



Państwo i Społeczeństwo

w numerze m.in.:

Henryk Lewandowski – Prawo polskie po akcesji (Polski) do Unii Europejskiej

Apoloniusz Kostecki – Główne kierunki procesu harmonizacji polskiego prawa podatkowego z prawem wspólnotowym oraz jego efekty po akcesji Polski do UE

Agnieszka Kubiak-Cyruł – Wpływ prawa wspólnotowego na kształtowanie się standardów ochrony konsumenta w prawie polskim

Krzysztof Tor – Europejska Karta Samorządu Terytorialnego a regulacje prawa krajowego dotyczące statutów gmin

Marek J. Lubelski – Wokół tzw. konstytucyjnych zasad karania

Andrzej Buczek – Odpowiedzialność podatkowa osób trzecich na tle Konstytucji RP

Wojciech Czajkowski – Zachowania publiczne i wizerunek polityka skuteczność w odbiorze społecznym

**„Państwo i Społeczeństwo” – czasopismo Krakowskiej Szkoły Wyższej
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego**

Rada Wydawnicza:

Klemens Budzowski, Andrzej Kapiszewski, Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

Redaktor naczelny:

Andrzej Kapiszewski

Sekretarz redakcji:

Halina Baszak-Jarosińska

Adres redakcji:

ul. Kanonicza 9

31-002 Kraków

tel. (012) 292 74 00, 433 99 00

e-mail: wydawnictwo@kte.pl

Redakcja nie zwraca materiałów nie zamówionych. Decyzja o opublikowaniu tekstu uzależniona jest od opinii recenzentów. Redakcja zastrzega sobie prawo skracania tekstów przeznaczonych do druku. Teksty powinny być przesyłane w dwóch egzemplarzach wraz z wersją elektroniczną.

© Copyright Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego,
2005

ISBN 83-7188-929-1

KSIĘGARNIA AKADEMICKA

ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków

tel./faks 43 127 43, 422 10 33 w. 11-67

akademicka@akademicka.pl

www.akademicka.pl

Recenzenci:

Prof. KSW dr hab. Marian Bębenek, prof. KSW dr hab. Tadeusz Biernat, prof. dr hab. Andrzej Kapiszewski, prof. KSW dr Marek J. Lubelski, prof. dr hab. Stanisław Kilian

Adiustacja:

Aneta Tkaczyk, Anna Maria Thor

Skład i łamanie:

Margerita Krasnowolska

**„Państwo i Społeczeństwo” – czasopismo Krakowskiej Szkoły Wyższej
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego**

Rada Wydawnicza:

Klemens Budzowski, Andrzej Kapiszewski, Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

Redaktor naczelny:

Andrzej Kapiszewski

Sekretarz redakcji:

Halina Baszak-Jaroń

Adres redakcji:

ul. Kanonicza 9

31-002 Kraków

tel. (012) 292 74 00, 433 99 00

e-mail: wydawnictwo@kte.pl

Redakcja nie zwraca materiałów nie zamówionych. Decyzja o opublikowaniu tekstu uzależniona jest od opinii recenzentów. Redakcja zastrzega sobie prawo skracania tekstów przeznaczonych do druku. Teksty powinny być przesyłane w dwóch egzemplarzach wraz z wersją elektroniczną.

**© Copyright Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego,
2005**

ISBN 83-7188-929-1

KSIĘGARNIA AKADEMICKA

ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków

tel./faks 43 127 43, 422 10 33 w. 11-67

akademicka@akademicka.pl

www.akademicka.pl

Recenzenci:

Prof. KSW dr hab. Marian Bębenek, prof. KSW dr hab. Tadeusz Biernat, prof. dr hab. Andrzej Kapiszewski, prof. KSW dr Marek J. Lubelski, prof. dr hab. Stanisław Kilian

Adiustacja:

Aneta Tkaczyk, Anna Maria Thor

Skład i łamanie:

Margerita Krasnowolska

PAŃSTWO I SPOŁECZEŃSTWO

STUDIA, ROZPRAWY, ARTYKUŁY

PRAWO

Henryk Lewandowski: Prawo polskie po akcesji (Polski) do Unii Europejskiej. Zagadnienia ogólne	5
Apoloniusz Kostecki: Główne kierunki procesu harmonizacji polskiego prawa podatkowego z prawem wspólnotowym oraz jego efekty po akcesji Polski do UE	11
Marek J. Lubelski: Wokół tzw. konstytucyjnych zasad karania	21
Agnieszka Kubiak-Cyruł: Wpływ prawa wspólnotowego na kształtowanie się standardów ochrony konsumenta w prawie polskim	31
Krzysztof Tor: Europejska Karta Samorządu Terytorialnego a regulacje prawa krajowego dotyczące statutów gmin	41
Andrzej Buczek: Odpowiedzialność podatkowa osób trzecich na tle Konstytucji RP	51
Ewa Hofmańska: Uprawnienia członków rodziny zmarłego pracownika do świadczeń ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	59
Lukasz Smaga: Rozważania na tle zmian w ustawie Prawo budowlane (obowiązujących od dnia 26 września 2005 r.)	71
Katarzyna Banasik: Współprawstwo. Glosa do orzeczeń Sądu Najwyższego z dnia 1.03.2005 r. wydanych w sprawach o sygnaturach: III KK 208/04 i III KK 249/04	81
Katarzyna Banasik: Społeczna szkodliwość czynu. Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 30.03.2005 r. (II Aka 50/05)	87

POLITOLOGIA, HISTORIA, HISTORIA IDEI

Izabela Lewandowska-Malec: Sejmy walne w latach 1588-1598 i ich dorobek ustawodawczy	95
Renata Ślusarska: Organizacja administracji skarbowej w zaborze rosyjskim w latach 1869-1915	111
Janusz Karp: Równość w myśli prawno-politycznej Ronalda Dworkina	131
Stanisław Obirek: Holokaust – problem Boga czy człowieka?	139
Wojciech Czajkowski: Zachowania publiczne i wizerunek polityka – skuteczność w odbiorze społecznym	153
Anna Pulit: Prezydentura we współczesnym systemie parlamentarnym (na przykładzie Grecji)	161

VARIA

Teresa E. Olearczyk: Znaczenie wartości w procesie wychowania 169
Stanisław Galata: Ekospazm i jego konsekwencje we współczesnych społeczeństwach 181

RECENZJE

Zdzisław Zarzycki: Artur Mezglewski, Henryk Misztal, Piotr Stanisław,
Prawo wyznaniowe, [Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006, ss. 284] 193

STUDIA, ROZPRAWY, ARTYKUŁY

PRAWO

Henryk Lewandowski

PRAWO POLSKIE PO AKCESJI (POLSKI) DO UNII EUROPEJSKIEJ. ZAGADNIENIA OGÓLNE

Badanie prawa polskiego po akcesji Polski do Unii Europejskiej (4 V 2004) wymaga innego podejścia niż przed akcesją; zamiast „dostosowania” w rozumieniu Traktatu stowarzyszeniowego z dnia 16 grudnia 1991 r. przedmiotem badań (a co najmniej punktem wyjścia badań) staje się relacja naszego prawa do prawa wspólnotowego¹. To wymaga wyodrębnienia w prawie obowiązującym w Polsce trzech grup przepisów. Są to: 1) przepisy (regulacje) wspólnotowe o bezpośredniej stosowalności w państwach członkowskich, do których należą odpowiednie dyspozycje zawarte w aktach prawa pierwotnego i w rozporządzeniach (zakładając, że są one klarowne i bezwarunkowe); 2) przepisy (akty prawne) stanowione przez organy prawodawcze Polski jako państwa członkowskiego, których wydanie jest obowiązkiem wynikającym z prawa wspólnotowego (wdrożenie dyrektyw) i które, w mniejszym lub większym stopniu, są wypełnione treścią tego prawa; oraz 3) przepisy (akty prawne) stanowione autonomicznie przez prawodawcę polskiego, co odbywa się poza obszarem prawa wspólnotowego.

By opracowanie tematu, który podejmuję, było bardziej spójne i przejrzyste, ograniczę się do prawa regulującego materię zaliczaną do I filara Unii Europejskiej (prawo wspólnotowe). Pominięte zostaną więc, bardzo zróżnicowane pod względem charakteru prawnego, przepisy (akty prawne) z zakresu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zewnętrznego (II filar) oraz przepisy dotyczące współpracy policyjnej i sądowej (III filar). Nadto, ze zrozumiałych względów, spośród źródeł prawa wspólnotowego poza zasięgiem rozważań pozostaną decyzje, które, jak wiadomo, nie mają powszechnie obowiązującego charakteru.

Przepisy pierwszej wyróżnionej grupy są częścią prawa wspólnotowego, nie należą do prawa krajowego, ale mają bezpośrednie zastosowanie w polskim porządku prawnym (tak jak i w innych państwach członkowskich). Są wyłącznym re-

¹ Spostrzeżenie to występuje też w wypowiedzi W. Czaplińskiego, *Pierwszeństwa to nie nadrzędność*, „Rzeczpospolita”, 6 września 2004.

gulatorom materii, której dotyczą; zawężają tym samym zakres kompetencji prawodawcy polskiego². Trzeba zaznaczyć, że ta kategoria przepisów wspólnotowych nie jest liczna. Na przykład w prawie pracy przedmiotem takiego unormowania są: zasada równego wynagrodzenia dla kobiet i mężczyzn za jednakową pracę czy pracę jednakowej wartości oraz sprawa przemieszczania się osób (obywateli Unii Europejskiej) do innego kraju członkowskiego Unii w celu wykonywania pracy w ramach stosunku pracy („przepływ pracowników”). Dodajmy do tego, że nie wszystkie przepisy z tej grupy zaczęły obowiązywać w Polsce zaraz po przystąpieniu do Unii. Odnosi się to do wymienionej w podanym przykładzie regulacji dotyczącej „przepływu pracowników”. Jej obowiązywanie w Polsce w relacji do zdecydowanej większości państw członkowskich „starej Unii” (nie dotyczy to tylko Wielkiej Brytanii, Irlandii i Szwecji) podlega czasowemu zawieszeniu ze względu na ustanowienie w tym obszarze okresu przejściowego (maksymalnie siedmioletniego)³. W miarę odstępowania od restrykcji okresu przejściowego zastosowanie wskazanej regulacji będzie ulegać rozszerzeniu⁴.

Druga grupa przepisów stanowi, rzecz można, trzon prawa i dotyczy wszystkich jego dziedzin. Dyrektywy, które dla Unii są narzędziem regulacji, spełniają specyficzną funkcję – funkcję harmonizacji (zbliżania) systemów prawnych państw członkowskich. Dyrektywa określa cel i, z reguły, determinuje istotne jego elementy, uznając to zadanie za niezbędne do zrealizowania z punktu widzenia interesów Wspólnoty (Unii), przy czym wskazane zadanie ma na ogół charakter standardu ochronnego. Państwom członkowskim przysługuje wybór drogi implementacji (wdrożenia do porządku wewnętrznego) rezultatu przewidzianego dyrektywą, ale mogą one też, uwzględniając wewnętrzne uwarunkowania, regulować samodzielnie, w granicach dozwolonych przez dyrektywę, elementy zadania oraz kierując się realiami wewnętrznymi, uzupełniać regulację dodatkowymi dyspozycjami, oczywiście pod warunkiem, że nie będą one sprzeczne z wytyczonym zadaniem. Uwagi powyższe wskazują na służebną rolę dyrektyw w realizacji leżącej u podstaw integracji europejskiej idei, którą jest kojarzenie jedności z różnorodnością (cechującą państwa członkowskie).

Należy przypomnieć, że z dniem wstąpienia do Unii Europejskiej Polska przyjęła dorobek prawny Unii, a więc i dyrektywy – z wyjątkiem tych, którym podporządkowanie się naszego kraju odłożono na termin późniejszy, ustanawiając odpowiednie okresy przejściowe⁵. W Załączniku XII do Traktatu Akcesyjnego występuje szereg dyrektyw, dla których wdrożenia przez Polskę ustanowiono, odpowiednio, par-, kilku-, a nawet kilkunastoletnie okresy przejściowe (najwięcej w zakresie ochrony środowiska naturalnego).

² Zob. m.in.: *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. M. M. Kenig-Witkowska, Warszawa 2004, s. 235, oraz *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, wyd. 2, Warszawa 2003, s. 245 i n.

³ Zob.: Załącznik XII do Traktatu Akcesyjnego z dnia 16 kwietnia 2003 r. [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Wybór dokumentów*, Warszawa 2003, s. 207 i n., oraz rozp. Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 26 maja 2004 r. w sprawie zakresu ograniczeń w sferze wykonywania pracy przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 123, poz. 1293, 2004.

⁴ Zagadnienie to omawia szczegółowo L. Mitrus, *Zasady zatrudniania Polaków w Unii Europejskiej w świetle traktatu akcesyjnego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2004, nr 5, s. 24 i n.

⁵ Zob.: Art. 2 i 53 Traktatu Akcesyjnego oraz Załącznik XII [w:] *Polska w Unii Europejskiej...*

Lektura polskich unormowań spraw objętych dyrektywami pozwala dostrzec pewne niedostatki w recepcji prawa wspólnotowego. Mówiąc tu o niedostatkach, nie biorę pod uwagę aspektów techniczno-legislacyjnych unormowań (na przykład niemal dosłowne „przepisywanie” dyspozycji dyrektyw czy rażący nadmiar tekstu) ani wprowadzonych terminów i pojęć obcych prawu polskiemu (na przykład „mobbingu” do prawa pracy). Chcę odnieść się do niedostatków merytorycznych, polegających na niezgodności między imperatywną częścią odpowiedniej dyrektywy a polską regulacją wdrażającą tę dyrektywę.

Tytułem przykładu podam, że niedostatki tego rodzaju występują w naszym prawie pracy – w przepisach implementujących dyrektywy: o zwolnieniach zbiorowych, o zmianie pracodawcy poprzez transfer przedsiębiorstwa (zakładu pracy) czy części przedsiębiorstwa i o zatrudnieniu okresowym (o pracy na czas określony). Ze względu na przyjęte ramy opracowania ograniczę się do krótkiej prezentacji ważniejszych z nich.

W ustawie o zwolnieniach zbiorowych (ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników) istotnie niezgodny z odpowiednią dyspozycją dyrektywy jest przepis traktujący o włączeniu do liczby pracowników, stanowiącej element definicyjny zwolnienia zbiorowego, osób, z którymi stosunki pracy zostały rozwiązane na mocy porozumienia stron (ale z inicjatywy pracodawcy i z przyczyn niedotyczących pracowników), tylko wtedy, gdy liczba pracowników odchodzących z zakładu pracy na podstawie porozumienia stron wynosi co najmniej pięć. Dyrektywa natomiast wymaganie dotyczące pięciu pracowników odnosi do pracowników zwalnianych przez pracodawcę za wypowiedzeniem. Innymi słowy, według dyrektywy w ramach limitu pracowników, z którymi następuje rozwiązanie stosunków pracy podpadające pod pojęcie zwolnienia zbiorowego, musi być co najmniej pięciu pracowników zwalnianych przez pracodawcę za wypowiedzeniem; nie ma natomiast żadnego znaczenia, jaką część w ramach tego limitu (uznanego za zwolnienie zbiorowe) będą stanowić pracownicy „opuszczający zakład pracy” na podstawie porozumienia stron.

W przepisach dotyczących zmiany pracodawcy zasadnicza niezgodność polega na tym, że w polskim prawie brak jest normy dającej pracownikowi, który nie chce być w stosunku pracy z nabywcą przedsiębiorstwa czy części przedsiębiorstwa, możliwość „sprzeciwienia się przejściu jego umowy o pracę”. Trzeba zaznaczyć, że takie uprawnienie pracownika zatrudnionego w przejmowanym przedsiębiorstwie nie wynika wprost z tekstu dyrektywy, ale zostało sformułowane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości przez odwołanie się do podstawowych zasad prawa pracy, zwłaszcza zasady wolności pracy, której wyrazem jest wolność pracownika w wyborze pracodawcy w tym sensie, że nie może on być zmuszony do pracy na rzecz nieakceptowanego przez siebie podmiotu (pracodawcy)⁶. Według

⁶ Nieco szerszą uwagę na ten temat zamieściłem w opracowaniu: H. Lewandowski, *Wpływ prawa wspólnotowego (Unii Europejskiej) na polskie prawo pracy*, [w:] *Wpływ prawa wspólnotowego (Unii Europejskiej) na prawo wewnętrzne. Przykład Francji i Polski*, red. H. Lewandowski, D. Makowski, Warszawa 2003, s. 399. Por. też: P. Rodière, *Droit social de l'Union Européenne*, 2-éd., Paris 2002, s. 420, oraz B. Teyssié, *Droit européen du travail*, 2-éd., Paris 2002, s. 231. Co do uznania orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości za źródło prawa, por. m.in.: M. Kruk, *System źródeł prawa we Wspólnotach Euro-*

polских przepisów zaś pracownik, który nie chce pozostawać w stosunku pracy z „nowym pracodawcą” (nabywcą przedsiębiorstwa czy części przedsiębiorstwa), może rozwiązać umowę o pracę dopiero po „przejsciu zakładu pracy”, i to z zastosowaniem siedmiodniowego uprzedzenia. Pracownik taki zobowiązany jest więc, wbrew swej woli, pozostawać w stosunku pracy z nowym pracodawcą co najmniej przez okres ośmiu dni (jeśli oświadczenie o rozwiązaniu stosunku pracy złoży bezpośrednio po „przejsciu” zakładu pracy).

Jeżeli chodzi o niezgodność polskich przepisów o zatrudnieniu okresowym ze wspólnotowymi, to sprowadza się ona głównie do tego, że prawodawca polski zawężił pojęcie zatrudnienia okresowego przez wyłączenie zeń zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na czas wykonania określonej pracy; nie wziął pod uwagę tego, że okres realizacji umówionej pracy, do której wykonywania pracownik został zatrudniony, jest jednym ze sposobów oznaczenia czasu trwania zatrudnienia okresowego unormowanego dyrektywą 99/70. Transpozycja dyrektyw wspólnotowych do prawa krajowego, wraz z interesującą nas w tym miejscu sprawą skutków ich niewykonania czy wadliwego wykonania w określonym terminie, ma bogatą literaturę. Dość powszechny jest pogląd, że w praktyce (w stosowaniu prawa) niezgodności o charakterze merytorycznym powinny być rozwiązywane z poszanowaniem zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego. Wielu autorów czyni jednak zastrzeżenie, że organ rozstrzygający spór, co w szczególności odnosi się do sądów, nie może orzekać *contra legem*⁷. Jeśli norma implementacyjna jest niezgodna z dyspozycją dyrektywy w takim stopniu, że sprzeczności nie da się rozwiązać na drodze interpretacji, to prawodawca krajowy jest obowiązany ją (sprzeczność) usunąć poprzez zmianę (bądź uchYLENIE) „swego” (niezgodnego z dyrektywą) przepisu. Do czasu usunięcia tej sprzeczności podmiot, który na skutek nienależytego wdrożenia dyrektywy poniósł szkodę, będzie mógł wystąpić przeciwko państwu o jej naprawienie (o odszkodowanie). Trzeba przy tym zaznaczyć, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości pojęcie „państwo” traktuje szeroko, obejmując nim organy władzy i administracji centralnej i terenowej, w tym jednostki samorządowe, oraz „podmioty prawa prywatnego” należące do państwa lub przez nie nadzorowane (uznawane za „emanację państwa”)⁸. Oczywiście, w takim przypadku państwo naraża się też na wszczęcie przeciw niemu odpowiedniego postępowania przez Komisję Europejską, z możliwością skierowania przez nią skargi do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości⁹.

pejskich, [w:] *Prawo na Zachodzie. Studia Źródła prawa w systemie demokratycznym*, red. W. Wołpiuk, Warszawa 1992, s. 225.

