbudowy (ryc. 1).

Ryc. 1. Proces zabudowy śródmiejskiego bloku przemysłowego (ZPW Wega)



- ①Przędzalnia, tkalnia, wykańczalnia, ②Przygotownia, ③Cerownia,
 ④Hala maszyn/ślusarnia, ⑤Kotłownia, ⑥Farblarnia, ⑦Przędzalnia, ⑧Tkalnia, ⑨Magazyn



Działania inwestycyjne polegające na modernizacji, adaptacji i częściowych wyburzeniach starej zabudowy oraz równoczesnej rozbudowie obiektów historycznych sprawiły, że współcześnie (2008) 57,0% powierzchni zabudowanej reprezentują zmodernizowane obiekty zabudowy historycznej. Kolejnych 22,4% powierzchni przypada na nowe przybudówki, zrealizowane w latach 1996-2001. Pozostałych 20,6% powierzchni zabudowy reprezentują nieużytkowane dotąd obiekty starej przygotowalni oraz kotłowni. Poważnie zdewastowane czekają na inwestora, tworząc na razie ugór poprzemysłowy.

Cykl miejski *versus* cykl funkcjonalny śródmiejskiego terenu przemysłowego

Syntetyczna prezentacja historycznego procesu wypełniania zabudową działki będącej przedmiotem badań, jednoznacznie wskazuje na jej monofunkcyjny, przemysłowy charakter. W ramach rozwijanego cyklu miejskiego, zapoczątkowanego w 1869 roku, kwartał byłych zakładów tkackich F. Vogta (1869-1932), a następnie F. Tislowitza (1932-1945), aż po rok 1994 – zamykający fazę kulminacji, znajdował się w liczącej 125 lat fazie monofunkcyjnej działalności przemysłowej.

Ta sfera działalności przemysłowej została jednak dotknięta ogólnym kryzysem, począwszy od lat 1993-1994, przejawiającym się między innymi w fakcie, że w badanym zespole terenów przemysłowych z procesu produkcyjnego wypadły kolejno obiekty przygotowalni, farbiarni, przędzalni i tkalni. W rezultacie z użytkowania wyłączone zostały obiekty stanowiące 38,0% ogólnej powierzchni zabudowy, formując w rzeczywistości „funkcjonalny ugór”.

Wyjątkowy walor położenia w przestrzenno-funkcjonalnej strukturze współczesnego miasta, w połączeniu z aktywną działalnością władz samorządowych, w tym Biura Rozwoju Miasta, sprawiły jednak, że w ciągu następnego roku (1995) po intensywnie przeprowadzonych pracach remontowych, adaptacyjnych i modernizacyjnych rozpoczętych w 1994 roku (większość zabudowy tworzącej ugór poprzemysłowy objęta została pracami remontowo-adaptacyjnymi przy wprowadzaniu nowych funkcji), zainicjowano proces restrukturyzacji funkcjonalnej tego obszaru. I tak już od połowy 1995 roku w budynku dawnej tkalni położonej przy ul. Dmowskiego, otwarto prywatny pawilon handlowy „Pers”, oferujący artykuły gospodarstwa domowego. W tym samym roku w budynku dawnej przędzalni położonym przy placu Ratuszowym 5, znalazł siedzibę Bank Handlowy (obecnie Citibank Handlowy).

Tym samym oznacza to, że w fazie recesji cyklu miejskiego zainicjowany został dynamiczny proces zmiany struktury funkcjonalnej obszaru, w którym przez lata dominująca funkcja przemysłowa zajęła pozycję symboliczną (zob. tab. oraz ryc. 2). Przypadło na nią zaledwie 26,7% powierzchni zabudowy.

Najważniejsze miejsce na tym etapie przebudowy funkcjonalnej kwartału przypadło funkcji handlowej (38,3%), równocześnie przy silnej obecności funkcji finansowo-bankowej (23,0% ogólnej powierzchni zabudowy).

Tab. Zmiany struktury funkcjonalnej powierzchni zabudowy w latach 1869-2008

Lata/Funkcje	1869-1993	1994	1995	2000	2008
Przemysł	100,0	62,0	26,7	-	-
Finanse	-	-	23,0	20,0	17,8
Administracja	-	-	-	-	34,6
Handel	-	-	38,8	33,7	30,1
„ugór funkcjonalny”	-	38,0	11,5	46,3	17,5
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

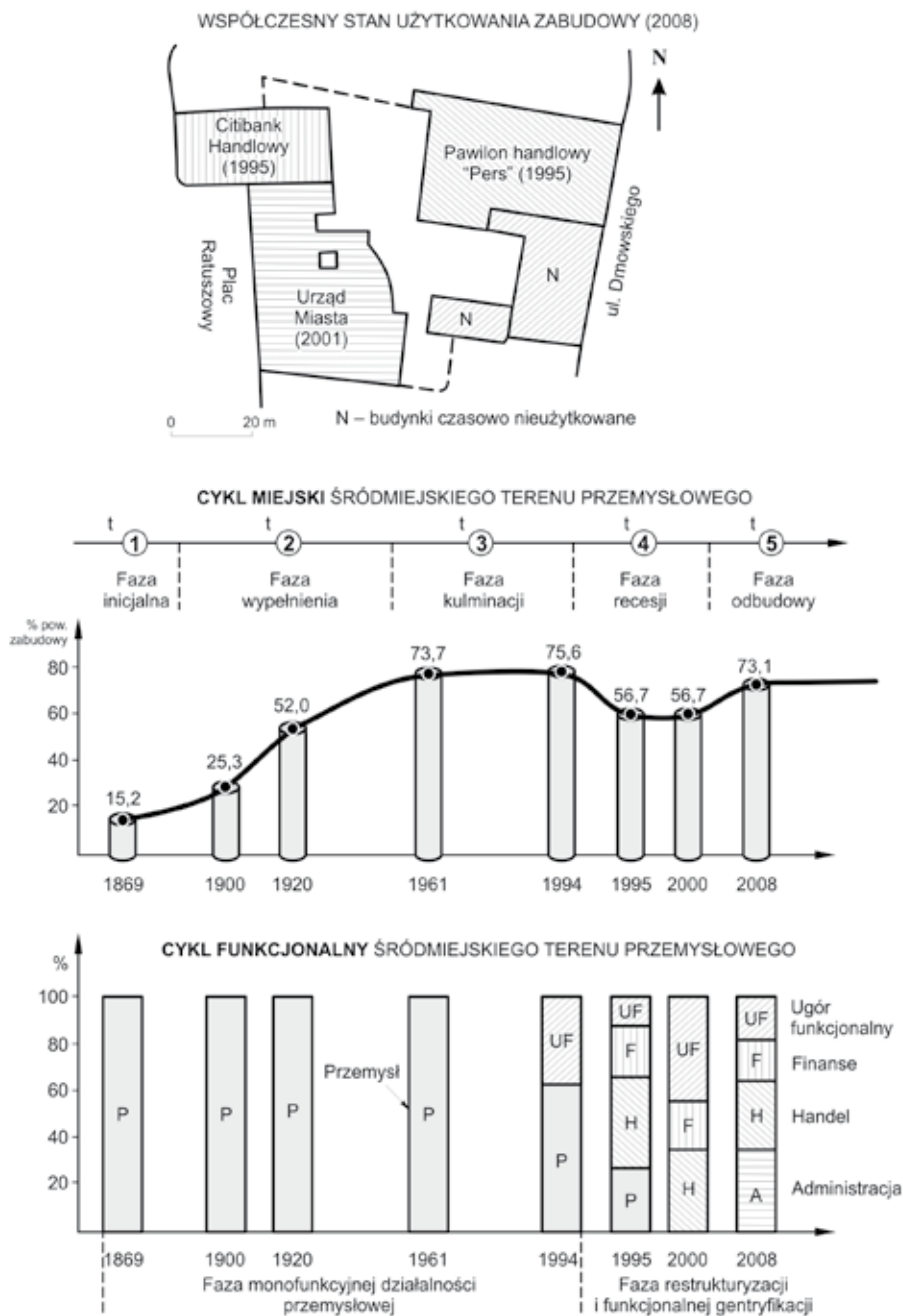
Źródło: opracowanie własne.

Rok 2000, zamykający fazę recesji w cyklu miejskim, stał się przełomowy w zakresie restrukturyzacji funkcjonalnej dawnego terenu przemysłowego – jako efekt intensywnego i coraz bardziej zaawansowanego procesu rewitalizacji. Nastąpiła wówczas całkowita likwidacja funkcji przemysłowej, przy drastycznym wzroście powierzchni zabudowy reprezentującej „ugór funkcjonalny” (46,3% ogólnej powierzchni zabudowy). Wprowadzone w 1995 roku funkcje handlowe i finansowo-bankowe zrealizowano, odpowiednio, na 33,7% oraz 20,0% ówczesnej powierzchni zabudowy.

Z całą ostrością podkreślić należy jednocześnie fakt, że notowany w latach 1994-2000 obraz funkcjonalny rewitalizowanego śródmiejskiego kwartału przemysłowego miał charakter przejściowy (pomiędzy dawnym przemysłowym a docelowym charakterem zagospodarowania). Dowodem na to jest sytuacja, w której niemal połowę powierzchni zabudowanej reprezentował „ugór funkcjonalny”. W rzeczywistości jednak tak ogromny wskaźnik udziału ugoru związany był z pracami remontowymi oraz adaptacyjno-modernizacyjnymi dawnej zabudowy przemysłowej. Zakończenie fazy recesji, a następnie zapoczątkowanie fazy odbudowy w cyklu miejskim, zainicjowało proces ostatecznego formowania obrazu obszaru funkcjonalnego.

Zakończenie prac remontowo-budowlanych budynku starej przędzalni przy placu Ratuszowym 6, nabytego przez miasto z przeznaczeniem na Urząd Miejski, stało się momentem przełomowym. Zlokalizowany i działający od 2001 roku w tym obiekcie Urząd Miasta, niemal całkowicie zamyka proces restrukturyzacji funkcjonalnej dawnego obszaru przemysłowego.

Ryc. 2. Rozwój cyklu miejskiego i cyklu funkcjonalnego



Mając na uwadze strukturę funkcjonalną powierzchni zabudowy według stanu z kwietnia 2008 roku, obszar ten w wyniku procesu rewitalizacji i restrukturyzacji funkcjonalnej nabrał cech typowych dla centrum miasta. Dominującą pozycję w obrazie funkcjonalnym powierzchni zabudowanej zajmuje funkcja administracyjna (34,6% ogólnej powierzchni) przy względnie bardzo wysokim udziale handlu (30,1%) oraz działalności finansowo-bankowej (17,8% ogólnej powierzchni zabudowy).

Zwrócić przy tym należy uwagę, że proces funkcjonalnej przebudowy nie został tu jeszcze w pełni zrealizowany. Związane jest to z dalszym „ugorowaniem” obiektu starej przegotowni (ul. Dmowskiego 2) oraz przyległej do niej kotłowni. Ze względu na charakter rozwiązań architektonicznych (budynek wysoki, jednokondygnacyjny), począwszy od połowy lat 90. XX wieku obiekt ten nie ma szczęścia do prywatnych inwestorów. Wydaje się, że wobec centralnego położenia, z ogólnomiejskiego punktu widzenia właściwa byłaby jego adaptacja przez miasto na cele kulturalno-oświatowe.

Cały zespół czynników natury społeczno-ekonomicznej i ustrojowej, przy współczesnym aktywnym udziale władz samorządowych miasta, zdecydowały, że ten wyjątkowo korzystnie położony w przestrzeni miasta teren, objęty został procesami przekształceń w ramach jednego z typów cyklu miejskiego oraz specyficznego cyklu funkcjonalnego.