⁷ Por. m.in.: S. Biernat, *Wykładnia prawa krajowego zgodnie z prawem Wspólnot Europejskich*, [w:] *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, red. C. Mika, Toruń 1998, s. 123, zwłaszcza s. 133-134, oraz B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004, s. 157-177.

⁸ Zob. literaturę cyt. w poprzednim przypisie, zwłaszcza B. Kurcz, *op. cit.*, s. 204, oraz S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2004, s. 277-279. Co do szerokiego rozumienia pojęcia „państwo”, por. m.in.: S. Biernat, *ibidem*, s. 237-238, oraz D. Wojteczak, *Bezpośredni skutek prawa wspólnotowego*, [w:] *Stosowanie prawa wspólnotowego w prawie wewnętrznym z uwzględnieniem prawa polskiego*, red. B. Kornobis-Romanowska, Warszawa 2004, s. 73 i n.

⁹ Kontrowersyjne sprawy powinny być odmowy stosowania przez organy państwowe, zwłaszcza sądy, prawa krajowego sprzecznego z dyrektywami, por. m.in.: S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 233 i n., oraz

Osoba fizyczna bądź jednostka organizacyjna, które doznały uszczerbku w następstwie działania (czy braku działania) „jednostki prywatnej”, działania opartego na prawie polskim niezgodnym z odpowiednią dyrektywą, nie mają prawa do odszkodowania od tego podmiotu prawa prywatnego. Dyrektywy są bowiem adresowane do państw; nie są źródłem obowiązków jednostek prawa prywatnego¹⁰.

Wracając do podanych wyżej przykładów niezgodności o charakterze merytorycznym polskich przepisów prawa pracy z odpowiednimi dyrektywami, twierdzą, że dwóch z nich: dotyczących zwolnień zbiorowych i zatrudnienia okresowego, nie da się rozwiązać na drodze interpretacji; wymagana jest tu interwencja polskiego prawodawcy. Trzeci natomiast, dotyczący prawa pracownika do rozwiązania stosunku pracy w razie zmiany pracodawcy, może być rozstrzygnięty na gruncie obowiązującego prawa przez odwołanie się do zasady wolności pracy i uznanie przepisu pozbawiającego pracownika prawa do rozwiązania umowy o pracę przed datą transferu za nieważny z powodu niezgodności z wymienioną zasadą. Nie oznacza to, że polski prawodawca może czuć się zwolniony z obowiązku ustanowienia stosownej reguły prawnej, która określałaby wyraźnie możliwość odstąpienia od umowy przed datą transferu, jeśli pracownik nie chce kontynuacji stosunku pracy z nowym pracodawcą.

Zwiążną wypowiedź co do trzeciej grupy przepisów zaczął od uwagi, że zakres prawa wspólnotowego zawartego w aktach prawa pierwotnego, w rozporządzeniach i dyrektywach jest węższy niż prawa obowiązującego w różnych dziedzinach w większości krajów członkowskich. Złożyło się na to wiele przyczyn: Wspólnota Europejska, a następnie Unia nie zostały wyposażone w ogólną normę kompetencyjną do stanowienia prawa w ogóle czy w jakiejś określonej dziedzinie. W związku z tym działania legislacyjne odpowiednich organów wspólnotowych (Unii) podlegają regułom zasady subsydiarności, co oznacza, że organy te nie powinny tworzyć prawa, jeśli zadowalające wyniki można uzyskać na drodze jego stanowienia w państwach członkowskich¹¹. Tytułem przykładu podam, że obecnie wspólnotowe prawo nie reguluje wielu spraw tak z zakresu indywidualnego, jak i zbiorowego prawa pracy. Między innymi dotyczy to niemal całej materii ustania stosunku pracy (z wyjątkiem zwolnień zbiorowych) wraz z uprawnieniami przysługującymi (pracownikowi i pracodawcy) w razie wadliwego rozwiązania umowy. Nadto, na mocy wyraźnych przepisów z kompetencji prawodawczych organów wspólnotowych wyłączono możliwość stanowienia norm co do wynagrodzenia za pracę, zrzeszania się pracowników i pracodawców oraz strajku i lokautu.

We wszystkich dziedzinach i zakresach nie objętych prawem wspólnotowym o stanowieniu prawa decyduje prawodawca krajowy. Co prawda, jego autonomia w tym przedmiocie może być, co do jakiejś sprawy, zmniejszona ze względu na ciążący na państwach członkowskich powszechny obowiązek respektowania w procesie

A. Frąckowiak-Adamska, *Kompetencje do niezastosowania przez sędziego krajowego przepisu ustawy niezgodnego z konstytucją lub prawem wspólnotowym*, [w:] *Stosowanie prawa wspólnotowego...*, s. 167 i n.

¹⁰ Por. m.in.: B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej...*, s. 219-221.

¹¹ Por. m.in.: S. Dudzik, *Zasada subsydiarności na tle obecnych przemian w Unii Europejskiej*, „Przeгляд Prawa Europejskiego” 1999, nr 2, s. 20 i n., oraz F. Emmert i M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, wyd. 3, Warszawa-Wrocław 2001, s. 157 i n.

stanowienia (jak i stosowania) prawa podstawowych zasad prawa wspólnotowego, ale ogólnie rzecz ujmując, ograniczenie to nie ma większego znaczenia¹².

Na zakończenie uwaga o charakterze materialno-procesowym, dotycząca sądów właściwych do rozpoznawania sporów powstających na podstawie omawianych grup przepisów. Dla rozpoznawania spraw w zakresie trzeciej grupy przepisów właściwe są wyłącznie sądy polskie. Nie ma wyjątku od reguły, że spory powstałe na gruncie przepisów stanowionych na zasadzie autonomii przez państwo członkowskie podlegają jurysdykcji sądów krajowych. Inaczej rzecz się ma w sferze stosowania przepisów grupy pierwszej, a także grupy drugiej, jeśli spór ma związek z rozumieniem dyspozycji dyrektywy, do której odnosi się kwestionowany przepis prawa polskiego. We wszystkich przypadkach tego rodzaju do rozstrzygnięcia także właściwe są sądy polskie (jako sądy krajowe), ale jeśli przy rozstrzygnięciu sprawy mają one uzasadnione wątpliwości co do wykładni prawa wspólnotowego, mogą albo są obowiązane współdziałać z Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości przez kierowanie do niego pytań prejudycjalnych. Możliwość wystąpienia z pytaniem wstępnym (prejudycjalnym) do Trybunału mają sądy, których orzeczenia, według prawa polskiego, podlegają zaskarżeniu do wyższej instancji, a obowiązek wystąpienia ciąży na sądach, których orzeczenia są ostateczne¹³.

¹² Podstawowe zasady prawa wspólnotowego są omawiane w wielu publikacjach, por. m.in.: *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 185 i n., oraz M. Herdegen, *Prawo europejskie*, Warszawa 2004, s. 110 i n.

¹³ Por. m.in.: S. Biernat, *Współpraca sądów państw członkowskich z ETS w ramach procedury pytań prawnych*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 341 i n.

Apoloniusz Kostecki

**GŁÓWNE KIERUNKI PROCESU HARMONIZACJI
POLSKIEGO PRAWA PODATKOWEGO
Z PRAWEM WSPÓLNOTOWYM
ORAZ JEGO EFEKTY PO AKCESJI POLSKI DO UE**

1. Problematyka harmonizacji polskiego prawa podatkowego z prawem wspólnotowym skłania do refleksji, że wymóg harmonizacji nie został w odniesieniu do żadnej dziedziny prawa tak wyraźnie i stosunkowo wcześniej wyeksponowany bezpośrednio w traktatach założycielskich Wspólnot Europejskich, jak w stosunku do przepisów prawa podatkowego regulujących tzw. podatki pośrednie. Nastąpiło to mianowicie już w Traktacie rzymskim z 27 marca 1957 r. o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Powyższy fakt świadczy niewątpliwie o szczególnej wadze, jaką państwa członkowskie przywiązywały do procesu harmonizacji podatków pośrednich. Podatki tego typu obejmują nie tylko różnego rodzaju podatki obrotowe, w tym także ich uszlachetnioną formę w postaci podatku od wartości dodanej, ale również podatki akcyzowe. Na szczególne znaczenie harmonizacji tych podatków wskazuje wyraźnie treść przepisu art. 99 Traktatu. Stanowi on, że Rada na wniosek Komisji i po wysłuchaniu Parlamentu Europejskiego oraz Komitetu Społeczno-Gospodarczego podejmie jednomyślnie, w terminie przewidzianym w art. 7a Traktatu, uchwałę o harmonizacji przepisów prawnych państw członkowskich w zakresie podatków obrotowych, podatków konsumpcyjnych i innych podatków pośrednich, jeśli ta harmonizacja jest konieczna do stworzenia i funkcjonowania wspólnego rynku.

O tym, że treść przytoczonego przepisu także później nie straciła swej aktualności, świadczyć może inkorporowanie jej do art. 93 Traktatu z Maastricht (z 1992 r.) ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Charakterystyczne dla tej regulacji było również wyraźne podkreślenie w jej końcowej części przyczyn przywiązywania tak szczególnej wagi właśnie do podatków pośrednich. Skoncentrowanie wymogu harmonizacji na podatkach pośrednich i nieobjęcie zakresem przepisu art. 99 Traktatu podatków bezpośrednich nie-było bynajmniej przypadkowe. To

właśnie stosowanie przez poszczególne państwa członkowskie powstałej na podstawie traktatu paryskiego z 1951 r. Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali różnego rodzaju podatków obrotowych dostarczyło szeregu negatywnych doświadczeń w postaci hamowania procesów integracji gospodarczej, a w szczególności tworzenia wspólnego rynku. Na przykład we Francji stosowano nowoczesną „uszlachetnioną formę podatku obrotowego” w postaci podatku od wartości dodanej (VAT), czyli wielofazowego podatku obrotowego netto, podczas gdy w większości ówczesnych państw członkowskich, w tym w Niemczech, funkcjonowała tradycyjna, mniej korzystna forma wielofazowego podatku obrotowego brutto. Prowadziło to do konfliktów pomiędzy państwami członkowskimi, głównie Francją i Niemcami.

2. Ocena efektów procesu harmonizacji polskiego prawa podatkowego i prawa wspólnotowego natrafia z natury rzeczy na trudności, a to ze względu na długo-trwałość tego procesu oraz jego złożoność. Nie można przy tym pomijać również faktu, że w zależności od rodzaju podatków poddawanych harmonizacji różny charakter miały normy wspólnotowych aktów normatywnych, stanowiących instrumenty tej harmonizacji. Wszystko to powoduje, że ocena efektów procesu harmonizacji polskiego prawa podatkowego winna być dokonywana odrębnie w odniesieniu do podatków pośrednich i podatków bezpośrednich, przy czym w ramach podatków pośrednich odrębnego potraktowania wymaga podatek od wartości dodanej oraz tzw. podatek akcyzowy. Istotne znaczenie dla obiektywnej oceny efektów harmonizacji polskiego prawa podatkowego ze standardami Wspólnot posiada ustalenie, czy polski ustawodawca z chwilą rozpoczęcia po 1989 r. transformacji społeczno-gospodarczej oraz realizacji zamiaru włączenia się w procesy integracji zachodnioeuropejskiej dysponował już odpowiednimi aktami normatywnymi Wspólnot¹ oraz miał odpowiednią wiedzę w zakresie konstruowania nowoczesnego kształtu systemu podatkowego, odpowiadającego wymogom stawianym przez organy Wspólnot Europejskich.

Przy ocenie regulacji prawnych w zakresie polskiego systemu podatkowego istotne znaczenie ma również odpowiedź na pytanie, czy w Polsce właściwie wykorzystywano możliwości w zakresie harmonizacji polskich regulacji podatkowych ze standardami europejskimi już w okresie stowarzyszenia Polski z Unią, a więc przed akcesją do Unii Europejskiej. Do takiego postępowania zobowiązywała władze polskie treść Układu Europejskiego z 16 grudnia 1991 r., ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotą Europejską z drugiej, podpisanego w Brukseli, który wszedł w życie po ratyfikacji w dniu 1 lutego 1994 r.²

Z treści art. 69 Układu wynikało wyraźnie, że Polska jako priorytet potraktuje harmonizację „pośredniego systemu opodatkowania” oraz „podatków od przedsiębiorstw”.

¹ W tym celu przed omawianiem procesu harmonizacji w zakresie odpowiedniego rodzaju podatku wymienione zostaną najważniejsze dyrektywy i rozporządzenia regulujące ten proces.

² Dz.U. z 1994, nr 11, poz. 38.

Na marginesie wypada dodać, że harmonizacja podatków bezpośrednich, a więc podatków dochodowych i majątkowych, jakkolwiek nie została *expressis verbis* przewidziana w jednoznacznie brzmiącym przepisie traktatu założycielskiego, mogła być jednak realizowana na podstawie ogólnie sformułowanego postanowienia art. 100 traktatu rzymskiego z 1957 r.³, przewidującego możliwość harmonizacji różnych dziedzin prawa.

3. Przywiązywanie do harmonizacji podatków pośrednich w postaci podatku od wartości dodanej (VAT) szczególnej wagi⁴ przez organy Wspólnot znalazło swój bezpośredni wyraz stosunkowo wcześniej w określeniu wzorcowego kształtu podatku VAT w odpowiednich dyrektywach Rady, a także w nadawaniu tym dyrektywom charakteru systemowego o wiążącym charakterze. O stosunkowo wczesnym rozpoczęciu regulacji prawnej procesu harmonizacji podatku od wartości dodanej świadczyć może Pierwsza Dyrektywa Rady z 11 kwietnia 1967 r. w sprawie harmonizacji przepisów Państw Członkowskich w zakresie podatków obrotowych (67/227/EWG), zobowiązująca Państwa Członkowskie do wprowadzenia nowych wspólnych rozwiązań typu podatku od wartości dodanej do 1 stycznia 1970 r.⁵ 11 kwietnia 1967 r. Rada wydała także Drugą Dyrektywę, w której nakreślony został ogólny kształt systemu podatku od wartości dodanej oraz wskazane elementy systemu, podlegające obowiązkowi ujednoczenia w ramach Państw Członkowskich. Szczególną rolę w nadaniu systemowego charakteru regulacji podatku od wartości dodanej odegrała jednak Szósta Dyrektywa Rady z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji unormowań Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: „ujednolicona podstawa wymiaru” (77/388/EWG)⁶. Określiła ona podstawowe elementy konstrukcji podatku od wartości dodanej, a mianowicie podmiot podatkowy, czynności podlegające opodatkowaniu, czyli przedmiot opodatkowania, powstanie obowiązku podatkowego, podstawę opodatkowania, zwolnienia podatkowe, mechanizm odliczeń podatku naliczonego od podatku należnego, systemy specjalne: opodatkowanie małych przedsiębiorstw, rolnictwa i biur podróży.

Nie ulega wątpliwości, że regulacja kształtu podatku od wartości dodanej miała w związku z powyższym charakter systemowy. Wraz z ukształtowaniem się od 1 stycznia 1993 r. wspólnego rynku wewnętrznego dużą rolę zaczęły odgrywać dyrektywy nawiązujące do tego wydarzenia, które weszły w życie w tym dniu, a mianowicie Dyrektywa z 16 grudnia 1991 r. w sprawie wspólnego systemu po-

³ Przepis ten występuje obecnie jako art. 94 Traktatu z Maastricht z 1992 r., ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

⁴ Wśród przyczyn przywiązywania szczególnej wagi do harmonizacji podatku od wartości dodanej przez państwa członkowskie nie można pominąć faktu, że jego część miała zasilać – zgodnie z postanowieniem Rady z 1970 r. – ogólny budżet Wspólnot, stanowiąc jeden ważniejszych rodzajów wpłat własnych państw członkowskich na rzecz budżetu.

⁵ Ponieważ niektóre państwa nie były w stanie dokonać zmian w zakresie podatków obrotowych w tym terminie, uzyskały indywidualną zgodę na jego przesunięcie: Belgia – do 1 stycznia 1972 r. oraz Włochy – do 1 stycznia 1973 r.

⁶ Por.: „VI Dyrektywa VAT”, red. K. Sachs, Warszawa 2003, s. 20 i n.

datku od wartości dodanej i zmiany Szóstej Dyrektywy ze względu na zniesienie granic podatkowych (91/680/EWG) oraz Dyrektywa EWG z 19 października 1992 r. w sprawie uzupełnienia wspólnego podatku od wartości dodanej i zmiany Szóstej Dyrektywy – zbliżenie stawek podatkowych (92/77/EWG)⁷. W literaturze przedmiotu wyrażany jest pogląd, że szczegółowa regulacja normatywnego kształtu podatku od wartości dodanej, zwłaszcza w Szóstej Dyrektywie przypomina wręcz „akt prawny regulujący określony podatek w prawie wewnętrznym państw członkowskich”, a „wysoki stopień szczegółowości i precyzji wielu postanowień VI Dyrektywy [...] ogranicza swobodę polskiego prawodawcy w tworzeniu określonych konstrukcji”⁸, co z drugiej strony – dodajmy – ułatwiało mu wręcz mechaniczne odwzorowanie konstrukcji tego podatku, z czego jednak nie potrafił lub nie chciał skorzystać.

4. W Polsce podatek zbliżony swym charakterem do podatku od wartości dodanej i należący do kategorii podatków pośrednich, podlegających wymogom harmonizacji, został wprowadzony po raz pierwszy do systemu podatkowego ustawą z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym⁹, która podlegając licznym nowelizacjom, utraciła swoją moc dopiero z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, a więc 1 maja 2004 r.

Sam fakt stosunkowo wczesnej rezygnacji ze stosowania w Polsce tradycyjnych podatków obrotowych i zastąpienie ich podatkiem mającym zbliżyć jego istotę do podatku od wartości dodanej ocenić należy niewątpliwie pozytywnie. Niezrozumiale jest natomiast i zasługuje na negatywną ocenę całkowite w zasadzie zignorowanie wzorców wynikających z przytoczonych poprzednio Dyrektyw Rady, obowiązujących już w czasie opracowywania projektu polskiej ustawy o podatku od towarów i usług oraz wprowadzania go w życie¹⁰. Negatywna ocena tego podatku znalazła powszechny wyraz w literaturze. Stwierdzano w szczególności, że podatek ten różni się poważnie od podatku od wartości dodanej w krajach Unii Europejskiej, wskazywano na posługiwanie się tradycyjną terminologią obcą unijnym Dyrektywom i naruszającą istotę unijnego podatku od wartości dodanej (np. „sprzedaż”, „usługa”, „eksport usług”, „import usług” itp.) czy też na nadmierne zwolnienia i ulgi podatkowe¹¹. Zgodzić się należy również z głoszonym w literaturze poglądem, że podatek ten „niesłusznie był [...] nazywany podatkiem VAT,

⁷ Bliższe omówienie funkcjonowania podatku od wartości dodanej w oparciu o te dyrektywy zob.: H. Litwińczuk, *Podatkowe prawo wspólnotowe mechanizmy funkcjonowania podatku od wartości dodanej w warunkach rynku wewnętrznego*, [w:] *Studia z dziedziny prawa podatkowego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Apoloniusza Kosteckiego*, Toruń 1998.

⁸ R. Mastalski, *Podstawowe założenia reformy prawa podatkowego*, [w:] *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, Szczecin 2005.

⁹ Dz.U. nr 11, poz. 50 z późn. zm.

¹⁰ Warto przytoczyć pogląd C. Kosikowskiego, sformułowany w jeszcze późniejszym okresie, że „możliwości harmonizacji polskiego prawa z prawem wspólnotowym są ograniczone, ponieważ polskie Ministerstwo Finansów bardzo późno zainteresowało się tym zagadnieniem i długo nie było przygotowane do jego podjęcia”, por. B. Brzeziński, J. Głuchowski, C. Kosikowski, *Harmonizacja prawa podatkowego Unii Europejskiej i Polski*, Warszawa 1998, s. 195.

¹¹ Por. B. Brzeziński, J. Głuchowski, C. Kosikowski, *op. cit.*, s. 145.

ponieważ jego konstrukcja zasadniczo różniła się od klasycznego podatku od wartości dodanej¹². W usunięciu poważnych wad tego podatku nie pomogły liczne nowelizacje ustawy o podatku od towarów i usług z 1993 r.¹³ Polski ustawodawca nie osiągnął celu, który zakładała harmonizacja tego podatku. Nic też dziwnego, że w związku ze zbliżającą się perspektywą akcesji Polski do Unii Europejskiej podatek ten musiał być zastąpiony podatkiem odpowiadającym standardom unijnym. Wprowadzono go ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹⁴, a więc tuż przed akcesją Polski do Unii Europejskiej¹⁵. Podatek ten różni się w sposób zasadniczy od podatku od towarów i usług z 1993 r. i zasługuje w całości na pozytywną ocenę. Nie jest on jednak wolny od pewnych wad, spowodowanych nadmiernie kazuistycznym i skomplikowanym charakterem wprowadzającej go ustawy. Trudno zgodzić się w szczególności z traktowaniem stanowiącego istotę tego podatku bezwzględnego prawa podatnika do obniżenia kwoty podatku do zapłaconego w formie odliczenia od podatku należnego, podatku naliczonego i zapłaconego w poprzedniej fazie obrotu, jako uprawnienia, które może podlegać ograniczeniu lub nawet wyłączeniu. Zasadnicze wątpliwości budzi także obarczanie podatników licznymi i kłopotliwymi obowiązkami o charakterze dodatkowym, których niewykonanie zagrożone jest odpowiedzialnością administracyjną lub karną, a co gorsza, utratą „uprawnienia” do potrącenia lub zwrotu podatku¹⁶. Wątpliwości budzi również aż osiem „procedur szczególnych”, stanowiących wyjątek od ogólnych zasad stosowania tego podatku.

5. Harmonizacja podatku akcyzowego jako szczególnego rodzaju podatku pośredniego przebiegała w sposób wskazujący na pewne spowolnienie procesu harmonizacji w porównaniu z harmonizacją podatku od wartości dodanej. Świadczyć może o tym fakt, że o ile Pierwsza Dyrektywa w sprawie harmonizacji podatku od wartości dodanej podjęta została już w 1967 r., to projekt takiej dyrektywy w sprawie harmonizacji podatków akcyzowych przedstawiony został przez Komisję Europejską dopiero z początkiem 1972 r. Dotyczył on „zharmonizowanego systemu podatku akcyzowego” od olejów mineralnych, przetworzonego tytoniu oraz alkoholi, piwa i wina. Dalsze kroki w zakresie harmonizacji akcyz polegały na przygotowaniu przez Komisję Europejską w 1985 r. Białej Księgi, wytyczającej kierunki harmonizacji podatków akcyzowych. Stworzyła ona podstawy do przygotowania w r. 1990 projektu dyrektywy określającej zasady opodatkowania podstawowych produktów akcyzowych, a ponadto projektów dyrektyw strukturalnych oraz dyrektywy w sprawie ujednoczenia stawek akcyzy. Projekty te zostały przyjęte i uch-

¹² Por.: C. Kosikowski, *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2005, s. 185.

¹³ Por.: m.in. uwagi A. Gorgoń w: *Prawo podatkowe. Część ogólna i szczególna*, red. W. Wójtowicz, Bydgoszcz- Lublin 2005, s. 234.

¹⁴ Dz.U. nr 54, poz. 535 z późn. zm.

¹⁵ Nie najszcześliwsze określenie tego podatku przez ustawodawcę jako „podatku od towarów i usług”, nieoddające jego istoty, zaczerpnięte zostało z uchylonej ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług, który to podatek w zamierzeniu ówczesnego ustawodawcy pełnić miał funkcję podatku od wartości dodanej i zbliżać polski system podatkowy do standardów europejskich.

¹⁶ Por.: C. Kosikowski, *op. cit.*, s. 187.

walone przez Radę w 1992 r., weszły jednak w życie dopiero 1 stycznia 1993 r., a więc w momencie utworzenia wspólnego rynku w ramach Unii Europejskiej. Szczególne znaczenie wśród tych dyrektyw ma dyrektywa określana jako horyzontalna, a mianowicie Dyrektywa Rady 92/12/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie przepisów ogólnych dotyczących wyrobów podlegających opodatkowaniu podatkiem akcyzowym oraz w sprawie składowania, przepływu i nadzorowania takich wyrobów.

Oprócz dyrektyw regulujących ogólne zasady funkcjonowania podatków akcyzowych obowiązuje także znaczna liczba tzw. dyrektyw strukturalnych, określających zasady harmonizacji wewnętrznej struktury podatków akcyzowych stosowanych w odniesieniu do „wyrobów akcyzowych zharmonizowanych”, a mianowicie olejów mineralnych, alkoholu i napojów alkoholowych oraz wyrobów tytoniowych. Należy wskazać na interesujący fakt zaakceptowania przez Radę Unii Europejskiej Dyrektywy z dnia 20 marca 2003 r. w sprawie opodatkowania podatkiem akcyzowym „produktów energetycznych”, czyli energii elektrycznej, gazu i węgla¹⁷. Na podstawie nawet tak ogólnego przedstawienia kształtowania przez organy Wspólnot unijnych podstaw prawnych dla dokonywania harmonizacji krajowych systemów podatków akcyzowych można sformułować wniosek, że w zakresie harmonizacji podatków akcyzowych polski ustawodawca miał ograniczoną możliwość podjęcia efektywnych działań w chwili sporządzania projektu ustawy i uchwalania ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym¹⁸. Za niefortunna należy jednak uznać regulację podatku akcyzowego w akcie normatywnym zawierającym jednocześnie regulację podatku od towarów i usług. Trzeba jednak przypomnieć znamieny fakt, że w latach 40. XX w. nastąpiła w Polsce całkowita likwidacja podatku akcyzowego jako odrębnego podatku i wkomponowanie go w ramy ówczesnego podatku obrotowego. Stan ten uległ zmianie właśnie dopiero w 1993 r., kiedy podatek akcyzowy został „reaktywowany” i potraktowany jako odrębna część wspomnianej ustawy z 1993 r.

W związku z procesem harmonizacji podatków i przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej uchwalona została osobna ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym¹⁹, co niewątpliwie zasługuje na ocenę pozytywną. Jakkolwiek art. 127 tej ustawy zawiera generalną klauzulę, że ustawa wchodzi w życie z dniem 1 marca 2004 r., to jednak większość jej przepisów, w tym przepisy art. art. 62-132 weszły w życie z dniem 1 maja 2004 r., a więc w dniu akcesji Polski do UE. Dotyczyło to m.in. również Działu III – Przepisy szczegółowe, regulującego akcyzy podlegające harmonizacji, a mianowicie akcyzę na paliwa silnikowe, oleje opalowe i gaz, alkohol i napoje alkoholowe oraz na wyroby tytoniowe. Zwraca uwagę fakt, że poza wymienionymi akcyzami w Dziale III ujęta jest również kategoria tzw. akcyz niezharmonizowanych. Przepisy regulujące tę kategorię akcyz weszły w życie również 1 maja 2004 r. Można wyrazić pogląd, że jakkolwiek pro-

¹⁷ Por.: B. Kucia-Guściora, *Podstawy międzynarodowego prawa podatkowego*, [w:] *Prawo podatkowe. Część ogólna i szczególna...*, s. 424.

¹⁸ Dz.U. nr 11, poz. 50 z późn. zm.

¹⁹ Dz.U. nr 29, poz. 257 z późn. zm.

ces harmonizacji podatków akcyzowych nie został zakończony, to jednak sposób implementacji standardów Unii Europejskiej w zakresie podatków akcyzowych do polskiego ustawodawstwa jest zadowalający. Oczekiwać jednak należy stosunkowo szybkich działań w zakresie ujednoczenia wysokości stawek podatków akcyzowych.

6. Jak wyżej wskazywano, harmonizacja podatków bezpośrednich, a więc podatków typu przychodowego, dochodowego i majątkowego, nie była ujmowana w pierwotnych traktatach założycielskich Wspólnot. Potrzeba ich harmonizacji pojawiła się później, głównie w związku z hamowaniem przepływu kapitału pomiędzy państwami członkowskimi w wyniku funkcjonowania w ustawodawstwach krajowych różnych zasad w zakresie opodatkowania spółek kapitałowych, co powodowało podwójne, a nawet wielokrotne opodatkowanie m.in. dywidend wypłacanych spółce-matce przez spółkę-córkę.

W celu likwidacji tych negatywnych dla procesów integracji gospodarczej zjawisk podjęto działania, których wyrazem były następujące dyrektywy: a) Dyrektywa Rady z dnia 19 grudnia 1977 r. dotycząca wzajemnej pomocy pomiędzy właściwymi władzami różnych państw członkowskich w przedmiocie podatków bezpośrednich (77/799/EEC); b) Dyrektywa Rady z dnia 23 lipca 1990 r. o wspólnym systemie podatkowym dla fuzji, podziałów, wniesienia majątku i zmiany udziałów w odniesieniu do spółek różnych państw członkowskich (90/434/EEC); c) Dyrektywa Rady z dnia 23 lipca 1990 r. o wspólnym systemie podatkowym dla spółek-matek i spółek-córek różnych państw członkowskich (90/435/EEC); d) Dyrektywa Rady z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek (2003/48/EC); e) Dyrektywa Rady z dnia 3 czerwca 2003 r. o wspólnym systemie opodatkowania wypłat odsetek i należności licencyjnych pomiędzy spółkami powiązаныmi różnych państw członkowskich (2003/49/EC). Już nawet stosunkowo niewielka liczba dyrektyw służących harmonizacji podatków bezpośrednich, jak i daty ich stanowienia świadczą o znacznie węższym zakresie harmonizacji podatków bezpośrednich w porównaniu z harmonizacją podatków pośrednich. Treść wyżej wymienionych dyrektyw została w różny sposób uwzględniona w polskim podatku od osób prawnych. Szczegółowa treść niektórych dyrektyw czeka na pełne uwzględnienie w wielu państwach członkowskich, a więc nie tylko w polskim prawie podatkowym. Przyczyną tego jest niewątpliwie brak bezwzględnie wiążącego charakteru tych dyrektyw w porównaniu z dyrektywami dotyczącymi podatków pośrednich. Jako przykład bezpośredniej implementacji treści Dyrektywy Rady z dnia 23 lipca 1990 r. o wspólnym systemie podatkowym dla spółek-matek i spółek-córek różnych państw członkowskich (90/435/EEC) przywołać można przepis art. 22, ust. 4 i ust. 5 polskiej ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych²⁰. Przepis ust. 4 zawiera w szczególności zwolnienie od podatku dochodów z dywidend i innych dochodów uzyskiwanych przez osobę

²⁰ Dz.U. z 2000 r., nr 54, poz. 654.

prawną (spółkę-matkę) z tytułu udziału w zyskach osób prawnych (spółki-córki), które podlegają w państwie członkowskim Unii Europejskiej opodatkowaniu podatkiem dochodowym od całości swoich dochodów, bez względu na miejsce ich osiągnięcia, pod warunkiem jednak, że posiada ona (spółka-matka) bezpośrednio udział w kapitale tej osoby prawnej (spółki-córki) nie mniejszy niż 25%²¹, utrzymywany przy tym przez okres nie krótszy niż 2 lata.

Niewystarczająca harmonizacja podatków bezpośrednich przez państwa członkowskie Unii stanowi niewątpliwie jedną z głównych przyczyn dynamicznego rozwoju orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości²², dotyczącego przepisów w zakresie podatków dochodowych państw członkowskich z punktu widzenia ich zgodności z zasadami wynikającymi z prawa wspólnotowego, zwłaszcza w zakresie zapewnienia swobody przemieszczania (przepływu) towarów, osób, usług i kapitału.

7. Na zakończenie nasuwa się refleksja, że proces harmonizacji ustawodawstwa podatkowego w ramach Unii Europejskiej ma charakter ciągły. Wynika to zarówno z uzyskiwania przez poszczególne państwa zgody organów Wspólnot na przedłużenie okresów wprowadzenia określonych rozwiązań, jak i z pojawiania się lub dostrzegania nowych zjawisk wymagających ingerencji instytucji Unii Europejskiej w harmonizację krajowego prawa podatkowego, które zbyt często manifestuje słusność tezy *dura lex sed lex*²³. Ciągłość procesów harmonizacyjnych prawa podatkowego potwierdza fakt, że już w niecały rok po akcesji do Unii Europejskiej Polska została zobligowana treścią Dyrektywy Rady 77/799/EWG z 19 grudnia 1977 r. o wzajemnej pomocy właściwych władz Państw Członkowskich w dziedzinie podatków bezpośrednich (Dz.Urz.L. 336 z 27.10.1977, zm. Dyrektywy 79/1070, 92/12, 03/93 i 2004/56) do zmiany polskiego ogólnego prawa podatkowego, a mianowicie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²⁴. Zmiana polegała na wprowadzeniu do Ordynacji Działu VIIa, którego rozdz. 2 nosi znamieny tytuł, oddający istotę zmiany: „Szczegółowe zasady wymiany informacji podatkowych z państwami członkowskimi Unii Europejskiej”. Z kolei tytuł rozdz. 3, w brzmieniu: „Szczegółowe zasady wymiany informacji o przychodach (dochodach) z oszczędności”, nawiązuje jednocześnie do treści Dyrektywy Rady z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek (2003/48/EC). Nietrudno zorientować się, że celem zmian jest stworzenie podstaw prawnych dla przeciwdziałania unikaniu opodatkowania

²¹ Wysokość tego udziału będzie *nota bene* ulegała sukcesywnemu obniżaniu: 20% – do 31.12.2006 r., 15% – od 1.01.2007 r. do 31.12.2008 r., od 1.01.2009 r. – 10%.

²² Por. H. Litwińczuk, *Wpływ orzecznictwa ETS na regulacje podatkowe państw członkowskich, w tym Polski w przedmiocie podatków dochodowych – wybrane zagadnienia*, [w:] *W kręgu prawa podatkowego i finansów publicznych*, Lublin 2005, s. 125.

²³ Jako przykład szczególnych trudności w zakresie dostosowania tradycyjnego prawa podatkowego do standardów unijnych posłużyć może uznanie niemieckiego prawa podatkowego przez przedstawiciela niemieckiej nauki jako „hydry europejskiego prawa podatkowego”, H. Weber-Grellet, *Steuern im modernen Verfassungsstaat*, Köln 2001.

²⁴ Dz.U. z 1997, nr 137, poz. 926, tekst jednolity: Dz.U. z 2005, nr 8, poz. 60 z późn. zm.

wania i uchylaniu się od zapłaty zobowiązań podatkowych na obszarze Wspólnot. Dodatkowym celem było również eliminowanie dyskryminacji podatkowej wynikającej ze stosowania przez niektóre państwa drastycznych środków w egzekwowaniu należności podatkowych, co wynikało z braku właściwych, dostatecznych informacji²⁵.

²⁵ Por. I. Andrzejewska-Czernek, *Wymiana informacji podatkowych między państwami członkowskimi UE*, „Przegląd Podatkowy” 2004, nr 12.

Marek J. Lubelski

WOKOŁ TZW. KONSTYTUCYJNYCH ZASAD KARANIA

Wprowadzenie

Artykuł poświęcony jest niektórym aspektom zasadności wyodrębniania oraz dróg formułowania w prawie karnym materialnym norm szczególnego rodzaju, postrzeganych i zaliczanych do fundamentów porządku prawnego, które zwykle określamy mianem norm konstytucyjnych. Nie jest to nowe zjawisko, ale dla czasów obecnych szczególnie ważne.

1. Mówiąc o normach konstytucyjnych, niekoniecznie mamy na myśli to, że w konstytucji faktycznie zostały wyrażone, chodzi raczej o podkreślenie ich fundamentalnego znaczenia dla krajowego porządku prawnego. Stąd używane też są określenia „normy naczelné” lub „normy podstawowe”. Wprowadzają one jednak inne konotacje. Źródłem norm o charakterze konstytucyjnym mogą być też akty prawa międzynarodowego, o ile za takowe zostaną uznane. Takim konstytucyjnym zasadom karania poświęcono dość pilną uwagę w latach 90. XX w. – w czasie dyskusji nad nową konstytucją i nowym kodeksem karnym. Niekoniecznie adresowana do prawa karnego, toczy się ona nadal, i to ze znaczną intensywnością¹. Daleko jednak do

¹ Por. np.: K. Buchała, L. Kubicki, *Zasady odpowiedzialności karnej w przyszłej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 10, s. 147 i n.; K. Buchała, A. Zoll, *Normy konstytucyjne a prawo karne*, [w:] *Polskie prawo karne*, Warszawa 1995, s.14-16; L. Kubicki, *Nowa kodyfikacja karna a konstytucja RP*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 9-10, s. 24-39; A. Strzembosz, *Klauzule generalne w projekcie kodeksu karnego*, [w:] *Problemy kodyfikacji prawa karnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Mariana Cieślaka*, red. S. Waltoś, Kraków 1993, s. 99-110; P. Tuleja, W. Wróbel, *Konstytucyjne standardy prawa karnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Problemy odpowiedzialności karnej. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Kazimierza Buchały*, Kraków 1994, s. 255-270; A. Zoll, *Zasady prawa karnego w projekcie konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 3, s. 72-79. Por też np.: Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w konstytucji RP (ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12, s. 86-106; T. Zieliński, *Klauzule generalne w nowym porządku konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12, s. 134-148; ponadto: W. Wolter, *Klauzule normatywne w przepisach karnych*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1969, z. 3-4, s. 5 i n. H. Pietrzykowski, również na gruncie prawa cywilnego, utożsamia „podstawowe zasady porządku prawnego” z przepisami konstytucji, zwłaszcza zawartymi w jej rozdziale drugim – *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia*, „Przebieg Sądowy” 2005, nr 4, s. 11. W kwestii kontrowersji wyodrębniania „naczelných zasad systemu prawa” por. np.:

jej zamknięcia, tym bardziej że wzajemne relacje uchwalonych aktów, to jest konstytucji i kodeksu karnego, nie mówiąc o innych nowych kodeksach karnych, jak kodeks postępowania karnego czy kodeks karny skarbowy, są znacznie bardziej złożone i bogate, niż tego oczekiwano. Trzeba przypomnieć, że w dyscyplinach karnych zasady określane jako podstawowe, czy też naczelne, stanowią wyraźnie wyodrębniony i uznawany za pożądany przedmiot refleksji procesowej. W prawie materialnym określenie „zasady” adresuje się zwykle do ogółu norm zawartych w części ogólnej kodeksu karnego, czy – odpowiednio – innego aktu tej rangi statuującego odpowiedzialność karną (dla przykładu kodeksu karnego skarbowego).