Specyfika cyklu funkcjonalnego związana jest nade wszystko ze śródmiejskim położeniem tego poprzemysłowego terenu, który w warunkach kryzysu produkcji przemysłowej zakończony upadłością zakładu oraz gwałtownego rozwoju procesu rewitalizacji, doświadczył całkowitej przebudowy obrazu funkcjonalnego. Przeszedł on długą, trwającą 125 lat (1869-1994) *fazę monofunkcyjnej działalności przemysłowej*, a następnie w ciągu zaledwie 13 lat (1995-2008) wszedł w *fazę restrukturyzacji i funkcjonalnej gentryfikacji*. Wyraża się ona likwidacją funkcji przemysłowej oraz zastąpieniem jej przez funkcje typowe dla centrum wielkiego miasta.

Powyższe okoliczności determinują jednocześnie zasadniczy wzrost rangi tego obszaru w przestrzenno-funkcjonalnej strukturze miasta. Formuje on, zgodnie z założeniami polityki przestrzennej gminy, istotny element rozwijanego, nowoczesnego centrum miasta.

Za sprawą tejsze polityki, w relatywnie krótkiej czasowo conzenowskiej fazie recesji i odbudowy byłego terenu przemysłowego, uruchomiona i rozwinięta została faza restrukturyzacji oraz funkcjonalnej gentryfikacji, która wyznaczyła nową jakościowo, wręcz strategiczną rolę w układzie przestrzenno-funkcjonalnym miasta. Symbolicznym tego dowodem jest ulokowanie siedziby Urzędu Miasta w najstarszym budynku dawnych zakładów Franciszka Vogta, wieńczące trwający 139 lat cykl miejski i funkcjonalny.

Podsumowanie

Interpretacja cyklu miejskiego i cyklu funkcjonalnego kwartału przemysłowego reprezentowanego przez jeden z byłych zakładów ZPW Wega w Bielsku-Białej (przy placu Ratuszowym), od czasu jego powstania (1869), poprzez okres nacjonalizacji (1945-1995), aż po lata postsocjalistycznej prywatyzacji (1995), upadłości (1996) oraz rewitalizacji-restrukturyzacji funkcjonalnej (1994-2008), wskazuje na kilka charakterystycznych czasowo-przestrzennych związków. Wiążą je mianowicie: śródmiejskie, centralne położenie we współczesnej strukturze miasta, zachodząca od lat 90. XX wieku głęboka recesja, upadek produkcji przemysłowej oraz zorganizowane działania władz samorządowych i Urzędu Miasta na rzecz funkcjonalnej restrukturyzacji.

Powyższe okoliczności sprawiły, że po obejmującej lata 1869-1994 fazie inicjalnej, wypełnienia i kulminacji (w ramach cyklu miejskiego), któremu towarzyszyła faza monofunkcyjnej działalności przemysłowej (w ramach cyklu funkcjonalnego), zapoczątkowany został na przełomie lat 1994/1995, dynamicznie rozwijany proces rewitalizacji. Spowodował on wejście badanego obszaru przemysłowego w krótkotrwałą fazę recesji (1995-2000), a następnie odbudowy (od 2001 roku).

Zaowocowało to w ramach nie mniej dynamicznie rozwijanego cyklu funkcjonalnego, uruchomieniem fazy funkcjonalnej restrukturyzacji i funkcjonalnej gentryfikacji. Przyniosła ona całkowitą zmianę obrazu funkcjonalnego terenu po-przemysłowego. Niemal 85% jego powierzchni zabudowanej zajmują w tej nowej jakościowo fazie przemian, obiekty mieszczące charakterystyczne dla ścisłego centrum miasta funkcje: administracyjną (34,6%), handlową (30,1%) oraz finansowo-bankową (17,8% powierzchni zabudowy).

Zrewitalizowany, przebudowany funkcjonalnie kwartał dawnych zakładów włókienniczych F. Vogta, stanowi odtąd, zgodnie z koncepcją przestrzennego zagospodarowania miasta, istotny element zespołu przestrzenno-funkcjonalnego rozwijanego centrum.

RECENZJE

Helena Franaszek

**ETYKA PRAWNICZA. STANOWISKA I PERSPEKTYWY,
RED. HUBERT IZDEBSKI, PAWEŁ SKUCZYŃSKI,
[LEXISNEXIS, WARSZAWA 2008, 160 s.]**

Nakładem Wydawnictwa Prawniczego LexisNexis ukazała się praca zbiorowa *Etyka prawnicza. Stanowiska i perspektywy* pod redakcją Huberta Izdebskiego i Pawła Skuczyńskiego. Powiększyła ona zbiór Biblioteki Etyki Prawniczej, stanowiąc niewątpliwie cenną jego pozycję.

Książka jest dorobkiem seminarium z zakresu etyki prawniczej, które odbyło się na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w roku 2005/2006. Redaktorzy zbioru tak charakteryzują jego zawartość:

W książce znalazły się studia dotyczące istoty etyki zawodowej, terminologii z tego zakresu, ewolucji amerykańskiej etyki prawniczej jako wyznacznika kierunku zmian mogących się dokonywać także w Polsce, zbiegu różnych prawniczych norm deontologicznych, zasad deontologicznych przyjętych w praktyce firm prawniczych w Polsce, jak również kwestii etycznych w administracji publicznej i w wymiarze sprawiedliwości, mających za przedmiot etyczną dopuszczalność stosunków seksualnych między prawnikiem i klientem¹.

Jedynym opracowaniem tego zbioru poświęconym etyce w administracji publicznej jest artykuł Tomasza Barankiewicza, *Etyczne standardy administracji publicznej Unii Europejskiej*. Autor omawia zasady określone w Europejskiej

¹ *Etyka prawnicza. Stanowiska i perspektywy*, red. H. Izdebski, P. Skuczyński, Warszawa 2008 (*Biblioteka etyki prawniczej*). Wszystkie cytaty pochodzą z niniejszego opracowania.

Karcie Dobrej Administracji (EKDA), określające podstawowe etyczne standardy działania administracji unijnej oraz państw członkowskich. Zasady te nie są obce prawu polskiemu. Wyrażono je w Konstytucji RP, ustawach ustrojowych oraz kodeksie postępowania administracyjnego. W artykule omówione są następujące zasady: zasada praworządności działania organów administracji, zasada rozdzielenia interesu publicznego i osobistego urzędnika, zasada ważenia interesu społecznego i słusznego interesu indywidualnego, zasada bezstronności, zasada apolityczności, zasada otwartości działań administracji oraz zasada odpowiedzialności społecznej.

Do rozważań autora dotyczących zasady apolityczności, pragnę dodać kilka uwag związanych z potrzebą przyjęcia tej zasady również w stosunku do administracji samorządowej. Na gruncie polskich rozwiązań ustrojowych dotyczących jednostek samorządu terytorialnego, zasada ta nie występuje. Powoduje to niekorzystne dla jakości administracji samorządowej konsekwencje, które polegają na wymianie aparatu urzędniczego po kolejnych wyborach. Sądzę jednak, że pewne zmiany (nieśmiało) wprowadza w tym zakresie nowa ustawa o pracownikach samorządowych obowiązująca od 1 stycznia 2009 r.

W art. 5 ust. 6 ustawa ta postanawia, że sekretarz gminy, powiatu oraz samorządu województwa nie ma prawa tworzenia partii politycznych ani przynależności do nich. Ponadto odnotować należy zmiany w kierunku tworzenia „samorządowego korpusu urzędniczego”. Mam na myśli nowelizację „starej” ustawy samorządowej, wprowadzoną w 2005 r. Wyodrębniła ona kategorię urzędników samorządowych oraz przepisy aktualnie obowiązującej ustawy, w których status prawny tych urzędników określony został kompleksowo, bez odsyłania do ustawy o urzędnikach państwowych.

Zasada odpowiedzialności społecznej obejmuje różne rodzaje odpowiedzialności prawnej (cywilną, karną, administracyjną) oraz odpowiedzialność etyczną. Jest to odpowiedzialność ściśle związana z poczuciem powinności moralnej. Instrumentem zwiększającym odpowiedzialność społeczną urzędnika są kodeksy etyki urzędniczej. Przy braku kodeksu etyki zawodowej urzędników samorządowych, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uchwalają takie kodeksy lub podstawowe zasady etyki radnych i urzędników samorządowych dla danej jednostki samorządu terytorialnego.

Pozostałe artykuły zamieszczone w recenzowanym zbiorze dotyczą przede wszystkim etyki prawniczej (zawodów zaufania publicznego). W pierwszej kolejności pragnę przedstawić opracowania sięgające do dorobku naukowego z zakresu filozofii prawa, moralności i etyki. W mojej ocenie są one przeznaczone dla czytelnika dojrzałego, posiadającego szeroką wiedzę w zakresie wyżej wymienionych nauk. Do tej grupy zaliczam przede wszystkim artykuły: Marcina Pieniążka, *Fenomenologiczne podstawy etyki zawodowej prawnika*; Pawła Skuczyńskiego, *Wieloznaczność w teorii etyki prawniczej* oraz Pawła Łabieńca, *O statusie etyki zawodowej i kodeksów etyki zawodowej*.

Marcin Piątek szuka podstaw teorii etyki zawodowej prawnika w fenomenologii, a w szczególności w opracowanej w ramach etyki fenomenologicznej, teorii osobistego doświadczenia wartości etycznych, które to doświadczenie opierać się ma w każdej sytuacji konfliktu moralnego o indywidualne akty preferencji wartości. Autor wyraża przekonanie, że „zjurydyzowany” model etyki zawodów prawniczych jest nieadekwatny wobec moralnych dylematów prawnika, a także, że model ten należy zastąpić modelem, w którym nacisk położony jest na indywidualną i zbiorową (korporacyjną) świadomość specyfiki prawniczego doświadczenia wartości etyczno-zawodowych. Nowym, alternatywnym rozwiązaniem koncepcji etyczno-zawodowej jest koncepcja etyki sytuacyjnej prawnika. Proponując podstawy tej koncepcji, autor odwołuje się do dorobku Maxa Schellera, Nicolai Hartmanna i Józefa Tischnera. W podsumowaniu przeprowadzonych rozważań stwierdza:

nazkicowana koncepcja jest zbieżna zarówno z powszechnymi oczekiwaniami społecznymi, jak i wewnętrznymi wymogami prawniczych środowisk korporacyjnych. [...] na gruncie etyki fenomenologicznej można zbudować także wiarygodną teorię samej korporacji prawniczej, spójną z koncepcją etyki sytuacyjnej prawnika, mającą potwierdzenie w praktyce najważniejszych współczesnych etyk korporacyjnych.

Artykuł Pawła Skuczyńskiego odnosi się do metodologii badań nad etyką prawniczą, a w szczególności jest próbą wyróżnienia i wyjaśnienia znaczeń, w jakich używa się terminu „etyka prawnicza”. Autor stwierdza:

Nawet pobieżna znajomość literatury poświęconej etyce prawniczej pozwala na sformułowanie wniosku, iż podstawowym problemem w tym zakresie jest panujący zamęt pojęciowy, przejawiający się nie tylko w wieloznaczności używanych terminów, czego w dziedzinie leżącej na pograniczu filozofii prawa i filozofii moralności raczej nie da się uniknąć, ale przede wszystkim na ignorowaniu faktu tej wieloznaczności.