2. Nie ma sporu, jak się wydaje, że można, a nawet trzeba, wyróżniać w sprawach odpowiedzialności karnej normy najogólniejsze, określające generalne wymogi stosowania innych norm. Konstytucja RP z 2 IV 1997 r. zawiera, i to dość liczne, normy dotyczące karania. Wspomnieć trzeba, w ramach przykładu, o zasadzie ustawowej określoności czynu i kary (art. 42, ust. 1), zasadzie humanitaryzmu w karaniu – zawartej zresztą w różnych przepisach, i tym samym wymagającej pewnej rekonstrukcji, różniącej się jednak w ostatecznym brzmieniu od zasady humanitaryzmu wypowiedzianej w kodeksie karnym, która to kodeksowa zasada jest szerzej zakreślona niż konstytucyjna i potraktowana zresztą jako zbiór zasad bardziej szczegółowych (art. 40 oraz art. 41, ust. 4 konstytucji), zasadę nieprzedawniania się ścigania zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości (art. 43 i tu rozbieżności z uregulowaniami kodeksowymi, który mówi o „zbrodniach przeciwko pokojowi, ludzkości i przestępstwach wojennych” – ujęcie kodeksu jest więc szersze od konstytucyjnego, gdyż objęto w kodeksie nieprzedawnieniem wszelkie przestępstwa wojenne, a nie tylko zbrodnie).

Normy konstytucji pozostają wobec zasad kodeksu karnego w różnych relacjach. Wymienione mają w przepisach kodeksu odpowiedniki dosłowne: warto zaznaczyć, że uchwalenie kodeksu nastąpiło 6 VI 1997 r., czyli wkrótce po uchwaleniu konstytucji (pomiędzy perypetie z wejściem kodeksu w życie, co nastąpiło dopiero z dniem 1 IX 1998 r., konstytucja weszła w życie z dniem 17 X 1997 r.).

Prace sejmowe nad oboma aktami przebiegały więc, w końcowej przynajmniej fazie, równolegle, trudno zatem mówić – w znaczeniu dosłownym – o przeniesieniu sformułowań z jednego aktu do drugiego, powtórzeniu regulacji. Akt nieuchwalony jest ciągle tylko projektem prawa, a nie prawem jako takim. Nie było możliwości redagowania kodeksu ściśle „pod konstytucję”, co być może właśnie zaowocowało rozbieżnościami w sformułowaniach tekstów prawnych.

Można te różnice bagatelizować, głosząc pogląd, że kodeks karny konkretyzuje normy konstytucyjne, które mają raczej charakter ideologiczny, nadaje im specyficzne dla dyscyplin karnych treści i kształt, a więc realizuje – wypowiada – normy konstytucyjne w specyficzny dla ustaw karnych sposób, który można określić jako „techniczny”. Nie byłbym jednak zwolennikiem takiego stanowiska. Kon-

stytucja obowiązuje wprost, w takim brzmieniu, w jakim została uchwalona i opublikowana, stosują się do niej zasadniczo te same reguły wykładni co wobec ustaw zwykłych, nie ma podstaw do łatwego pomijania sformułowań konstytucyjnych i przywiązywania wagi jedynie do brzmienia przepisów zawartych w kodeksie, co jest zjawiskiem nie rzadkim, ale wręcz powszechnym w świecie karnistów. Przykładem niech będą, choć nieco odległe od ściśle rozumianego tematu, rozbieżności w nazewnictwie postaci zjawiskowych przestępstwa – konstytucja mówi o sprawstwie „zleceniowym”, kodeks takiego nie zna, jest w nim natomiast wyodrębniona postać „poleceniowa” (odpowiednio art. 44 konstytucji i art. 18, § 1 kodeksu karnego). Taki stan trwa już ładnych kilka lat i nie doczekał się większego zainteresowania doktryny ani korekt ustawy karnej, choć takie się dokonuje, często zaś czas na dostosowanie stanu ustawodawstwa do konstytucji dawno już minął. Można wobec tego zasadnie głosić, że konstytucja poszerza (uzupełnia) kodeksowe postacie zjawiskowe przestępstwa właśnie o sprawstwo zleceniowe, choć taka teza wymagalaby oczywiście głębszej i odrębnej dyskusji, na którą brak tu miejsca. Stawiam ją jako egzemplifikację stanu i wielopoziomowości relacji, jakie zachodzą między konstytucją a kodeksem karnym (ustawodawstwem karnym)².

Wracając do zasadniczego nurtu obserwacji – poza wymienionymi już zasadami, o znaczeniu dla prawa karnego niewątpliwie fundamentalnym lub przynajmniej bardzo istotnym (na co wskazywać może chociażby lokalizacja odpowiedników powołanych przepisów konstytucji w kodeksie: art. 1, § 1 k.k., art. 3 k.k., 105 k.k.) – są też zawarte w konstytucji normy wprowadzające także karania dotyczące, lecz adresowane generalnie i niewątpliwie bez zasadniczego celu wywołania odpowiednich konsekwencji, właśnie w całokształcie norm karaniu (odpowiedzialności karnej) poświęconych. Przykładem niech tu będzie wyrażona w konstytucji w sposób kategoryczny i niedopuszczający wyjątków zasada prawnej ochrony życia (art. 38), co wyłącza, w moim przekonaniu, możliwość restytuowania w Polsce kary śmierci (bez zmiany w tej materii konstytucji), a o czym się na ogół w debatach publicznych poświęconych karze śmierci nie mówi (podobnie jak o zobowiązaniach międzynarodowych Polski wynikających z przystąpienia do Unii Europejskiej i ratyfikacji europejskiej konwencji praw człowieka wraz z protokołami dodatkowymi). Swoboda w sposobach karania jest więc mocno ograniczona³. Aby popatrzeć i w innym kierunku: zauważmy, że wypowiedziano np. w konstytucji prawo do poruszania się (po terytorium RP – art. 52), co ma też bezpośrednie odniesienia do prawa karnego, bo przecież jakże często realizacja norm prawno Karnych takie prawo ogranicza lub wręcz znosi. Nie ma jednak zapewne potrzeby dalszego rozpatrywania tej kwestii, albowiem konstytucja nie wypowiada w ten sposób żadnej za-

² Interesującym i, jak sądzę, ważnym argumentem w przedmiocie „sprawstwa zleceniowego” może być statut Międzynarodowego Trybunału Karnego, który w art. 25, ust. 3b wyróżnia jako formę popełnienia przestępstwa jego „zlecenie”, obok sprawstwa wykonawczego i pośredniego, a także nakłaniania, pomagania, podżegania i jakiegokolwiek innego przyczyniania się, por.: *Międzynarodowy Trybunał Karny*, red. E. Zielińska, Warszawa 2004; J. Izydoreczyk, P. Wiliński, *Międzynarodowy Trybunał Karny*, Kraków 2004. Zagadnieniu „sprawstwa zleceniowego” poświęcony jest w niniejszym tomie artykuł K. Banasik.

³ Por.: K. Bagan-Kurluta, G. B. Szczygieł, *Granice zobowiązań międzynarodowych Polski a koncepcja przywrócenia kary śmierci*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 1, s. 5-18.

sady prawa karnego; przeciwnie – normy ustaw karnych prawo do swobody poruszania się konkretyzują i we właściwy sobie sposób ograniczają.

3. Są jednak także zasady o podstawowym dla karania (odpowiedzialności karnej) znaczeniu, które w konstytucji RP nie zostały jednoznacznie wypowiedziane, jak chociażby zasada zawinienia, wyrażona w art. 1, § 3 kodeksu karnego, której w konstytucji odpowiada jedynie zasada domniemania niewinności (art. 42, ust. 3)⁴, co nie jest, w moim przekonaniu, równoważne, jako że plasuje się ona w takiej redakcji w systemie zasad procesowych, a nie karnomaterialnych; ma ona zresztą w kodeksie postępowania karnego dosłowny odpowiednik (art. 5, § 1). Inne, choć niewypowiedziane w sensie dosłownym, mogą być z przepisów konstytucyjnych, przy zastosowaniu już tylko podstawowych reguł wykładni, bez żadnych wątpliwości wywiedzione, jak np. generalna zasada przedawniania się ścigania przestępstw.

Wzajemny stosunek norm konstytucyjnych i prawnokarnych jest więc niejednoznaczny. Tym bardziej zasadne jest pytanie o zawartość i źródła katalogu zasad fundamentalnych. W szczególności trzeba rozważyć kwestię, czy katalog konstytucyjny może być uzupełniany i jaką drogą (z jakim uzasadnieniem) miałyby to następować? Problem jeszcze bardziej się skomplikuje, gdy charakter zasady fundamentalnej zechcemy nadać normie niewypowiedzianej w sposób skonkretyzowany w przepisach prawa stanowionego, a więc gdy będziemy poszukiwać takich zasad w ogólnej wizji państwa i prawa. Zasady takie mają w swej istocie charakter cywilizacyjny i do nich właśnie, w moim przekonaniu, należy zaliczać zasadę zawinienia⁵. Możemy też nadawać rangę konstytucyjną normom wypowiedzianym w aktach międzynarodowych – tu z pewnością trzeba w pierwszym rzędzie wymienić paktów praw człowieka, o ile, rzecz jasna, uznamy, że nie znalazły one dotychczas wystarczającego odzwierciedlenia w wewnętrznym prawie stanowionym⁶. Niektórzy autorzy wymieniają, jako fundamentalne dla prawa karnego,

⁴ A. Zoll twierdzi, że zasada winy ma rangę konstytucyjną i wynika wprost zarówno z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), jak i z zasady godności człowieka jako najwyższego i niezbywalnego dobra. *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, t. 1, red. A. Zoll, Kraków 2004, s. 64.

⁵ Takie aspekty dostrzega m.in. A. Wąsek, rozważając, w kontekście winy, związku prawa i moralności, A. Wąsek, *Kodeks karny. Komentarz*, t. 1, Gdańsk 1999, s. 37. Podobnie G. Rejman, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. G. Rejman, Warszawa 1999, s. 154 oraz s. 166-169.

⁶ Por. np.: P. Hofmański, *Konwencja europejska a prawo karne*, Toruń 1995, s. 37-58; *idem*, *Nowe polskie prawo karne w świetle europejskich standardów ochrony praw człowieka*, Warszawa 1997. W tej materii por. także np.: S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a Konstytucja RP i prawo polskie – kilka refleksji*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 11, s. 18-27; E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jego konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 4, s. 3-10; J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasady ogólne prawa jako źródło europejskiego prawa wspólnotowego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 4, s. 23-35; M. A. Nowicki, *Wokół konwencji europejskiej*, Warszawa 1992, s. 156-166; O. Sitarz, *Znaczenie prawa międzynarodowego dla ochrony praw dziecka w prawie karnym jako prawie wewnętrznym*, [w:] *U progu nowych kodyfikacji karnych. Księga pamiątkowa ofiarowana profesorowi Leonowi Tyszkiewiczowi*, Katowice 1999, s. 119-137; M. Szczepaniak, *Uregulowanie obrony koniecznej w kodeksie karnym z 1997 r. a europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 1999, z. 1, s. 119-128; *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Kraków 2005; M. Zubik, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 3, s. 3-16. Por. także: J. Pradel, G. Corstens, *Droit penal europeen*, Paris 1999, s. 239-322; C. de Than, E. Shortts, *International Criminal Law and Human Rights*, London 2003, s. 271-344. W kwestii skutków orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z konstytucją przepisów k.p.k. o europejskim nakazie aresztowania (607),

zasady wywiedzione z innych, często trudnych do jednoznacznego ustalenia źródeł, oczywiście bez względu na to, czy są one gdzieś w prawie stanowionym literalnie wypowiedziane – odwołując się tu do pewnej uogólnionej wizji prawa karnego, ukształtowanej jego historią i refleksją badaczy oraz pismami myślicieli. Chyba chodzi tu o kryterium tzw. zgody powszechnej jako wyznacznika poszukiwania prawdy, odwołujemy się tym samym do tzw. standardów cywilizacyjnych – fundamentów kulturowych, określonych społeczeństw (np. uznawanie karania za *ultima ratio*).

Nie trzeba osobno dokumentować tezy, że zasady, jeżeli są dla systemu prawa fundamentalne, to winny rzutować na wykładnię i stosowanie wszystkich pozostałych norm gałęzi prawa, której dotyczą, a więc stale i bezpośrednio być uwzględniane w praktyce wymiaru sprawiedliwości, w tym znajdować należną pozycję i odzwierciedlenie w orzecznictwie np. Sądu Najwyższego jako organu powołanego w sposób szczególny do formułowania jego wykładni (odnoszę wrażenie, że taka aktywność Sądu Najwyższego w obszarze prawa materialnego uległa zamrożeniu po wejściu w życie konstytucji z 1997 r.)⁷. Oczywiście organem szczególnie uprawnionym do budowania katalogu zasad rangi konstytucyjnej jest Trybunał Konstytucyjny, a w innym kontekście i wymiarze – Europejski Trybunał Praw Człowieka; zasadniczo artykuł tych obszarów jednak nie dotyka, koncentrując się na sposobach odczytywania katalogu zasad konstytucyjnych na poziomie prawa nauczanego, a więc widzianego oczami aktualnie publikowanych opracowań fundamentalnych, takich jak podręczniki czy komentarze, rzecz jasna, prawa materialnego, bo procesowe, z racji oczywistych odrębności chociażby przedmiotu regulacji, staram się wyraźnie separować i nie poświęcać mu osobnej uwagi.

4. A. Marek do zasad fundamentalnych, które będą też określane naczelnymi, zalicza zasadę *nullum crimen sine lege* wraz z wynikającym z niej zakazem stosowania analogii oraz zasadę *lex retro non agit*⁸. L. Gardocki wymienia zasadę odpowiedzialności za czyn, zasadę winy, zasadę odpowiedzialności indywidualnej i osobistej, zasadę humanitaryzmu, a także zasadę *nullum crimen sine lege* z jej rozwinięciami, takimi jak zakaz analogii, *lex retro non agit*, i również *nulla poena sine lege*⁹. M. Bojarski podaje katalog zbieżny z katalogiem L. Gardockiego, nie ma w nim jednak zasad odpowiedzialności za czyn i zasady odpowiedzialności indywidualnej, pojawia się natomiast zasada szkodliwości społecznej (*nullum crimen sine periculo sociali*)¹⁰.

§1 k.p.k.) dla krajowego porządku prawnego, por.: M. Muszyński, *Jesienne referendum byłoby przedwczesne*, „Rzeczpospolita” 2005, nr 108, s. C5. O policentryczności prawa na tle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niesprzeczności z konstytucją traktatu o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, por. np.: E. Siedlecka, *UE nie wadzi polskiej konstytucji*, „Gazeta Wyborcza”, 12.05.2005, s. 6.

⁷ Bardzo interesujące przykłady rozstrzygnięć Sądu Najwyższego, wywiedzionych z zasad konstytucyjnych, *nota bene* na gruncie konstytucji z 1952 r., podaje A. Wąsek, *op. cit.*, s. 16-18, w szczególności t. 7, 9, 10.

⁸ A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2005, s. 55-57.

⁹ L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2004, s. 7-19. Podobny katalog formułują K. Indecki, K. Liszewska, *Nauka o przestępstwie, karze i środkach penalnych*, Warszawa 2002, s. 31-37.

¹⁰ M. Bojarski, [w:] *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, red. M. Bojarski, Warszawa 2004, s. 34-43.

T. Bojarski naczelnych zasad prawa karnego materialnego jako odrębnego wymiaru opisu materii prawnokarnej nie wyróżnia, pisze natomiast o podstawowych „cechach” prawa karnego, umieszczając w nich zasadę określoności przestępstwa, zasadę winy, zasadę odpowiedzialności za czyn, indywidualizacji odpowiedzialności, w tym indywidualizacji kary, zasadę subsydiarności, równości wobec prawa, praworządności, wreszcie zasadę humanitaryzmu, postrzeganą zresztą zasadniczo jako stosowanie idei humanitaryzmu¹¹. A. Wąsek niewątpliwie uznaje istnienie „naczelnych zasad współczesnego prawa karnego”¹², zaliczanych do „porządku konstytucyjnego”, plasując wśród nich zasadę *nullum crimen sine lege poenali anteriori*, z jej rozwinięciami, w szczególności w postaci zasady *nulla poena sine lege*, a także zasady odpowiedzialności za czyn, jego społecznej szkodliwości oraz winy¹³. J. Giezek podkreśla, że konstytucyjną jest zasada *nullum crimen sine lege*, i przypomina, że takową zawierała także konstytucja marcowa z 1921 r. oraz kwietniowa z 1935 r.¹⁴ Do zasad konstytucyjnych zalicza także zasadę *lex retro non agit*. Zaznacza ponadto, że konstytucja koryguje tu przepisy kodeksowe, poprzez ustalenie, że czyn podlega ukaraniu także wtedy, gdy stanowił w czasie jego popełnienia przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego. Podnieść w tym miejscu wypada, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zakaz nieretroakcji nie ma znaczenia bezwzględne¹⁵.

Najobszerniejszy katalog zasad podstawowych formuluje J. Warylewski¹⁶. Wymienia on: zasadę praworządności, do której zalicza *nullum delictum sine lege* i *nulla sanctio sine lege*, zasadę sprawiedliwości, humanizmu, subsydiarności, czynu, społecznej szkodliwości, winy, indywidualizacji odpowiedzialności, *in dubio pro reo*, *nulla sanctio sine iudicio*, stałości i pewności prawa. Źródeł wyróżnionych zasad upatruje w „najbardziej istotnych rozwiązaniach normatywnych i ideach przewodnich” ustawy karnej. Zastrzega też, że część zasad ma charakter „ogólnoprawny”, a część dotyczy tylko prawa karnego jako takiego. Do tak plasowanych zasad zalicza odrębnie zasadę *lex retro non agit*.

Mój własny katalog zbieżny byłby z katalogiem sformułowanym przez J. Warylewskiego, z tą jedną korektą, że nie widzę uzasadnienia dla uwzględniania w nim wymiarów „ogólnoprawnych”, a więc w szczególności zasady stałości i pewności prawa. Podkreślić jednak pragnę, iż zgodni jesteśmy, że nie można w katalogu zasad podstawowych prawa karnego materialnego nie uwzględniać przynajmniej niektórych fundamentalnych zasad procesowych, jako że odpowiedzialność karna (karanie) nierozłącznie jest związana ze sposobem jej realizacji (co trafnie

¹¹ T. Bojarski, *Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2003, s. 20-22.

¹² A. Wąsek, *op. cit.*, s. 31, t. 47.

¹³ *Ibidem*, s. 16-39.

¹⁴ J. Giezek, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Wrocław 2000, s. 24 i n.

¹⁵ Por. np.: M. Królikowski, *O dopuszczalności retroaktywnego stosowania wykładni w prawie karnym (przypadek tak zwanych sztelców przy murze berlińskim)*, [w:] *Teoria i praktyka...*, s. 229-244. Ogólnie o retroaktywności, por.: W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Kraków 2003. Por. też np.: M. Safjan, *Widmo przedawnienia (Rozważania prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Z profesorem Markiem Saffianem rozmawia Jolanta Kroner)*, „Rzeczpospolita” 2005, nr 49, s. C3. Do przelamania nieretroakcji nawołuje R. Bugaj, *Odpowiedzialność i przebaczenie*, „Rzeczpospolita” 2005, nr 108, s. 12.

¹⁶ J. Warylewski, *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2004, s. 78-91.

czyni nasza konstytucja), i pomijając w nim przynajmniej „prawa do sądu”, rozumianego także jako prawo do uczciwego, sprawiedliwego i jawnego procesu, z prawem do obrony i co najmniej dwuinstancyjnego postępowania, jak również zasady domniemania niewinności (J. Waryłewski ujmuje prawo do sądu wąsko – *right of access to the court*, zasadzie sprawiedliwości nadaje zaś tylko wymiar materialno-prawny)¹⁷. Nie brak mi pewnych wątpliwości, czy zasada subsydiarności, nie mająca przecież oparcia w wyraźnie sformułowanym przepisie konstytucji, może do zasad naczelnych być zaliczana i z czego ewentualnie ją wyprowadzać, jako że tkwi bardziej w pewnej wizji państwa i porządku prawnego, niż dającym się jednoznacznie wskazać dokumencie. Można wprawdzie powoływać się tu także na dorobek badań naukowych nad stosowaniem i efektywnością prawa karnego, są to jednak inne źródła niż pozostałych zasad, gdzie oparcie normatywne, czy to w porządku krajowym, czy też międzynarodowym, jest ewidentne. Dostrzegam też problem z właściwym i dostatecznie „solidnym” umocowaniem, a nawet opisaniem treści, zasady zawinienia, o czym wcześniej już wspomniano, tu zaś dodam, że w przepisach kodeksu karnego (i nie tylko, bo także np. w przepisach ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich) ulega ona istotnym ograniczeniom i korektom – żeby nie powiedzieć, wyłączeniom, jeśli tylko wspomnieć o polskim modelu odpowiedzialności za czyny popełnione w stanie nietrzeźwości lub odurzenia (por. art. 31, § 3 k.k.). Niedawno zwrócił uwagę na tę kwestię T. Kaczmarek, który zresztą we wspomnianym opracowaniu wyróżnia, nie wymieniając powyżej przez innych, zasadę ochrony dóbr prawnych, określając ją – słusznie – podstawową i równorzędną z zasadą zawinienia¹⁸. Tym samym katalog sformułowany przez J. Waryłewskiego powinien ulec poszerzeniu przynajmniej o jeszcze jedną pozycję. Po skorygowaniu listy w postulowany powyżej sposób, to jest przez pominięcie zasady stałości i pewności prawa, zasad podstawowych, zgeneralizowanych, bo szereg z nich, jak choćby zasada praworządności, rozwija się w bardziej szczegółowe zasady składowe, byłoby dziesięć: ochrony dóbr prawnych, subsydiarności, praworządności, humanitaryzmu, odpowiedzialności za czyn, zawinienia, społecznej szkodliwości, indywidualizacji odpowiedzialności, sprawiedliwości, prawa do sądu.

5. Czy należy mówić o zasadach bezwzględnych – jak *nullum crimen*, i względnych – jak zakaz retroakcji? Zapewne tak, choć można, i chyba trzeba, postulować usuwanie ograniczeń zasad podstawowych i formułowanie ich w sposób bezwzględny, gdyż tylko wówczas podstawowymi naprawdę się stają. Z bogactwa określeń przedmiotu artykułu wybrałam nazwę „konstytucyjne”, gdyż w takim właśnie wymiarze winny być postrzegane: jako mające szczególne znaczenie, wiążące nawet ustawodawcę, bezpośrednio kształtujące wykładnię i praktykę stosowania norm pozostałych.

6. Wyróżniane w nauce procesu naczelne zasady procesowe mają często, jak można wnosić, inne znaczenie i charakter od omawianych, jako że przypisuje im się też

¹⁷ *Ibidem*, s. 90 i 91.

¹⁸ T. Kaczmarek, *Spory wokół charakteru odpowiedzialności karnej sprawców przestępstw popełnionych w warunkach zawinionej nieporczytalności*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 1, s. 35-45.

charakter opisujący i porządkujący, a nie *sensu stricto* normatywny¹⁹. Oczywiście, szereg z nich ma charakter konstytucyjny, jak choćby wymieniana już zasada *in dubio pro reo* (trudno zresztą, aby było inaczej, skoro prawo materialne służy realizacji norm materialnych i spełnia m.in. funkcje gwarancyjne, tak ważne dla podstaw ładu prawnego państwa oraz praw człowieka). Nauka procesu rozróżnia więc zasady prawnie zdefiniowane i prawnie niezdefiniowane, a wśród tych pierwszych zasady konstytucyjne. Jak to trafnie zauważa S. Waltoś, znaczenie zasady konstytucyjnej zasadza się na tym, że jeżeli sformułowana jest w sposób umożliwiający jej bezpośrednie zastosowanie, staje się „normą samowykonalną”, ponadto przepisy prawa wewnętrznego podlegają kontroli pod kątem ich zgodności z konstytucją²⁰. Katalog naczelných zasad procesowych wyróżniany i opisywany w nauce procesu karnego, z przyczyn wskazanych, posiada elementy wspólne z omawianym, na co zresztą zwrócono uwagę. Osobiście jestem zwolennikiem nieseparowania w sposób bezwzględny gałęzi prawa karnego i opisywania go na poziomie fundamentów integralnie, co zresztą narzuca nie tylko istota odpowiedzialności karnej (karania), ale także praktyka ustawodawcza, gdzie przecież normy materialnoprawne pojawiają się w sposób zapewne nieuchronny, także w ustawach procesowych (żeby wskazać przykład, powołam sformułowania art. 335 k.p.k. w brzmieniu ustalonym nowelą z 10 I 2003), zaś normy o zasadniczym znaczeniu procesowym (jak np. przedawnienie) zawarte są w ustawach materialnych.

7. Wspomnieć też trzeba o występujących w innych, niekarnych, dziedzinach prawa tzw. klauzulach generalnych, jak choćby klauzuli zasad współżycia społecznego zamieszczonej w art. 5 kodeksu cywilnego (czy art. 8 kodeksu pracy). Nie miejsce w ramach tego artykułu wchodzić na to pole. Tym niemniej, pytanie o analogiczność problemu warte jest przynajmniej zasygnalizowania²¹. Niektóre z wymienio-

¹⁹ Por.: np. S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, wyd. 6, Warszawa 2002, s. 205-334; *idem*, *Naczelné zasady procesu karnego*, Warszawa 1999; K. Marszał, S. Stachowiak, K. Zgryzek, *Proces karny*, Katowice 2003, s. 41-108; A. Gaberle, *Leksykon polskiej procedury karnej*, Gdańsk 2004, s. 358-382, a także np.: M. Wąsek - Wiaderek, *Zasada równości stron w polskim procesie karnym w perspektywie prawnoporównawczej*, Kraków 2003.

²⁰ S. Waltoś, *Proces...*, s. 209.

²¹ Por. np.: L. Leszczyński, *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Kraków 2001; I. C. Kamiński, *Slusznosc i prawo. Szkic prawnoporównawczy*, Kraków 2003; T. Pietrzykowski, *Wsteczne działanie prawa i jego zakaz*, Kraków 2004. Jako przykład stosowania klauzul generalnych prawa cywilnego por. np. tezę orzeczenia SN z 8.01.2003, II CKN 1097/00, OSNC nr 4/2004, poz. 55, o treści: „Postanowienia umowy zastrzegające rażąco wygórowane odsetki jest nieważne w takiej części, w jakiej zasady współżycia społecznego ograniczają zasadę swobody umów”. Postawię tu retoryczne pytanie: Czy można sobie wyobrazić i na dodatek postulować, aby tak właśnie było, że zapadnie orzeczenie, w którym sąd karny stwierdzi, że np.: „ukaranie sprawcy w przedmiotowym przypadku narusza zasadę humanitaryzmu ze względu na jego bardzo podeszły wiek i bardzo zły stan zdrowia”? Z drugiej strony trzeba podkreślić, penetrując te cywilistyczne inspiracje myślenia o podstawowych zasadach i roli w stosowaniu prawa, że Sąd Najwyższy nie postrzega art. 5 k.c. jako „nadrzędnego” w stosunku do pozostałych przepisów prawa cywilnego – por. wyrok z 22 V 2002, I CKN 1567/99, OSNC 7-8/2003, poz. 109 (z: Uzasadnienia, s. 115). Jednak zarazem „zasady współżycia społecznego” plasowane być mogą obok np. zasady praworządności i tym samym zaliczane do „naczelných zasad prawnych obowiązujących w RP” – w materii tej por. wyrok Sądu Najwyższego z 11 VII 2002, IV CKN 1211/00, OSNC 9/2003, poz. 125 i powołane tam orzecznictwo dotyczące „obowiązujących zasad państwa prawa”, a nadto por. wskazane w tym wyroku przepisy Konstytucji jako źródła zasad podstawowych (art. 32 – równość wobec prawa, art. 2 – sprawiedliwość społeczna, ale też art. 20 – wolność gospodarza; perspektywa odniesień jest więc szeroka i – rzecz można – nieskrępowana).

nych zasad konstytucyjnych mają, lub mieć powinny, w moim przekonaniu, charakter właśnie klauzul generalnych, a więc winny być uwzględniane przy stosowaniu norm pozostałych, wyznaczać ich granice, a nawet kształtować treść. Taką przeciwieństwem klauzuli generalnej jest zasada humanitaryzmu, której znaczenie dla systemu karania trudne jest do przecenienia.

8. Na zakończenie pytanie o możliwość rozszerzania katalogu tzw. zasad konstytucyjnych, przynajmniej na płaszczyźnie postulatywnej. Odpowiedź tkwi w sposobie odczytywania norm konstytucyjnych i źródeł ich pochodzenia. Wykładnia Trybunału Konstytucyjnego często sięga do argumentów i rozstrzygnięć daleko wykraczających poza literalne brzmienie przepisu. Taka jest przeciwieństwem natura norm konstytucyjnych. Nie bez znaczenia jest orzecznictwo Trybunału w Strasburgu, jako że ponadkrajowy porządek prawny przybiera także wymiar konstytucyjny. Osobiście postuluję dopisanie do katalogu zasad o charakterze fundamentalnym zasady priorytetu kar i środków wolnościowych nad stosowaniem kar izolacyjnych (karanie karą pozbawienia wolności jako *ultima ratio*, odpowiednio zasada taka winna być adresowana także do tymczasowego aresztowania)²² oraz zasady generalnego nie stosowania klasycznej odpowiedzialności karnej – odpowiedzialności karnej *sensu stricto* – wobec małoletnich²³. Takie postulaty, podzielane dość powszechnie w środowiskach naukowych, muszą jednak najpierw zyskać szerszą akceptację społeczną i zrozumienie dla ich źródeł, aby móc pretendować do rangi normy o charakterze konstytucyjnym (chyba że nabiorą mocy konstytucyjnej inną drogą, co w praktyce oznacza wprowadzenie ich do porządku międzynarodowego).

Trzeba też postulować, aby „konstytucyjność” zasad była czymś faktycznym, wprost wynikającym z rodzaju tekstu prawnego, w którym są zawarte, a nie hipotezą pozbawioną normatywnego podłoża, jakże bowiem łatwo nadajemy swoim, nie podzielanym przez innych przekonaniom moc omalże konstytucyjną i jak zarazem łatwo jest przeoczyć zmiany wynikające ze zjawisk współczesności, narzucające konieczność korygowania sądów o zasadach karania (problem zaakceptowania rezygnacji z karania śmiercią, gdy zasada ta została wypracowana w porządku międzynarodowym).

Podsumowanie

Na kanwie tych wywodów ośmielę się wyrazić postulat pod adresem Komisji Rządowej do Spraw Nowelizacji Kodeksu Karnego i Innych Ustaw Karnych: może by tak rozważyć poświęcenie pierwszego rozdziału „karnej ustawy zasadniczej” na zebranie i wyrażenie podstawowych (konstytucyjnych) zasad odpowiedzialności

²² A. Zoll w swej publikacji: *Założenia politycznokryminalne kodeksu karnego w świetle wyzwań współczesności*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 9-10, s. 49, stwierdza: „Założeniem kodeksu karnego jest traktowanie kary pozbawienia wolności w stosunku do drobnych i średnich przestępstw jako *ultima ratio*”. Dobitnie zasadę tę wyjaśnia J. Warylewski, *op. cit.*, s. 86-87.

²³ Por.: A. Gaberle, *Kontynuacja i zmiana (o projekcie kodeksu nieletnich)*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 4, s. 16.

karnej. Zdaję sobie sprawę, że odmienne są tradycje redagowania ustaw karnych, jednak wobec wielości pomysłów dotyczących tego, jak karać i jak postępować z przestępcami²⁴, zbudowanie i wyrażenie katalogu niewątpliwych rudymentów ułatwić winno rozstrzygnięcie kwestii bardziej szczegółowych, co nie znaczy, że dla praktyki karania mniej ważnych, i zapewnić kontynuację szlachetnych i nowatorskich idei polskiego prawa karnego, w szczególności tych, które przyświecały projektodawcom kodeksu karnego z 1932 r. Obecny rozdział I kodeksu karnego, oprócz niewątpliwie fundamentalnych zasad karania wyrażonych w art. 1, zawiera przepisy, które równie dobrze mogą się znaleźć w innym miejscu ustawy (jak np. reguły intertemporalne i interlokalne – art. 4-6 k.k.). To rzecz jasna tylko pewna figura myślowa – wyobrażenie sobie innego kształtu początku kodeksu karnego. Dla rozważań podjętych w tym artykule stanowi, jak myślę, czytelną puentę.

²⁴ Por.: M. J. Lubelski, *Przewodnie idee postępowania ze sprawcami czynów zabronionych (kontrowersje prawa karnego u progu XXI wieku)*, [w:] *Polska i społeczeństwo w XXI wieku. Państwo i prawo w XXI wieku – szanse i zagrożenia*, red. B. Stoczevska, Kraków 2004, s. 175-191.

Agnieszka Kubiak-Cyrul

WPLYW PRAWA WSPÓLNOTOWEGO NA KSZTAŁTOWANIE SIĘ STANDARDÓW OCHRONY KONSUMENTA W PRAWIE POLSKIM

Cele prawa wspólnotowego w zakresie ochrony konsumenta

Jednym z celów Wspólnoty Europejskiej określonych w prawie pierwotnym jest podwyższanie poziomu ochrony konsumenta. Nie powinno to dziwić, bo chodzi tu przecież o interesy największej grupy społecznej w zjednoczonej Europie – 450 milionów konsumentów. Zadania Wspólnoty Europejskiej w zakresie polityki konsumenckiej formułowane są w ogólnych programach przyjmowanych co cztery lata. Mają one szeroki zakres i wykraczają poza zasadnicze kompetencje Wspólnoty.

Strategia polityki konsumenckiej Wspólnoty na lata 2002–2006 obejmuje zagadnienia dotyczące ochrony bezpieczeństwa, interesów ekonomicznych i prawnych konsumenta, informację i edukację konsumencką oraz promowanie organizacji konsumenckich¹. U jej podstaw leży założenie, że niedostatki wiedzy konsumenckiej utrudniają nabywcom dochodzenie roszczeń i pogłębiają nierównowagę w stosunkach rynkowych. Realizacja tej strategii ma umożliwić konsumentom świadome dokonywanie zakupów na terenie całej UE, w poczuciu, że ich prawa są wszędzie respektowane i że w razie komplikacji mogą skutecznie realizować swoje uprawnienia. To też sprawi, że konsumenci będą mogli korzystać z dobrodziejstw wspólnego rynku na równi z innymi jego uczestnikami.

Ochrona ta z założenia ma charakter interdyscyplinarny i wielopoziomowy. Dotychczasowe działania Wspólnoty w tym zakresie znalazły swoje odzwierciedlenie w wewnętrznych porządkach państw członkowskich. Bez wątpienia podstawowe uregulowania prawne z zakresu ochrony konsumenta obowiązujące obecnie w Polsce są

¹ COM (2002) 208 final.

właśnie wynikiem dostosowywania prawa polskiego do standardów wspólnotowych określonych w dyrektywach².

Dyrektywa jako środek regulacji spraw dotyczących ochrony konsumenta i problemy z tym związane

Programy, w których Wspólnota określa politykę w zakresie ochrony konsumenta, nie sugerują konkretnych rozwiązań prawnych i nie mają charakteru wiążącego. Ich realizacja następuje poprzez przyjmowanie przez organy Wspólnoty odpowiednich regulacji prawnych. Mogą to być rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. W odniesieniu do ochrony konsumenta najczęściej wykorzystuje się dyrektywę.

Przyczyną niestosowania rozporządzeń do regulacji sytuacji prawnej konsumenta jest charakter tego aktu prawnego. Rozporządzenie obowiązuje bowiem bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich bez konieczności jego implementacji. Co więcej, automatycznie niejako zastępuje obowiązujące w danym zakresie przepisy prawa krajowego. Normy prawa krajowego sprzeczne z rozporządzeniem muszą zostać uchylone, a w międzyczasie nie mogą być stosowane. Wobec tego ten akt prawny umożliwia poważną ingerencję w systemy prawne państw członkowskich UE. Z drugiej strony, procedura wydawania rozporządzenia zakłada osiągnięcie konsensusu w dziedzinie ochrony konsumenta przez przedstawicieli państw członkowskich, co wielokrotnie było niemożliwe.

Z wymienionych względów to dyrektywa stała się podstawowym aktem prawnym stosowanym w tym zakresie³. Jej zasadniczym celem jest harmonizacja prawa państw członkowskich UE. Państwa członkowskie zobowiązane są podjąć wszelkie niezbędne działania w swoim systemie prawnym, by zapewnić skuteczność dyrektywy. Charakterystyczne jest jednak to, że państwa członkowskie mają swobodę, jeśli chodzi o dobór formy i metody implementacji dyrektywy do prawa wewnętrznego, co umożliwia uwzględnienie ich specyfiki prawnej. Wobec tego państwa członkowskie nie mają obowiązku dosłownego przeniesienia tekstu dyrektywy do prawa krajowego. Ponadto w ochronie konsumenta często stosowane

² Council Directive 92/59/EEC, 29.06.1992 on general product safety (OJ L 228, 11.08.1992, s. 24-32), European Parliament and Council Directive 98/6/EC, 16.02.1998 on consumer protection in the indication of the prices of products offered to consumers (OJ L 80, 18.03.1998, s. 27-31), Council Directive 85/577/EEC, 20.12.1985 to protect the consumer in respect of contracts negotiated away from business premises – „door to door selling” (OJ L 372, 31.12.1985, s. 31-33), Council Directive 87/102/EEC, 22.12.1986 for the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning consumer credit (OJ L 42, 12.02.1987, s. 48-53, amended), Council Directive 93/13/EEC, 05.04.1993 on unfair terms in consumer contracts (OJ L 95, 21.04.1993, s. 29-34), Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council, 20.05.97, on the protection of consumers in respect of distance contracts (JO L 144, 04.06.1997, s. 19-28), Council Directive 90/314/EEC, 13.06.1990 on package travel, package holidays and package tours (OJ L 158, 23.06.1990, s. 59-64), Directive 94/47/EC of the European Parliament and the Council, 26.10.1994, on the protection of purchasers in respect of certain aspects of contracts relating to the purchase of the right to use immovable properties on a time-share basis (OJ L 280, 29.10.1994, s. 83-87), Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council, 25.05.1999, on certain aspects of the sale of consumer goods and associated guarantees (OJ L 171, 07.07.1999, s. 12-15).