Przechodząc do współczesnej etyki prawniczej, autor wskazuje, że wpływ na jej oblicze mają: proces jurydyzacji, profesjonalizacji i globalizacji, po czym przedstawia istotę tych procesów. W rezultacie dochodzi do określenia trzech podstawowych znaczeń etyki prawniczej i wskazuje możliwości ich wykorzystania w prowadzonych badaniach.

O statusie etyki zawodowej i kodeksów etyki zawodowej pisze Paweł Łabieniec. Określenie statusu prawnego spisanych zbiorów etyki zawodowej rodzi konieczność udzielenia odpowiedzi na szereg pytań – oto niektóre z nich: kto ustanawia zasady zawarte w tych zbiorach? Czy kodeksy te są zbiorem norm etycznych, prawnych, czy też może zbiorem norm wyznaczających kryteria profesjonalizmu w danym zawodzie? Czy treść kodeksów etycznych powinna być zgodna z porządkiem prawnym? Czy ich zgodność z prawem powinna podlegać (a może podlega) ocenie organów państwowych, przeprowadzanej w procedurze sformalizowanej? Szukając odpowiedzi na powyższe pytania, autor odnosi się między innymi do konstytucyjnych regulacji prawnych dotyczących źródeł prawa, analizuje

orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Wynikiem przeprowadzonej analizy jest następująca konkluzja: stanowienie norm deontologicznych nie należy do organów państwa, zatem organy te nie mogą kompetencji w tym zakresie przenosić na inne podmioty (teza orzeczenia TK z 7 października 1992 r.). Normy deontologiczne oraz normy prawne należą do dwóch różnych porządków normatywnych. Etyka zawodowa jest pochodną roli społecznej, powiązanej z danym zawodem. Jest to szczególnie ważne w przypadku zawodów zaufania publicznego, do których zalicza się między innymi zawody prawnicze.

O etyce zawodowej prawników traktuje kolejne opracowanie w zbiorze. Hubert Izdebski zwraca między innymi uwagę na zjawisko zbiegu norm deontologicznych. Deontologii indywidualnej (i indywidualnej odpowiedzialności zawodowej) odpowiadało indywidualne wykonywanie zawodu. Powstawanie kancelarii prawnych (działających jak przedsiębiorstwa) powoduje, że można do nich odnieść rozważania o etyce biznesu. W kancelarii, w której współpracują adwokaci i radcowie prawni uwzględnić trzeba współwystępowanie różnych deontologii indywidualnych.

Nakazuje to wprowadzenie do rozważań nad deontologią zawodów prawniczych kategorii zbiegu standardów deontologicznych. [...] Zbieg standardów deontologicznych może rodzić pozytywne efekt synergii, widoczny także, z punktu widzenia ochrony interesów kontrahenta, w odniesieniu do zbiegu odpowiedzialności kontraktowej i deliktowej.

Autor sygnalizuje powyższy problem i wskazuje na potrzebę przeprowadzenie szerszych badań oraz uwzględniania przy ustalaniu kodeksów deontologicznych przez organy samorządów zawodowych, zbiegu norm deontologicznych występujących w tej samej kancelarii (zbieg poziomy) oraz norm deontologicznych indywidualnych ze standardami kolektywnymi (zbieg poziomy).

Tomasz Pietrzykowski, w artykule *Czy prawnicy mają szczególne powinności moralne?*, poszukuje związku kodeksów etyki z moralnością i etyką. Stwierdza, że w obecnym stanie rzeczy dyskusja nad praktycznymi konsekwencjami stawianych adwokatom, sędziom czy prokuratorom wymogów etycznych, ich sankcjonowaniem, relacji do prawa etc., znajduje się w stanie dość wyraźnego zamętu. Nie proponuje jednoznacznych rozwiązań, lecz stara się odszukać i naświetlić źródła owego zamętu. W zakończeniu prowadzonych rozważań stwierdza, że

ponad wszelką wątpliwość wydaje się jednak, że pytania o charakter kodeksów i norm etyki zawodowej nie są w żadnym razie zdezaktualizowane, choć coraz wyraźniej zdają się dezaktualizować udzielane na nie dotychczas odpowiedzi. Konieczny jest więc powrót i ponowne przemyślenie idei i charakteru kodeksów etyki zawodowej, co dałoby szansę spojrzenia na ich teoretyczne i filozoficzne podstawy w sposób zdecydowanie odmienny i bardziej owocny dla zrozumienia ich roli oraz praktycznego funkcjonowania.

W ciekawy sposób prezentuje problem etyki prawniczej Ryszard Sarkowicz (*O nie całkiem marginalnym problemie etyki prawniczej*), a mianowicie krytycz-

nie analizuje sformułowany w kodeksie etyki zawodowej zakaz utrzymywania przez prawnika relacji seksualnych z klientem, którego reprezentuje. Od pytania, jak taki zakaz powinien być sformułowany, przechodzi do pytania, dlaczego normy etyki zawodowej miałyby tak dalece wkraczać w sferę prywatności prawnika i klienta, skoro obie strony są dorosłe i w pełni świadome tego, co robią? Czy aby nie ogranicza to nadmiernie prawa człowieka do swobodnego kształtowania swej prywatności? Pytania postawione są nieco „prowokacyjnie”, ale ich postawienie pokazuje naturę problemu. W artykule przedstawiona jest dyskusja nad powyższą normą etyczną oraz doświadczenia amerykańskich i kanadyjskich prawników w regulowaniu tego zakazu.

Marek Smolak zajął się problemem aktywizmu sędziowskiego. Chodzi przede wszystkim o aktywność sądów konstytucyjnych i ich wpływ na porządek społeczno-polityczny państwa. Impulsem do przyjrzenia się temu zagadnieniu, były zarzuty ostatnio formułowane pod adresem Trybunału Konstytucyjnego, jakoby ten w swoim orzecznictwie kierował się określoną doktryną polityczno-prawną. Na potrzeby artykułu autor zdefiniował „aktywizm sędziowski”, jako aktywne uczestnictwo sądów w kształtowaniu określonej wizji porządku społeczno-politycznego państwa. Zwolennicy aktywizmu sędziowskiego postulują, by w każdej sytuacji, jeśli tylko orzecznictwo konstytucyjne prowadzi do osiągnięcia określonych celów politycznych czy społecznych, sądy konstytucyjne angażowały się politycznie w realizację tych celów. Powstaje jednak dylemat, jaki rodzaj zaangażowania politycznego sądów jest dopuszczalny, a jaki powinien być odrzucony w świetle zasady niezawisłości sędziowskiej? Na to pytanie nie ma jednoznacznej odpowiedzi. Autor skłania się do przyjęcia stanowiska umiarkowanego, przyjmując, że

są takie granice rażącej niesprawiedliwości społecznej, przy przekroczeniu których przyzwyczajony sędzia nie może, kierując się zasadą niezawisłości sędziowskiej, odmówić zaangażowania się rozwiązania na drodze sądowej sporu politycznego. Jego zaangażowanie w realizację określonych celów politycznych, nawet za cenę narażenia się na zarzut ulegania wpływom zewnętrznym jest usprawiedliwione.

Jako nakaz deontologiczny, jaki sformułować należy wobec sędziego, proponuje odwołanie się w takich sytuacjach do tego, co nazywa obywatelską moralnością dążeń.

Dopełnieniem rozważań dotyczących zasad deontologii zawodowej prawników są dane o zasadach obowiązujących w wybranych kancelariach prawniczych w Polsce (Tomasz Karaś). Autor w oparciu o przeprowadzone badania przedstawia zasady obowiązujące w trzech kancelariach międzynarodowych oraz w dwóch kancelariach polskich. Zasady te dzieli na dwie grupy: niemające charakteru techniczno-instrukcyjnego oraz o charakterze techniczno-instrukcyjnym. Te pierwsze odnoszą się do standardów wykonywanej pracy w kancelariach prawniczych, informacji poufnych i ich charakteru, zakazu konkurencji, etycznych wymogów w zakresie świadczonej pracy w kancelarii, etycznych wymogów w kontaktach

z klientami. Zasady techniczno-instrukcyjne dotyczą stroju obowiązującego w pracy, wyglądu zewnętrznego, używanych czcionek i szablonów w redagowaniu dokumentów kancelarii, korzystania z poczty elektronicznej itp.

Z badań przeprowadzonych w polskich kancelariach wynika, że zasady deontologiczne (tj. zasady niemające charakteru techniczno-instrukcyjnego) nie są spisane w postaci wewnętrznego zbioru. Niektóre z nich wpisuje się bezpośrednio do umowy o pracę, inne przekazuje ustnie. Brak również spisanych sankcji za nieprzestrzeganie takich zasad. Kancelarie polskie nie posiadają również sprecyzowanych wymagań o charakterze techniczno-instrukcyjnym, chociaż zwyczajowo takie wymagania (w szczególności dotyczące wyglądu zewnętrznego, kontaktu z klientem) są stosowane. Widoczna jest jednak uniwersalizacja zasad obowiązujących w kancelariach prawnych. Kancelarie polskie powoli przyjmują zasady obowiązujące w międzynarodowych kancelariach prawnych. Im większa kancelaria, tym zasady w niej obowiązujące mają większe znaczenie i szerszy zakres stosowania.

Szerzej o perspektywach i tendencjach w kształtowaniu zasad etycznych mających zastosowanie do zawodów prawniczych pisze (w oparciu o doświadczenia amerykańskie) Tomasz Stawecki w artykule *Od perfekcjonizmu moralnego do reguł odpowiedzialności zawodowej*.

Jej istotą jest odchodzenie od nadawania etyce prawniczej jednoznacznie moralnego charakteru i od kierowania jej na osiąganie ideałów etycznych. Zakres etyki prawniczej redukuje się do zespołu reguł o charakterze proceduralnym lub reguł określających sankcje bądź wyznaczających podstawy ewentualnej odpowiedzialności za wykonywane czynności zawodowe. Dokonuje się to wszystko przy założeniu, że ramowa regulacja wsparta mechanizmem rynkowej konkurencji przedstawicieli zawodów prawniczych jest wystarczająca do wywołania skutków będących zwykle następstwem obowiązywania i przestrzegania norm etycznych (etyki zawodowej lub korporacyjnej).

W toku rozważań autor stawia pytania: czy tendencja, o której mowa wyżej, oznacza trwałą zmianę charakteru i treści etyki prawniczej? Czy jest ona zjawiskiem ponadlokalnym? Czy stanowi przejaw postępującej globalizacji stosunków społecznych? Wszystkich, którzy chcą poznać odpowiedzi na postawione wyżej pytania, zachęcam do lektury artykułów zamieszczonych w niniejszym zbiorze.

Lech Nikolski

**CZY DEMOKRACJA DELIBERATYWNA MA SZANSE?
KONFLIKT I POROZUMIENIE. PSYCHOLOGICZNE PODSTAWY
DEMOKRACJI DELIBERATYWNEJ,
RED. JANUSZ REYKOWSKI, [WYDAWNICTWO SWPS
ACADEMICA, WARSZAWA 2008, 230 s.]**

To bardzo ważna książka. Ważna nie tylko dla specjalistów z dziedziny psychologii społecznej. Ma rację prof. Krystyna Skarżyńska, twierdząc, że przedstawione w niej ustalenia mają wartość dla praktyków, organizatorów życia społecznego i politycznego¹. Autorzy podejmują bowiem problem psychologicznych podstaw demokracji deliberatywnej². Dostrzegają w niej jeden ze sposobów osłabienia poczucia alienacji części społeczeństwa, której podłożem jest przekonanie o lekceważeniu ich potrzeb, wartości i poglądów w ramach mechanizmów i procedur właściwych dla demokracji przedstawicielskiej. Wychodząc z założenia, że „zasada porozumienia” może stanowić istotne uzupełnienie „zasady większości”, stawiają pytanie: czy można stworzyć warunki, w których nawet poważne sprzeczności ideologiczne lub interesów stają się przedmiotem debat i prowadzą do uzgodnień. Odpowiedź na to pytanie sformułowana jest poprzez prezentację wyników badań i obserwacji 38 debat kilkunastoosobowych grup. Wśród uczestników tychże debat istniały silne

¹ Fragment recenzji zamieszczonej na okładce.