³ J. Maliszewska-Nienartowicz, *Ewolucja ochrony konsumenta w europejskim prawie wspólnotowym*, Toruń 2004, s. 242 i n.

są dyrektywy mające jedynie na celu ustanowienie minimalnych standardów w systemach wewnętrznych państw członkowskich. Pozwalają więc ustawodawcy krajowemu na uzupełnienie ich treści przez utrzymanie lub wprowadzenie przepisów w większym stopniu chroniących konsumenta. Pamiętać jednak należy, że możliwość kształtowania wyższego standardu ochrony jest ograniczona przez zasadę swobody przepływu towarów i usług.

Skuteczność dyrektywy zależy w dużym stopniu od jej prawidłowej i terminowej implementacji. Zasadniczo powinna ona objąć całą dyrektywę, gdyż państwa członkowskie nie mogą wybierać, które regulacje dyrektywy pominąć, a które włączyć do prawa krajowego (jeśli oczywiście dyrektywa nie zawiera postanowień opcyjnych).

Naruszenie prawa wspólnotowego powinno być oceniane w ten sam sposób, jak ocenia się naruszenie przepisów prawa wewnętrznego. Termin, w jakim dyrektywa ma zostać implementowana, jest terminem zawitym. Państwo nie może usprawiedliwiać braku implementacji zbyt krótkim terminem lub skomplikowaną sytuacją wewnętrzną. Uchybienia w tym zakresie rodzą konsekwencje prawne. Przeciwno państwu wszczęta może zostać procedura na podstawie powództwa o naruszenie prawa wspólnotowego. Natomiast jednostki mogą dochodzić swoich roszczeń przeciwko organom państwa na podstawie bezpośrednio skutecznych przepisów dyrektywy.

Prawidłowość implementacji dyrektywy podlega kontroli Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który bierze pod uwagę przede wszystkim kryteria oceny sformułowane w art. 30 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską⁴. Zbyt wysoki poziom ochrony konsumenta w prawie krajowym, skądinąd dopuszczalny w świetle konkretnych dyrektyw, może oddziaływać hamująco na funkcjonowanie wspólnego rynku. Z uwagi na to państwo implementujące dyrektywę w pierwszej kolejności powinno sięgać po metody polegające na zapewnieniu konsumentowi odpowiedniej informacji.

Gdy ustawodawca krajowy przyznaje konsumentom pewne przywileje prawne w ich relacjach z przedsiębiorcami, naraża się na zarzut niewłaściwej implementacji dyrektywy. ETS, badając taki przypadek, oceni, czy nie wystarczyłoby użyć środka łagodniejszego w postaci zobowiązania przedsiębiorcy do udzielenia stosownej informacji lub ostrzeżenia konsumenta, a nie sięgać po środek wprowadzający asymetrię treści umowy na rzecz konsumenta⁵.

⁴ Artykuł 30 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską: „Postanowienia artykułów 28 i 29 nie stanowią przeszkody w stosowaniu zakazów lub ograniczeń przywozowych, wywozowych lub tranzytowych, uzasadnionych względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej. Zakazy te i ograniczenia nie powinny jednak stanowić środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między państwami członkowskimi”.

⁵ E. Łętowska, *Antynomie ochrony konsumenta w prawie wspólnotowym*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Janusza Szwai*, Kraków 2004, s. 423 i n., *Prace Instytutu Prawa Własności Intelektualnej UJ*, z. 88.

Interpretacja prawa wewnętrznego w duchu prawa wspólnotowego, czyli pośrednia skuteczność dyrektywy konsumenckiej

Nakaz prowspólnotowej wykładni prawa krajowego wynika z orzecznictwa ETS. Obowiązek ten istnieje niezależnie od tego, czy przepisy krajowe zostały przyjęte przed, czy po wejściu w życie dyrektywy. Potencjalnie więc obejmuje wszystkie przepisy prawa krajowego, oczywiście z wyłączeniem tych regulacji prawnych, które dotyczą zagadnień znajdujących się poza kompetencjami Wspólnoty. Ponadto obowiązek ten istnieje nie tylko w płaszczyźnie wertykalnej, ale i horyzontalnej. Jeżeli w odniesieniu do konkretnego zagadnienia nie ma przepisów krajowych, to nie można mówić o pośredniej skuteczności dyrektywy. Wtedy jednostki mają możliwość dochodzenia odszkodowania za brak implementacji lub nieprawidłową implementację dyrektywy. Uzależnione jest to jednak od spełnienia kilku warunków. Po pierwsze, rezultat przewidziany przez dyrektywę powinien pociągać za sobą przyznanie prawa jednostce. Po drugie, treść praw może być określona na podstawie przepisów dyrektywy. Ponadto musi zachodzić związek przyczynowy między naruszeniem obowiązku implementacji (w szczególności brakiem implementacji) przez państwo a poniesioną przez skarżącą jednostkę szkodą.

Powyższe stwierdzenia odnieść można także do dyrektyw o tematyce konsumenckiej. Brak implementacji przez państwo członkowskie takiej dyrektywy w terminie zasadniczo umożliwia jej bezpośrednie stosowanie, gdyż zwykle regulacje tam zawarte są wystarczająco konkretne, precyzyjne i bezwarunkowe. Mimo to konsument ma ograniczone możliwości powoływania się bezpośrednio na dyrektywę nawet w takich przypadkach. Wyraźnie bowiem ETS odrzuca bezpośredni skutek dyrektywy w płaszczyźnie horyzontalnej, a więc gdy konsument pragnie powołać się na dyrektywę przeciwko swemu kontrahentowi, a nie przeciwko państwu. Pozostaje więc konsumentowi możliwość dochodzenia odszkodowania od państwa za brak implementacji lub wadliwą implementację.

Wpływ prawa wspólnotowego na kształtowanie się ochrony konsumenta w Polsce

Celem tego artykułu jest wskazanie, jakie zmiany w konstruowaniu prawnej ochrony konsumenta w Polsce nastąpiły pod wpływem prawa wspólnotowego. Podkreślić należy na wstępie, że analiza wszystkich przemian, jakie dokonały się w tym zakresie w prawie polskim, wykracza poza ramy tego opracowania. Tu wskazać można jedynie na pewne interesujące tendencje w systemie ochrony konsumenta, które pojawiły się na skutek dostosowywania prawa polskiego do prawa UE.

Oddziaływanie prawa wspólnotowego zauważyć już można, gdy analizuje się znaczenie pojęcia „konsument” w prawie polskim. Zajmuje ono centralne miejsce w tych rozważaniach, a należy pamiętać, że jego obecna definicja zawarta w kodeksie cywilnym przeszła znaczącą ewolucję. Warto przypomnieć, że w pol-

skim kodeksie cywilnym samo określenie „konsument” pojawiło się stosunkowo późno. Wprowadziła je nowela z 28 lipca 1990 r.⁶ Słowo to pojawiło się w dwóch przepisach, w art. 384 dotyczącym warunków zawierania i wykonywania umów oraz w art. 558 dotyczącym odpowiedzialności z tytułu rękojmi. Mówi się w nich o umowach „z udziałem konsumentów”. Natomiast nie zdefiniowano tego pojęcia. W jego interpretacji przez szereg lat odwoływano się do prawa wspólnotowego. Szczególnie często pojawiała się wtedy definicja konsumenta zaczerpnięta z programu działań Komisji Wspólnot Europejskich, dotyczącego polityki konsumenciej: „Konsumentami są to osoby fizyczne lub prawne wyposażone w większą lub mniejszą moc zakupu, które zaopatrują się lub które korzystają z dóbr i usług na użytek nieprofesjonalny”⁷. Zwraca uwagę szeroki krąg podmiotów spełniających warunki tej definicji.

Pierwsza definicja pojęcia „konsument” w kodeksie cywilnym pojawiła się wraz z nowelą z 2 marca 2000 r.⁸ Zmieniała ona dotychczasowe brzmienie art. 384, § 3, gdzie dodano, że „za konsumenta uważa się osobę, która zawiera umowę z przedsiębiorcą w celu bezpośrednio nie związanym z działalnością gospodarczą”. Definicja ta potwierdzała szeroki zakres podmiotowy pojęcia, co oznaczało, że za konsumenta można było uznać także osobę prawną, jeżeli była ona użytkownikiem finalnym konkretnego produktu. Kolejna zmiana znaczenia pojęcia „konsument” nastąpiła w momencie uchwalenia ustawy o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej w dniu 27 lipca 2002 r.⁹ Nie zawiera ona wprowadzić definicji konsumenta sformułowanej wprost, natomiast można o niej wywnioskować z zawartych tam przepisów. W art. 1 bowiem stwierdzono, że ustawę stosuje się do dokonywanej w zakresie działalności przedsiębiorstwa sprzedaży rzeczy ruchomej osobie fizycznej, która nabywa tę rzecz w celu nie związanym z działalnością zawodową lub gospodarczą. Tu po raz pierwszy wyraźnie zawężono zakres podmiotowy pojęcia „konsument” do osób fizycznych.

Dwie definicje tego samego pojęcia mimo ich różnego zakresu stosowania były przyczyną licznych wątpliwości i kontrowersji. Z uwagi na to komisja kodyfikacyjna zdecydowała się ostatecznie o uchyleniu § 3 art. 384 k.c. i wprowadzeniu do części ogólnej kodeksu cywilnego definicji konsumenta. Nowela z 14 lutego 2003 r. wprowadziła art. 22¹, w którym czytamy, że „za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą czynności prawnej nie związanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową”¹⁰. Wąski zakres podmiotowy tej definicji różni ją od definicji Komisji Wspólnoty Europejskiej. Sformułowanie takiej definicji wynikało z obawy o spadek konkurencyjności polskich przedsiębiorców na rynku unijnym, gdyby musieli ponosić oni dodatkowe koszty związane z szerszym zakresem podmiotów korzystających ze szczególnej ochrony prawnej. Przyjęcie tej definicji nie narusza przepisów prawa wspólnotowego, gdyż nie posiada

⁶ Dz.U. nr 55, poz. 321.

⁷ Second Commission three-year action plan 1993–1995: placing the single market at the service of European Consumers, COM (93) 378 of 28.07.1993, s. 7.

⁸ Dz.U. nr 22, poz. 271.

⁹ Dz.U. nr 141, poz. 1176.

¹⁰ Dz.U. nr 49, poz. 408.

ono jednolitej ogólnej definicji pojęcia „konsument”. Mimo że pojęciem tym posługują się liczne dyrektywy, każda z nich na własny użytek za każdym razem na nowo je definiuje. Pozostawia się przy tym pewną swobodę państwom członkowskim implementującym dyrektywy co do ostatecznego określenia kręgu podmiotów korzystających z ochrony. Biorąc to pod uwagę, podkreślić należy, że treść art. 22¹ nie wyłącza możliwości odmiennego zdefiniowania pojęcia „konsument” na użytek szczegółowej ustawy, gdy pojawi się taka konieczność.

Bardziej odczuwalny wpływ prawa wspólnotowego odnotować można, analizując lokalizację przepisów odnoszących się do ochrony konsumenta w stosunkach umownych. Do niedawna punkt ciężkości w zakresie ochrony konsumenta znajdował się w regulacjach cywilnoprawnych, a w szczególności w kodeksie cywilnym. Tam tradycyjnie poszukiwano reguł dotyczących zawierania i wykonywania umów, odpowiedzialności za ich niewykonanie lub nienależyte wykonanie. Ponadto dotychczasowe regulacje miały na celu przede wszystkim wpływanie na treść umów zawieranych z konsumentami poprzez ustanawianie przepisów o charakterze *ius cogens*, zawierających minimalne gwarancje pozycji konsumenta względem kontrahenta. Miało to równoważyć jego pozycję w obrocie. Pod wpływem prawa wspólnotowego kodeks cywilny stracił na znaczeniu w zakresie ochrony konsumenta. Poza kodeksem cywilnym istnieje bowiem szereg ustaw szczególnych regulujących w istotny sposób problematykę konsumencką¹¹.

Proces integracji Polski z UE doprowadził do istotnej przebudowy ochrony konsumenta w prawie polskim także w sferze stosowanych dotychczas metod. Stało się to na skutek zmiany w założeniach leżących u podstaw ochrony konsumenta. Nowe regulacje prawne nie mają już bowiem na celu wyłącznie wprowadzenia rozbudowanych praw bezwzględnych po stronie konsumenta, a w konsekwencji asymetryczności treści umowy na rzecz konsumenta. Przeciwnie, prawo wspólnotowe kładzie nacisk na przejrzystość informacji będącej fundamentem ochrony konsumenta. Konsument, który jest dobrze poinformowany i rozumie kierowane do niego informacje, może dokonać świadomego wyboru. Stąd regulacje prawne mają zrekompensować mu brak wiedzy i orientacji wynikających z masowości produkcji, tak by powstały odpowiednie warunki do swobodnego wyboru i podjęcia przez niego decyzji¹². Celem wspólnotowej strategii ochronnej w tym zakresie jest więc przygotowanie konsumenta do korzystania z bogactwa ofert wy-

¹¹ Podstawowe znaczenie posiadają w tym zakresie: Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie kodeksu cywilnego; Ustawa z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny; Ustawa z 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów; Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych; Ustawa z dnia 20 lipca 2001 r. o kredycie konsumenckim; Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną; Ustawa z dnia 13 lipca 2000 r. o ochronie nabywców prawa korzystania z budynku lub pomieszczenia mieszkalnego w oznaczonym czasie w każdym roku oraz o zmianie ustaw kodeks cywilny, kodeks wykroczeń i ustawy o księgach wieczystych i hipotece (*timesharing*).

¹² E. Lętowska, *Europejskie prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2004, s. 25 i n. Por.: *Europejskie prawo konsumenckie a prawo Polski*, red. A. Nowicka, P. Cebula, Kraków 2005; Cz. Żuławska, *O niektórych zmianach w regulacji stosunku klienteli*, [w:] *Prawo prywatne czasu przemian. Księga dedykowana Profesorowi Stanisławowi Sołtyśkiemu*, Poznań 2005.

nikających z istnienia wspólnego rynku możliwości, a nie jedynie wyposażanie go w przywileje prawne w stosunkach z przedsiębiorcą.

Tworzony pod wpływem UE system ochrony konsumenta w prawie polskim jest również przedmiotem krytyki. Podnosi się bowiem, że implementując dyrektywy wspólnotowe, wprowadzono do polskiego systemu prawnego regulacje nie do końca skorelowane z istniejącymi dotychczas rozwiązaniami. Niektóre dyrektywy zostały wprowadzone w oderwaniu od istniejących w prawie polskim regulacji prawnych w zakresie ochrony konsumenta. Na przykład implementacja prawa wspólnotowego w zakresie sprzedaży konsumenckiej doprowadziła do eliminacji pojęcia rękojmi, wad fizycznych i prawnych w odniesieniu do konsumenta. Dyrektywa posługuje się w tym zakresie pojęciem zgodności towaru z umową i wymóg ten traktuje jako podstawowe zobowiązanie sprzedawcy. Pojęcie „zgodność towaru z umową” nie występowało w przeszłości i dlatego pojawiają się trudności w jego interpretacji. Ponadto przeciętny konsument, przyzwyczajony do dotychczasowego aparatu pojęciowego, długo jeszcze nie będzie mógł się odnaleźć w nowej sytuacji.

Wnikliwa ocena regulacji prawnych kształtujących system ochrony konsumenta pozwala zasadniczo stwierdzić, że standardy ochrony istotnie się poprawiły. Niemniej jednak istnieją równocześnie przykłady implementacji dyrektyw wspólnotowych pogarszających dotychczasową sytuację prawną konsumenta w prawie polskim. Ustawa o sprzedaży konsumenckiej, implementująca dyrektywę 99/44, ogranicza uprawnienia konsumenta w porównaniu z uprawnieniami przyznanymi mu na podstawie kodeksu cywilnego. Przykładem może być fakt, iż ustawa ogranicza w porównaniu z możliwościami istniejącymi w kodeksie cywilnym swobodę wyboru przez konsumenta odpowiedniego środka ochrony. Powstały także wątpliwości, czy pojęcie „wada prawna” mieści się w zakresie pojęcia „niezgodność towaru z umową”. W doktrynie przyjęto interpretację na korzyść konsumenta. Jednakże w tym zakresie nawet uznanie wad prawnych za niezgodność towaru z umową prowadzić będzie do obniżenia poziomu ochrony konsumenta. Wynika to z odmiennego sposobu liczenia terminu wyznaczającego zakres czasowy odpowiedzialności sprzedawcy. W przypadku ustawy mamy do czynienia z terminem dwuletnim, liczonym od momentu wydania towaru konsumentowi. Tymczasem w kodeksie cywilnym termin wynosił wprawdzie rok, ale liczony był od momentu stwierdzenia wady, niezależnie od tego, ile czasu upłynęło od wydania rzeczy.

Kolejny problem, na który natykamy się przy analizie przepisów implementowanych do prawa polskiego dyrektyw konsumenckich, wynika z odmiennej kultury językowej, w jakiej owe dyrektywy powstawały. Wielokrotnie oryginalne dyrektywy zawierają odmienną terminologię w odniesieniu do tych samych problemów albo wprowadzają różne definicje tego samego pojęcia w zależności od tego, czego dotyczy dyrektywa. Skutkuje to również niezharmonizowaną terminologicznie transformacją tych pojęć do systemu prawa polskiego. Dotyczy to na przykład wspomnianego już wcześniej pojęcia „konsument”, które nie ma jednolitej definicji w prawie wspólnotowym.

Kolejny problem wynika z tego, że implementowane do wewnętrznego porządku prawnego dyrektywy wspólnotowe często charakteryzują się sektorowością. Co za tym idzie, trudno uznać, że mamy do czynienia z kształtowaniem spójnego systemu ochrony konsumenta zarówno na poziomie samej Wspólnoty Europejskiej, jak i w prawie wewnętrznym. Wszystko to sprawia, że wprowadzony system jest mało przejrzysty dla uczestników obrotu prawnego. Zdarza się także, że dyrektywy unijne zawierają sprzeczności lub luki. Nie istnieje bowiem jakaś dyscyplina w zakresie regulacji kwestii im wspólnych. Z tego powodu powszechnie postuluje się zmianę w przepisach odnoszących się do prawa odstąpienia od umowy przysługującego konsumentowi, w szczególności tak, by terminy odstąpienia były liczone jednakowo.