² Demokracja deliberatywna – koncepcja demokracji, która kładzie nacisk raczej na znaczenie rozmowy, dyskusji i debaty dla praktyki demokratycznej niż na znaczenie głosowania. Jej zwolennicy dowodzą, że debata polepsza jakość decyzji zbiorowych i zwiększa szanse ich zaakceptowania (M. Saward, *Demokracja*, tłum. A. Burek, Warszawa 2008, s. 175).

różnice w podejściu do omawianych tematów. Przedmiotem debaty, na przykład, w gronie mieszkańców jednej z gmin była lokalizacji wysypiska śmieci, w zespołach składających się z rodziców dzieci w wieku szkolnym i polityków debatowano na temat wychowania seksualnego w szkołach. Część debat, traktowanych jako kontrolne, nie miała charakteru laboratoryjnego i odbywała się w rzeczywistych warunkach dyskusji między radnymi. Opis założeń, metod badania oraz jego przebiegu zawarty jest w załączniku. Omówieniu wyników poświęcono sześć z ośmiu rozdziałów książki. Ich ujednoliconą strukturą, na którą składają się teoretyczne podstawy prowadzonych analiz, opis przebiegu badania i wzbogaconą o przystępną grafikę prezentacją wyników oraz syntetyczne podsumowanie, ułatwiają lekturę. Taką rolę spełnia także dołączony indeks podstawowych pojęć i przystępny język opisu, w którym udało się uniknąć nadmiaru analiz statystycznych.

Przedstawienie ustaleń poprzedzone jest przestrożą zawartą w otwierającym książkę omówieniu koncepcji demokracji deliberatywnej. Wskazując na doświadczenia różnych krajów i regionów, w których elementy jej mechanizmów są wpisane w system polityczny, prof. Jacek Wasilewski skonstatował, że demokracja deliberatywna

nie rozwiąże w radykalny sposób żadnego ze współczesnych dylematów i słabości demokracji przedstawicielskiej, choć może je złagodzić. Bariery są tu gotowość społeczeństw do aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym i politycznym, która, co pokazują badania na całym świecie słabnie.

Nie chodzi tu zresztą o samo uczestnictwo, ale także o jego charakter, malejącą gotowość do zbiorowego ustalania priorytetów i do wspólnego myślenia o tym, co jest wspólnym dobrem dla społeczeństw w skali makro i mikro. Jedną z ważniejszych, jeśli nie najważniejszych, obywatelską decyzję w demokracji przedstawicielskiej, jaką jest akt wyborczy, podejmuje się nie w wyniku zbiorowego namysłu, ale indywidualnych kalkulacji. Tak ustalone preferencje obywateli są agregacją jednostkowych wyborów, a nie zbiorowo ustalonym celem.

Demokracja bezkrytycznie naśladowująca grę rynkową, w której partie sprzedają siebie i swoje programy konsumentom-wyborcom, zachęcając ich do kupowania tak, jak firmy zachęcają do kupowania swoich produktów, narażona jest na powielanie innych rynkowych zjawisk: dominacji marketingu, presji marek i wmawianiu potrzeb. O zjawiskach tych, jako zagrażających demokratycznym ideom, szeroko pisze Benjamin R. Barber. Jak zauważa, infantylnizm i konsumpcjonizm wyrażające się w preferowaniu tego, co łatwe nad trudne, proste nad złożone i szybkie nad powolne, dotyczy nie tylko zachowań na rynku, ale również ram procedur demokratycznych, powodując, iż coraz mniej w demokracji jest obywatela, a coraz więcej konsumenta³.

³ B. R. Barber, *Skonsumowani. Jak rynek psuje dzieci, infantylnizuje dorosłych i polyka obywateli*, tłum. H. Jankowska, Warszawa 2008.

Symptomy tego typu zjawisk dostrzegają również obserwatorzy polskiego życia politycznego. Publicyści „Polityki” akcentują, że

Jeszcze nie przeszliśmy do stanu finansowej beztroski, która objawia się szukaniem nowych ideowych hobby w rodzaju ekologii, walki z globalnym ociepleniem czy aktywnej obrony inności obyczajowych i seksualnych. To będzie następny etap. Na razie jest radość konsumpcji, większe zarobki, swoboda podróżowania, nowe mieszkania i działki na Mazurach, zabezpieczanie przyszłości dzieci, lokaty, kredyty.

Sukcesy odnoszą ci, którzy przemawiają do takiego i tak nastawionego elektoratu i starają się zapewnić mu ową radość konsumpcji⁴. Orzędzia są jak reklamy, a reklamy jak orzędzia.

Niechć do aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym i przyzwolenie, aby interes publiczny identyfikowano z poglądami tych, których projekt zwyciężył w demokratycznej walce o głosy wyborców-konsumentów, to poważne przestrogi dla zwolenników demokracji deliberatywnej. Jednak jak w zakończeniu książki pisze profesor Janusz Reykowski, wyniki przeprowadzonych badań i poczynione na tej podstawie ustalenia, „pozwalają z pewnym optymizmem spojrzeć na podstawowe założenia koncepcji demokracji deliberatywnej”. Prezentując wyniki badań autorzy udowadniają, że stworzenie odpowiednich warunków pozwala na osiągnięcie porozumień nawet wtedy, gdy między uczestnikami debaty występują poważne sprzeczności ideologiczne lub wyraźne sprzeczności interesów. Mało tego, sama debata, gdy spełnia określone kryteria, może sprzyjać konstruktywnym nastawieniom jej uczestników.