Rezultatem integracji z UE jest także rosnąca publicyzacja prawa cywilnego, szczególnie w odniesieniu do problematyki konsumenckiej właśnie. Coraz więcej stosunków prawnych tradycyjnie regulowanych w ramach prawa cywilnego staje się przedmiotem unormowań o charakterze publicznoprawnym. Takie przenikanie się różnych metod regulacji prawnej w unormowaniach problematyki konsumenckiej powoduje trudności interpretacyjne i ogranicza transparentność standardów ochrony. Ponadto standardy te kształtowane są pod wpływem szczególnych wyobrażeń o roli państwa i gospodarki. Na skutek tego prawna regulacja ochrony konsumenta stanowi coraz poważniejszy wyłom w strukturze zasady swobody umów, podstawowej dla kształtowania obrotu gospodarczego. Prowadzi to do ograniczenia autonomii stosunków gospodarczych w imię ochrony konsumenta, co nie zawsze przynosi pozytywne rezultaty.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości jako dopełnienie systemu ochrony konsumenta w UE

Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na stosowanie ustaw implementujących dyrektywy wspólnotowe w zakresie ochrony konsumenta ma ogromne znaczenie. ETS, interpretując przepisy prawa wspólnotowego, często zachowuje się jak organ stanowiący prawo, gdyż stosuje tzw. dynamiczną wykładnię. Pamiętać należy, że sądy krajowe są związane wykładnią prawa wspólnotowego dokonaną przez ETS. Przykładów dotyczących ochrony konsumenta jest wiele. Na przykład ETS w jednym ze swoich orzeczeń dookreślił zakres gwarancji udzielanej na wypadek niewypłacalności biura podróży, rozszerzył pojęcie szkody, jaka podlega rekompensacie wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania umowy o podróż, o szkodę niemajątkową, w innych rozszerzył katalog nieuczciwych klauzul w umowach z konsumentem. Szczególny przykład stanowi orzeczenie ETS dotyczące prawa odstąpienia od umowy zawieranej w obrocie konsumenckim poza lokalem przedsiębiorstwa. Ustawa z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów stanowi, że prawo odstąpienia od umowy nie może być wyegzekwowane po upływie trzech miesięcy od wykonania umowy. To ograniczenie nie było przewidziane w dyrektywie, której implementację stanowi ta

ustawa. Ostatnie orzeczenia ETS w tym zakresie wyraźnie wskazują, że wprowadzenie takich ograniczeń jest niezgodne z celem dyrektywy. Wobec tego sprzedawca nie może powoływać się na upływ tego terminu, chcąc uwolnić się od odpowiedzialności. Jeżeli zgodnie z ustawą nie poinformował konsumenta o możliwości odstąpienia od umowy, prawo to przysługuje konsumentowi bezterminowo¹³.

Podsumowanie

W powyższych rozważaniach poruszono zaledwie kilka problemów wynikających z oddziaływania prawa wspólnotowego na prawo polskie. Konieczne jest jednak wskazanie na możliwe zakończenie rozwoju tej dynamicznej dziedziny prawa. Z dotychczasowej praktyki wynika, że Wspólnota przyjmuje akty prawne w zakresie ochrony konsumenta tylko wtedy, gdy jest to konieczne do prawidłowego funkcjonowania wspólnego rynku. Oznacza to jednak, że wprowadzane regulacje mają charakter fragmentaryczny, nie stanowią całości, a w związku z tym obarczone są wewnętrznymi sprzecznościami i lukami. Niektórzy teoretycy prawa europejskiego od dawna postulują skodyfikowanie złożonej problematyki konsumenckiej, co skutkowałoby spójną regulacją na poziomie prawa wspólnotowego. Wydaje się jednak, że dzisiaj taka inicjatywa nie ma szans na powodzenie. Musiałaby ona obejmować regulacje o różnym charakterze, kierowane do różnych podmiotów. Jeszcze dalej idącą propozycją jest uregulowanie całego prawa zobowiązań na poziomie prawa wspólnotowego. Znalazłaby się tam również, skorelowana z ogólnymi przepisami o zobowiązaniach, ochrona praw konsumentów w stosunkach umownych. Mimo energicznych działań prowadzonych przez instytucje zrzeszające przedstawicieli państw członkowskich trudno spodziewać się szybkiego zakończenia prac¹⁴. Różnice w zakresie prawa zobowiązań w poszczególnych państwach członkowskich są istotne, co ogranicza możliwość unifikacji. Należy jednak stwierdzić, że ujednoliceniu uległy w dużym stopniu regulacje dotyczące umów zawieranych z konsumentem we wszystkich państwach członkowskich. Może to być wstęp do wprowadzenia europejskiej regulacji prawa zobowiązań także w pozostałym zakresie. Zanim jednak dokonany zostanie wybór sposobu regulacji prawa konsumenckiego w prawie wspólnotowym, konieczne są prace porządkujące dotychczasowe regulacje w prawie wewnętrznym.

¹³ Dz.U. WE z 2001 r., s. 1 – 09945, Orzeczenie ETS nr C 481/99.

¹⁴ Szczegółowych informacji dostarcza dostępny w internecie: First Annual Progress Report on European Contract Law and the Acquis Review – 2005, www.europa.eu.int/comm/consus_int/safe/shop/fair_bus_practi/cont_law/progress05_en.pdf.

Krzysztof Tor

EUROPEJSKA KARTA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO A REGULACJE PRAWA KRAJOWEGO DOTYCZĄCE STATUTÓW GMIN

Statuty jednostek samorządu terytorialnego w Polsce zajmują szczególne miejsce wśród aktów prawa miejscowego, czyli tych aktów normatywnych, które zawierają przepisy powszechnie obowiązujące na części terytorium państwa (np. na obszarze gminy), a wydane przez właściwe organy tej jednostki. Zgodnie z wymaganiami konstytucji akty powyższe regulować powinny te zagadnienia, których regulacja nie jest możliwa ani celowa na poziomie organów centralnych¹.

Wspomniane akty są wydawane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, a w przypadku gminy czy innej jednostki samorządu terytorialnego częstokroć w wielu ustawach. Jako przykład można tutaj wymienić ustawy ustrojowe dla samorządu na danym szczeblu oraz ustawę o podatkach i opłatach lokalnych².

Statuty gmin jako akty prawa miejscowego odgrywają jednak szczególną rolę także ze względu na zakres i charakter regulacji prawnych, które dotyczą podstawowych spraw ustrojowych, organizacyjnych i majątkowych mających istotne znaczenie dla lokalnych społeczności. Ponadto należy dobitnie podkreślić, iż to właśnie gminy jako jednostki podstawowe samorządu terytorialnego wykonują wszystkie zadania publiczne nie zastrzeżone dla innych jednostek tego samorządu³.

Chcąc ocenić rolę statutów gmin wśród aktów prawa miejscowego, należy także brać pod uwagę kwestię dostosowania tych aktów prawnych do standardów prawa europejskiego, w tym wypadku do Europejskiej Karty Samorządu Terytorial-

¹ J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002, s. 102 i n.; zob. także: H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994, s. 15.

² Por.: art. 40, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1996, nr 13, poz.74 z późn. zm.) oraz ustawę o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998, nr 91, poz. 578); ustawę z 12 stycznia 1991 o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. nr 9, poz. 31 z późn. zm.).

³ Art. 164, par. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78, poz. 483) oraz art. 6, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (w skrócie: usg).

nego (EKST)⁴. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego zaliczana jest do aktów szeroko rozumianego prawa europejskiego stanowiącego przez europejską organizację międzynarodową – Radę Europy z siedzibą w Strasburgu. 5 maja 1949 r. Rada Europy uchwaliła także Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Te akty (poza prawem Wspólnot Europejskich) zaliczane są do prawa europejskich organizacji międzynarodowych⁵; EKST jako swoista „umowa międzynarodowa”, zawarta pomiędzy państwami członkowskimi Rady Europy, wyznacza zasady, w oparciu o które społeczności lokalne mają uczestniczyć w kierowaniu sprawami publicznymi na szczeblu lokalnym.

Podstawowe założenie przyjęte w tym akcie mówi, iż wykonując zadania publiczne, społeczności lokalne „wyposażone są w organy decyzyjne ukonstytuowane w sposób demokratyczny i korzystają z szerokiej autonomii w zakresie kompetencji ustalania sposobów i środków realizacji ich zadań” (preambuła EKST). Jako wyznaczniki podstawowych w tym zakresie standardów należałoby wskazać normy zawarte w art. 4, art. 6, art. 8 i 9, a także w art. 10 i 11 EKST.

W art. 4 EKST przyjęto – na zasadzie domniemania kompetencji – pełną swobodę działania społeczności lokalnych w każdej sprawie, która nie została zastrzeżona w ustawie dla innych organów władzy. Zgodnie z tą regułą także konstytucja i ustawa o samorządzie gminnym zapewniają, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Społeczność lokalna – gmina – może, zgodnie z postanowieniami konstytucji i ustaw – ustalić w statucie zasady i sposoby wykonywania kompetencji przez organy tej gminy.

Z kolei zgodnie z treścią art. 6 EKST społeczność lokalna powinna samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie. Natomiast w zakresie kadr dla samorządów EKST przewiduje zatrudnienie pracowników o odpowiednio wysokich kwalifikacjach i umiejętnościach oraz ustalenie dla nich zasad szkolenia, wynagradzania i możliwości awansu. W tym zakresie statuty gmin mogą, stosownie do wymagań ustawowych, a także potrzeb danej społeczności, określać zasady i sposoby powiązań między organami gminy i jej jednostkami pomocniczymi oraz innymi jednostkami organizacyjnymi wykonującymi zadania dla tej społeczności (np. zasady kontroli i nadzoru rady lub burmistrza nad gminnymi zakładami budżetowymi oraz spółkami komunalnymi). Także w zakresie zatrudniania pracowników samorządowych można przewidzieć istotne miejsce dla regulacji statutowych, które uszczegółowiłyby te sprawy w odniesieniu do potrzeb konkretnej gminy – jako lokalnej społeczności.

Z kolei art. 8 EKST określa zasady i zakres kontroli administracyjnej nad społecznościami lokalnymi. Kontrola ta, wykonywana, zgodnie z konstytucją i ustawami, przez właściwe organy państwowe powinna zapewnić przede wszystkim legalność działań organów społeczności lokalnych, ale również ochronę interesów

⁴ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego została przyjęta przez państwa członkowskie Rady Europy 15 października 1985, a Polska ratyfikowała ją 26 kwietnia 1993 (Dz.U nr 124, poz. 607).

⁵ Por. M. Aht, *Prawo europejskie*, Warszawa 1995, s. 19 i 24.

tej społeczności, z zachowaniem proporcji interesów państwa. W odniesieniu do zagadnień uregulowanych w statutach gmin należałoby zwrócić uwagę na sposób i zakres ingerencji organów państwa kontrolujących i nadzorujących w tych sprawach wydawanie i/lub zatwierdzanie statutów gmin.

Zgodnie z wymaganiami art. 9 EKST społeczności lokalne mają prawo, w ramach polityki państwa, do swobodnego gospodarowania posiadanymi, szeroko rozumianymi, zasobami finansowymi, których wysokość powinna być dostosowana do ustawowo określonych uprawnień tychże społeczności-gmin. W tym zakresie istotna jest rola regulacji statutowych, które mogą i powinny uszczegółowić i dostosować do lokalnych potrzeb przepisy dotyczące gospodarowania majątkiem komunalnym oraz korzystania z tego majątku przez członków tej lokalnej społeczności – mieszkańców gminy.

Art. 10 EKST zapewnia lokalnym społecznościom prawo do współpracy z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeszania się w organizacje dobrowolne z innymi społecznościami lokalnymi w tym samym kraju oraz z zagranicznymi społecznościami lokalnymi. Także w tych kwestiach wiele spraw mogą uregulować statuty gmin i zgodnie z przepisami ustaw samorządowych doprecyzować i uszczegółowić np. zasady i sposoby postępowania wobec związków i stowarzyszeń komunalnych, realizowania wspólnych przedsięwzięć komunalnych.

Ostatni z podstawowych przepisów, art. 11 EKST, zapewnia społecznościom lokalnym sądową kontrolę ich samodzielnie wykonywanych zadań i kompetencji. W tym aspekcie mówiąc o regulacjach statutów gmin, trzeba brać pod uwagę zadania i uprawnienia kontrolne sądów administracyjnych w Polsce wobec działań kontrolnych i nadzorczych sprawowanych przez organy administracji rządowej w odniesieniu do statutów gmin.

Podjmując próbę oceny regulacji prawnej zawartej w Konstytucji i ustawach, zwrócimy uwagę na kilka najważniejszych rozwiązań przyjętych w przepisach prawa krajowego.

Przepisy prawa krajowego dotyczące statutu gminy

Istotną determinantą samodzielności gminy jest zakres swobody gminy w tworzeniu własnego ustroju, czyli między innymi w tworzeniu struktury organizacyjnej gminy, tworzeniu własnych organów i kształtowaniu ich obsady personalnej. Pewne rozwiązania ustrojowe mogą wynikać wprost z Konstytucji lub z ustawy, wówczas gmina nie ma samodzielności w przedmiocie kształtowania tych elementów własnego ustroju, natomiast nieuregulowane ustawowo w sposób wyczerpujący pewne kwestie ze sfery ustrojowej gmina może sprecyzować w statucie. Mianem statutów w teorii określa się akty prawne, w których zawarte jest prawo autonomiczne, czyli przepisy powszechnie obowiązujące, wydawane we własnym imieniu przez korporację terytorialną⁶. Przepisy te mają moc obowiązującą tylko w stosun-

⁶ Zob.: M. Miemiec, *Pojęcie statutu w nauce prawa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo”, LJV, 1975, s. 160; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 32;

ku do członków danej korporacji terytorialnej (gminy). Statut zawiera przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze gminy⁷.

Statut gminy dostosowuje generalny, prawny model samorządu – taki, jaki wynika z Konstytucji RP i ustawy gminnej – do rzeczywistych potrzeb i warunków danej gminy. Dlatego jest on podstawowym źródłem wewnętrznego, gminnego prawa organizacyjnego, za pomocą którego gmina reguluje swoje organizacyjne koncepcje⁸ i opcje, najbardziej dopasowane do warunków miejscowych. Konstytucja RP i ustawa gminna nie przewidują instytucji statutów wzorcowych ani wzorów statutów, stąd też prawo gminy do stanowienia statutu regulującego ustrój gminy jest przejawem jej samodzielności⁹. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁰ stanowi, że gmina w uchwalonym przez siebie statucie, swobodnie, w granicach ustaw, określa swój ustrój (art. 3).

W świetle postanowień ustawy o samorządzie gminnym przedmiotem statutu gminy są: ustrój gminy (art. 3), zasady tworzenia jednostek pomocniczych, zasady ich łączenia, podziału i znoszenia (art. 5, ust. 3), określanie organizacji i zakresu działania jednostek pomocniczych, czyli sołectw, dzielnic i osiedli (art. 35, ust. 1 i 2), organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy organów gminy (art. 22, ust. 1), zarządzanie i korzystanie z mienia komunalnego oraz rozporządzanie dochodami z tego źródła przez sołectwa, dzielnice, osiedla oraz zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez organy sołectwa, dzielnicy lub osiedla względem przysługującego im mienia (art. 48, ust. 1); uprawnienia sołectw, dzielnic i osiedli do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51, ust. 3).

Przepisy ustawy mogą dopuszczać przyjęcie w statucie także innych rozwiązań. Są to obszary, które mogą być regulowane w statucie fakultatywnie. Ustawa używa wówczas sformułowania „o ile statut nie stanowi inaczej”. Przykładem takiego rozwiązania jest możliwość przewidziana w art. 46, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, że „oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd (pełnomocnik), o ile statut nie stanowi

M. Wierzbowski, *Akty normatywne organizacji spółdzielczych*, Warszawa 1977, s. 16 i n.; Z. Niewiadomski, W. Grzeleczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1990, s. 7-8; A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 65 i n., s. 214-215; J. Korczak, A. Pakuła, *Statuty i regulaminy*, „Kalendarz Samorządowy na rok 1992”, s. 15-16; J. Korczak, *Statuty jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, z. 5, s. 62-75; B. Adamiak, *Statut gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1993, z. 7-8, s. 63-68; W. Kisiel, *Statut jednostki samorządu terytorialnego a jej samodzielność*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik et. al., Kraków 2001, s. 337-346; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2003, s. 182-190.

⁷ Zob.: E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 2, s. 24-25; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1998, s. 13.

⁸ K. Żukowski, *Struktura samorządu terytorialnego w RP (problemy podstawowe)*, [w:] *Samorząd terytorialny*, cz. 1: *Wybrane problemy teoretyczne i prawno-ustrojowe*, Gdańsk 1992, s. 127.

⁹ Inaczej jest w samorządzie powiatowym, gdzie na podst. art. 2, ust. 5 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. nr 91, poz. 578 z późn. zm.), wprowadzono wzorcowy statut powiatu na podstawie Rozporządzenia MSWiA z 27.11.1998 r. w sprawie wzorcowego statutu powiatu (Dz.U. nr 146, poz. 957). Przepis ten już nie obowiązuje.

¹⁰ Tekst jednolity: Dz.U. z 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

inaczej". Jak widać, statut dotyczy przede wszystkim zagadnień ustrojowych, a więc ma ograniczony przedmiot regulacji.

Ograniczenie zakresu regulacji statutu do zagadnień ustrojowych powoduje, iż przedmiotem regulacji w statucie nie mogą być kwestie materialnoprawne jednostek niepodlegających organizacyjnie gminie oraz kwestie uprawnień prawnoprocesowych w postępowaniu administracyjnym¹¹. Statut zatem nie może zawierać ani norm materialnego prawa administracyjnego, ani norm prawa procesowego wprowadzających regulację odrębną od kodeksu postępowania administracyjnego. Statut gminy może jednak zawierać normy regulujące procedurę działania organów w takich kwestiach, jak: kontrola, procedura uchwalania budżetu, procedura pracy rady gminy¹².

Statut gminy, zawierając normy prawa ustrojowego, stanowi łącznie z Konstytucją RP oraz z ustawą o samorządzie gminnym system ustrojowy prawa samorządu gminnego¹³. Konstytucja RP w art. 169, ust. 4 wyznacza granice swobody gminy w kształtowaniu jej struktury wewnętrznej, czyli granice wolności statutowej – a są nią obowiązujące ustawy. Rozwiązania przyjęte w statucie nie mogą naruszać rozwiązań przyjętych w ustawach. Jednak zasadnie można postawić pytanie: Jak wyglądają te granice w przypadku blankietowości przepisów ustawy albo luki w tych przepisach? A zatem: Jaki jest zakres swobody gminy (jej samodzielności) w regulacji kwestii ustrojowych w statucie w przypadku braku regulacji ustawowej?

Problematykę dopuszczalności unormowania w statucie gminy materii ustrojowych nieuregulowanych ustawowo należy rozpatrywać w kontekście granic swobody gminy w kształtowaniu treści statutu¹⁴. Granicę tę wyznacza Konstytucja RP, stanowiąc w art. 169, ust. 4, iż organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego. Rada gminy w statucie może regulować wszelkie zagadnienia ustrojowe gminy, pod warunkiem że nie jest to sprzeczne z przepisami rangi ustawowej¹⁵. Gminie nie wolno wprowadzić do statutu unormowania, które ma na celu obejście rozwiązań ustawowych, choćby tylko na okres przejściowy, ani naruszyć obowiązujących prawa przez odmiennie uregulowania statutowe.