W większości ustalenia potwierdzają propozycje teoretycznego modelu uzgadniania poglądów w grupach opartych o wpływ uruchamiania tendencji synergicznych. Ich uruchomienie, ale także uniknięcie zbyt dużego nasilenia, wymaga stworzenia odpowiednich warunków i przestrzegania norm debaty. Warunki te, to: wyodrębnienie spośród członków konkretnej społeczności grupy zadaniowej gotowej do podjęcia debaty, osiągnięcie odpowiedniego poziomu spójności tej grupy oraz uruchomienie norm deliberacyjnych, sprzyjających konstruktywnej komunikacji między uczestnikami debaty, a jednocześnie podtrzymujących różnorodność poglądów i perspektyw. Proponowane normy deliberatywne uderzają wręcz swoją oczywistością. Przestrzeganie zasad równości i wzajemnego szacunku, uwzględnianie cudzych perspektyw, nastawienie na racjonalną analizę problemu i poszukiwanie sprawiedliwych jego rozwiązań – wielu wymieniłoby jako podstawowe, normalne, zasady każdej dyskusji czy rzetelnej rozmowy.

Zainteresowanych szczegółami analizy debat w różnych grupach odesłać trzeba do lektury kolejnych rozdziałów. Warto jednak przytoczyć jeszcze jedną konkluzję. Badania pokazały, że osiągnięcie porozumienia nie zależy od poziomu wykształcenia czy społecznego położenia uczestników debat. Nie znaczy to jednak, zdaniem autorów, że zasoby kulturowe są bez znaczenia. Formułują tezę, że

⁴ M. Janicki, W. Władyka, *Grill, real i oral*, „Polityka” 2008, nr 27, s. 26.

normy i zasady deliberatywnej debaty są w polskim społeczeństwie „szeroko akceptowane, choć nieczęsto praktykowane”.

Nie tylko dla ilustracji tej tezy końcowy rozdział książki to analiza stopnia deliberatywności dwóch rzeczywistych debat politycznych: wokół uchwalenia konstytucji i ustaw regulujących warunki przerywania ciąży. Obie debaty doprowadziły do uzgodnienia stanowisk, jednak w tej drugiej przeważały elementy antagonistyczne. W obu przypadkach o pozytywnych skutkach zdecydowały prace w komisjach, a więc w warunkach, gdy zachowania i wypowiedzi nie były znane szerszemu ogółowi, tak, jak w przypadku obrad plenarnych. Efekt drugiej z debat jest też częściej kwestionowany. Dzieje się tak m.in. dlatego, że konsens w przypadku głębokich sprzeczności ideologicznych może być ryzykowny. Niebezpieczeństwo polega na eliminacji poglądów najbardziej skrajnych, a w konsekwencji prędzej czy później negocjowania przez nich wartości osiągniętego porozumienia. W sytuacji takich sprzeczności chodzić więc może nie tyle o wypracowanie jednolitych rozwiązań i zatarcie różnic, ile o rozwiązania uwzględniające różnorodność poglądów i oczekiwań.

Idąc tropem sugestii o praktycznej wartości zaprezentowanych w książce ustaleń, warto wskazać pierwsze z brzegu miejsca, gdzie można podjąć próbę realizacyjną. Jednym z nich są komisje sejmowe. Niejako z definicji odpowiadają one modelowi deliberacji. Stanowią wyodrębnioną grupę, której co jakiś czas stawia się zadanie ustalenia wspólnego projektu. Grupa ma wystarczający stopień różnorodności, by uniknąć ryzyka tłumienia różnic zdań. Obecni przy większości spraw eksperci mogliby bardziej definiować swoje role w facylitacji niż w lobbingu. Trzeba myśleć, jak zwiększyć spójność grupy stanowiącej komisję i nastawienie na porozumienie kosztem nastawienia na walkę.

Jest w polskim prawie instytucja wysłuchania publicznego, w której zainteresowani obywatele, mogą wypowiedzieć się na temat projektów aktów prawnych. Obecnie rozwiązanie to związane jest z uregulowaniami działalności lobbingowej, tymczasem może to być znakomite pole doświadczeń dla deliberacji. Można poszukać instytucjonalnego gospodarza wysłuchań publicznych, przygotowanego i zdolnego do stworzenia warunków i norm deliberacyjnej debaty.

Samorządy gminny i powiatowy mają określoną w ustawach możliwość organizowania konsultacji z mieszkańcami. Może warto, aby któryś z nich w oparciu o współpracę ze specjalistami pokusił się o coś w rodzaju programu pilotażowego, w którym, po pierwsze, stałe konsultacje byłyby stałym elementem działania władz samorządowych, a po drugie, w maksymalnym możliwym stopniu oparte byłyby o normy sprzyjające deliberacyjnej debacie.

Są wreszcie w polskim prawie i praktyce życia politycznego rozwiązania dotyczące dialogu społecznego. To nie tylko komisja trójstronna, to również wojewódzkie komisje dialogu. I dziś spełniają one ważną rolę. Czasem jednak ich znaczenie osłabia nadmiar rytualnego dialogu nad rzeczywistym rozwiązywaniem sprzeczności.

Partnerom dyskusji na tych forach nie zaszkodziłoby pochylenie się nad doświadczeniami i wnioskami z projektu badawczego opisanego w książce *Konflikt i porozumienie*.

Autorzy zapowiadają kolejne publikacje związane z analizami wyników przeprowadzonych badań. Warto na nie czekać i trzeba mieć nadzieję, że wywołają zainteresowanie organizatorów życia społecznego i politycznego, zarówno na szczeblu lokalnym, jak i krajowym.