Podobne stanowisko prezentował NSA w swoim orzecznictwie¹⁶. Bardziej ostrożnie podchodzi do tej kwestii Sąd Najwyższy, który w wyroku z 8 października 1992 r. wyraził opinię, że

brak wyraźnej regulacji nie zawsze oznacza lukę, którą można wypełnić w tym wypadku – przez unormowanie statutowe. W niektórych sytuacjach brak regulacji oznacza brak zezwolenia ustawowego, a więc zakaz. Dotyczy to takich kwestii, w których zakaz określonego postępowania wynika z general-

¹¹ B. Adamiak, *Statut gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1993, z. 7-8, s. 65; J. Korczak, *op. cit.*, s. 62.

¹² B. Adamiak, *op. cit.*, s. 65.

¹³ Z. Leoński, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, §. 23; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, s. 16 i nast.

¹⁴ B. Adamiak, *op. cit.*, s. 68.

¹⁵ *Ibidem*; Z. Leoński, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, s. 24.

¹⁶ Zob. wyrok NSA z 14.11.1991 r. (SA/Wr 1124/91), opublikowany [w:] B. Adamiak, *op. cit.*, s. 67-68.

nych regulacji ustawowych. Wówczas przepis szczególnie musi zawierać przyzwolenie, brak takiego przyzwolenia oznacza niedopuszczalność określonego postępowania¹⁷.

W literaturze przedmiotu wyrażono pogląd głoszący, że „nie przesądzone w ustawie zagadnienia wewnętrznego ustroju gminy mogą zostać uregulowane w sposób przyjęty przez radę w statucie gminy”¹⁸. Sądzę, że można zgodzić się z tą pierwszą opinią, wynika bowiem z niej, że w granicach ustaw gmina ma pewną swobodę unormowania w statucie kwestii nie unormowanych w ustawie.

W świetle ustawy o samorządzie gminnym uchwalenie statutu gminy należy do wyłącznej kompetencji rady gminy (art. 18, ust. 2, pkt 1 u.s.g.). Rada gminy ustanawia statut gminy jako akt powszechnie obowiązujący prawa miejscowego w formie uchwały (art. 41, ust. 1 u.s.g.). Projekt tej uchwały przygotowuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta jako organ zarządzający gminy (art. 30, ust. 2, pkt 1 u.s.g.). Statut gminy jako akt powszechnie obowiązujący podlega ogłoszeniu w trybie ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 42, ust. 1 u.s.g.)¹⁹.

Procedura opracowywania projektu statutu i jego uchwalenia cechuje się dużą dozą samodzielności. Jednak samodzielność gminy w fazie opracowywania projektu statutu – czyli jego merytorycznej zawartości – może podlegać pewnym ograniczeniom. *De lege lata* projekt statutu spółki gminy liczącej powyżej 300 tys. mieszkańców podlega uzgodnieniu z prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Norma ta wprowadza wyjątek od reguły wolności statutowej gminy i w efekcie nie łamie całkowicie zasady samodzielności. Jednak każdorazowe uzgadnianie statutu gminy z władzą nadzorczą albo wprowadzenie instytucji statutu wzorcowego byłoby naruszeniem zasady samodzielności gminy w sferze ustrojowej. Innym ograniczeniem zasady samodzielności gminy może być także ustawowy wymóg zatwierdzania statutu gminy przez władzę nadzorczą. Tego typu rozwiązania nie służą samodzielności gminy i dlatego też ustawodawca powinien ich unikać.

W świetle wyroku NSA z 30 czerwca 1992 r. (SA/Lu 711/92):

organ nadzoru ma kompetencje do oceny zgodności z prawem uchwały gminy w sprawie jej statutu lub jego poszczególnych postanowień. Uchwalony przez gminę statut, w stosunku do którego organ nadzoru nie wniósł zastrzeżeń w sposób prawem przewidziany, może być przez gminę wykonywany w sposób autonomiczny. [...] Organ nadzoru może stwierdzić nieważność uchwały organu gminy [statutu – K.T.], jeżeli jest ona sprzeczna z prawem. Przepisu tego nic można interpretować rozszerzająco, prowadziłoby to bowiem do naruszenia prawnie gwarantowanej zasady samodzielności gminy²⁰.

¹⁷ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 8.10.1992 r. (III ARN 48/92), opublikowany [w:] B. Adamiak, *op. cit.*, s. 68.

¹⁸ E. Bojanowski, *Samodzielność gminy w świetle ustawy o samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 1993, z. 7-8, s. 101; podobnie B. Adamiak, *op. cit.*, s. 66; J. Korczak, *op. cit.*, s. 63.

¹⁹ Dz.U. nr 62, poz. 718.

²⁰ Wyrok NSA opublikowany [w:] B. Adamiak, *op. cit.*, s. 64.

W konkluzji należy stwierdzić, że o samodzielności gminy w zakresie projektowania i uchwalania statutu gminy decyduje istnienie albo nieistnienie pewnych rozwiązań ustawowych zabezpieczających albo niwelujących tę samodzielność. Mam tu na myśli przede wszystkim katalog rozwiązań prawnych, które *ex ante*, *ex post* lub w toku działań nadzorczych mogą tę samodzielność skutecznie ograniczać.

Do rozwiązań prawnych ograniczających samodzielność gminy w zakresie wolności statutowej stosowanych *ex ante* należy zaliczyć: uzgadnianie projektów statutów wszystkich gmin z władzą nadzorczą, statuty wzorcowe lub wzory statutów.

Do rozwiązań prawnych ograniczających samodzielność gminy w sferze statutowej stosowanych *ex post* należy: zatwierdzanie projektów statutów przez władzę nadzorczą lub zatwierdzanie uchwał w sprawie statutów gmin przez władzę nadzorczą albo nadawanie statutów przez władzę nadzorczą.

Natomiast do rozwiązań stosowanych w działalności nadzorczej zaliczamy uchylanie uchwał w przedmiocie statutów lub stwierdzanie ich nieważności przez władzę nadzorczą, jeżeli uchwały te naruszają prawo. Najbardziej restryktywne spośród wymienionych rozwiązań to te, które stosowane są *ex ante* lub *ex post* uchwalenia statutu. Inne działania nadzorcze mieszczą się raczej w konwencji nadzoru weryfikacyjnego, są dopuszczalne z punktu widzenia samodzielności gminy.

Sama możliwość określenia ustroju wewnętrznego gminy w formie statutu uchwalonego przez organ tej gminy nie determinuje jeszcze stopnia samodzielności gminy. Zakres i stopień samodzielności gminy w tej sferze zależy tak naprawdę od tego, jak unormowany jest w odpowiednich przepisach prawa nadzór nad tą czynnością gminy, którą określamy jako projektowanie i uchwalenie statutu; jak określono kryteria sprawowania nadzoru, środki nadzorcze, tryb ich stosowania przez władzę nadzorczą oraz możliwość zaskarżenia przez gminę rozstrzygnięć nadzorczych do sądu administracyjnego. Kwestie te jako istotne są jednak przedmiotem odrębnej analizy w zakresie sądowej kontroli nadzoru nad gminą²¹.

Rozwiązania prawne, jakie można przyjąć odnośnie statutu gminy są prawną determinantą samodzielności gminy, tak od strony pozytywnej – jeśli zabezpieczają tę samodzielność, jak i negatywnej – jeśli przyjmie się rozwiązania prawne niweczące lub ograniczające tę samodzielność. Ograniczeniem samodzielności gminy na gruncie obowiązującego prawa jest instytucja uzgodnienia projektu statutu gminy liczącej powyżej 300 tys. mieszkańców z Prezesem Rady Ministrów (art. 3, ust. 2 u.s.g.) oraz możliwość stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności uchwały zawierającej statut gminy w przypadku jego sprzeczności z prawem (art. 91, ust. 1 i 2 u.s.g.). Nie są to ograniczenia, które niwelowałyby samodzielność gminy w wysokim lub pełnym zakresie. Są jedynie wyjątkiem od zasady samodzielności gminy. Wyjątków zaś nie wolno interpretować rozszerzająco.

Podsumowując powyższe rozważania dotyczące regulacji statutów gmin w przepisach prawa krajowego oraz w świetle rozwiązań prawnych zawartych w EKST, należy stwierdzić, że statuty gmin można zaliczyć do tych aktów prawa miejscowego, które są wydawane w sposób samoistny na podstawie ogólnego upo-

²¹ Zob. m.in.: T. Woś, H. Knysiak-Moleczyk; M. Romańska, *Postępowanie sądowo-administracyjne*, Warszawa 2004, s. 97 i n.

ważnienia zawartego w Konstytucji oraz w ustawach²². Takie założenie przyjęte w obowiązujących przepisach prawa krajowego oraz akceptowane w literaturze spełnia także wymagania stawiane w EKST. To statuty gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z przyjmowaną koncepcją „autonomii statutowej”, są tymi aktami prawa miejscowego, które mają zapewnić samodzielność lokalnej społeczności²³. Statuty gmin można więc zaliczyć do tych aktów prawnych powszechnie obowiązujących, które w świetle wymagań stawianych przez przepisy EKST powinny regulować:

- zagadnienia struktury wewnętrznej oraz organów tej lokalnej społeczności,
- zagadnienia zatrudniania wysoko wykwalifikowanych pracowników tych jednostek, także szkoleń, wynagrodzeń i możliwości awansu,
- sprawy dotyczące swobodnego gospodarowania przez organy gmin szeroko rozumianym majątkiem komunalnym i zasobami finansowymi,
- zagadnienia współpracy gminnych społeczności lokalnych z innymi krajowymi i zagranicznymi społecznościami lokalnymi.

Praktyka przygotowywania i uchwalania statutów przez organy gmin wskazuje, że nie wszystkie te zagadnienia i nie zawsze w sposób właściwy są w nich określone, zbyt często lokalne społeczności, nie doceniając danych im możliwości prawnych, poprzestają na regulacjach minimalnych wskazanych w ustawie o samorządzie gminnym. Oceniając natomiast przedstawione rozwiązania prawa krajowego dotyczące statutów gmin jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego w świetle wymagań stawianych przez przepisy EKST, można stwierdzić, że regulacje te zasadniczo są zgodne z rozwiązaniami ramowymi przyjętymi w tym akcie normatywnym prawa międzynarodowego. Krytycznie należy natomiast ocenić wszelkie pojawiające się próby narzucania gminom rozwiązań statutowych lub praktyki mechanicznego powielania tzw. statutów wzorcowych. W tym kontekście jako nie do końca uzasadnione wydaje się rozwiązanie przyjęte w ustawie o samorządzie gminnym, które różnicując rozwiązania stawiane statutom gmin, stanowi, iż akty te uchwalane przez rady gmin zamieszkałych przez ponad 300 tysięcy mieszkańców mają być uzgadniane z Prezesem Rady Ministrów (naczelnym organem administracji rządowej).

Także krytycznie, jako niewystarczające, należałoby ocenić przepisy ustaw regulujących gospodarowanie zasobami finansowymi gmin. Przepisy tych ustaw w sposób nie zawsze spójny regulują te zagadnienia, które mają decydujący wpływ na samodzielność ekonomiczno-finansową lokalnych społeczności. Ustawy te często nie zapewniają swobody organom gmin, aby te, gospodarując swym majątkiem komunalnym i zasobami finansowymi, mogły realizować przekazane im zadania własne i zlecone, zaspokajając potrzeby lokalnych społeczności. Formułując jednak pewne propozycje zmian w zakresie regulacji prawnej dotyczącej statutów gmin, należałoby, jak sądzę, odwołać się do przyjętej w prawie niemieckim zasady konstytucyjnej zapewniającej gminom prawo regulowania (w ramach ustaw) spraw

²² Podobnie J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 78 oraz cytowana tam literatura.

²³ Por.: J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 79; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 122; D. Dąbek, *op. cit.*, s. 182-184.

lokalnej społeczności na własną odpowiedzialność²⁴. Przyjęcie tej zasady autonomii prawotwórczej gmin w szerszym niż dotychczas zakresie umożliwiłoby również lepsze rozwiązania ustawowe (w ustawach samorządowych) i przyczyniłoby się do pełnej zbieżności regulacji prawa krajowego ze standardami EKST.

²⁴ Por.: rozważania w tej kwestii: D. Dąbek, *op. cit.*, s. 185-186; M. Szewczyk, *Miejsce aktów określających ustrój jednostek samorządu terytorialnego w strukturze źródeł prawa administracyjnego*, [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr. hab. Józefa Filipka...*, s. 256.

Andrzej Buczek

ODPOWIEDZIALNOŚĆ PODATKOWA OSÓB TRZECICH NA TLE KONSTYTUCJI RP

I

Instytucja odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania podatkowe podatnika sięga swymi korzeniami do unormowań ustawy z dnia 15 marca 1934 r. zawierającej Ordynację podatkową¹. Rozwiązania w tym zakresie przejęte zostały przez dekret o zobowiązaniach podatkowych z 16 maja 1946 r.², zastąpiony następnie dekretem z 26 października 1950 r.³ Ogólne zasady odpowiedzialności nie uległy w zasadzie zmianie w kolejnym akcie prawnym z tego zakresu – ustawie z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych⁴.

Kategoria osób trzecich oraz zakres ich odpowiedzialności zawsze były określane w konkretnych przepisach wspomnianych aktów prawnych. W kolejnych aktach prawnych normujących zobowiązania podatkowe kategoria osób trzecich była systematycznie rozszerzana, a zakres odpowiedzialności ulegał różnym modyfikacjom. W grę wchodziła nie tylko odpowiedzialność solidarna, ale także odpowiedzialność subsydiarna bądź sukcesyjna⁵. W kategorii tej mieszczą się od pewnego czasu m.in. podmioty aktualnie wymienione w rozdziale 14 Ordynacji podatkowej⁶.

Odpowiedzialność osób trzecich za zaległości podatkowe wynikające ze stosunku prawopodatkowego⁷, w którym nie są one stroną, uzasadniana jest potrzebą szczególnej ochrony interesu fiskalnego państwa. Rzecz jednakże w tym, jak dalece szczególna ochrona interesu fiskalnego może sięgać. Powstaje problem, czy zakres tej ochrony uzasadnia ograniczenie praw uznawanych za prawa podstawowe

¹ Dz.U. z 1936, nr 14, poz. 134.

² Dz.U. nr 27, poz. 173.

³ Dz.U. nr 49, poz. 452.

⁴ Dz.U. nr 27, poz. 111.

⁵ Por.: K. Ostrowski, *Prawo finansowe. Zarys ogólny*, Warszawa 1970, s. 169.

⁶ Chodzi tu o następców prawnych, zarówno osoby prawne, jak i fizyczne.

⁷ Szerzej na ten temat: A. Nita, *Ślósunek prawopodatkowy - obowiązek i zobowiązanie podatkowe*, Kraków 1999, s. 65-73.

z punktu widzenia zasad konstytucyjnych. Jednym z tych praw jest prawo do własności i jej ochrona. Odpowiedzialność podatkowa osób trzecich to odpowiedzialność za cudze długi podatkowe. Konsekwencją jej jest wkroczenie w sferę cudzej własności. Możliwość wkraczania państwa w sferę własności prywatnej pozostaje w bezpośredniej zależności od konstytucyjnej pozycji prawa własności. Pogląd ten, co do zasady, uznać należy za właściwy.

Aktualny kształt odpowiedzialności podatkowej osób trzecich normują przepisy rozdziału 15 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁸. Choć Konstytucja RP uchwalona została nieco wcześniej, bo 2 kwietnia 1997 r.⁹, to jednak zasadne jest pytanie, jak dalece twórcy Ordynacji podatkowej opierali się na świeżo uchwalonej Konstytucji i na ile wyzwolili się od rozwiązań wynikających z Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.¹⁰ Zachodzi uzasadniona obawa, że konstytucyjność wielu rozwiązań Ordynacji podatkowej jest dalece kontrowersyjna¹¹.

Trudno sobie wyobrazić, aby świadomość społeczna twórców Ordynacji podatkowej, kształtowana w okresie obowiązywania Konstytucji PRL, uległa tak radykalnym przeobrażeniom, by odpowiadała modelowi państwa i prawa określonemu w Konstytucji RP. Konstytucja PRL, wzorowana na konstytucji stalinowskiej z 1936 r., charakteryzowała się zdecydowanym eksponowaniem treści ideologicznych, przy równoczesnym lekceważeniu funkcji prawnej¹². Równocześnie w konstytucji tej, pod fasadą praw obywatelskich, występowało daleko idące ograniczenie pozycji jednostki. Konsekwencją tych rozwiązań było również ograniczenie prawa własności prywatnej. Własność ta, pozostająca w cieniu własności społecznej, podlegała zróżnicowaniu w zakresie prawnej ochrony; przy rozróżnieniu własności indywidualnej i własności osobistej¹³. Tylko ten ostatni typ własności prywatnej podlegał, z punktu widzenia Konstytucji, ochronie prawnej¹⁴.

Konstytucja RP zrywa z fasadowością określenia praw i obowiązków obywateli i zgodnie ze standardami europejskimi normuje wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela. Rozwiązania te w sposób zdecydowany odzwierciedlają funkcje i rolę jednostki, podkreślając „dbałość o zachowanie przyrodzonej godności człowieka”¹⁵.

Konstytucja RP odrzuca w sposób zdecydowany zróżnicowanie typów własności. Wyrazem zerwania z ideologią PRL jest artykuł 64, ust. 1, zgodnie z którym każdy ma prawo do własności. Ponadto ust. 2 tego artykułu zapewnia równą dla wszystkich ochronę własności i innych praw majątkowych. Konstytucja dopuszcza, co prawda, możliwość ograniczenia własności (art. 64, ust. 3), ale ograniczeniu temu stawia dwa warunki. Warunkiem pierwszym jest możliwość wprowadzenia ograniczenia własności jedynie w drodze ustawy; to warunek konieczny, o cha-

⁸ Tekst jednolity z dnia 4 stycznia 2005 r., Dz.U. nr 137, poz. 926.

⁹ Dz.U. nr 78, poz. 483.

¹⁰ Tekst jednolity z 1976 r., Dz.U. nr 7, poz. 36, z późn. zm.

¹¹ Por.: C. Kosikowski, *Konstytucyjność Ordynacji podatkowej*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 2, s. 3 i n.

¹² Por.: D. Dudek, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 1998, s. 9.

¹³ Por.: A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1963, s. 15.

¹⁴ Por.: S. Gebethner, *Ustrój polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1976, s. 154.

¹⁵ Z preambuły Konstytucji RP.

rakterze formalnym, ale niewystarczający. Warunek ten musi być dopełniony warunkiem materialnym, jakim jest nienaruszanie istoty prawa własności.

Spełnienie warunku formalnego w odniesieniu do Ordynacji podatkowej jest oczywiste, jako że jest to ustawa. Inaczej natomiast przedstawia się kwestia warunku materialnego. Powstaje tu bowiem problem kolizji interesu fiskalnego państwa z ochroną własności prywatnej. Inaczej mówiąc, pojawia się pytanie, jakie to szczególne racje przemawiają za ochroną interesu państwa i w jaki sposób mogą być one realizowane, tak by nie godziły w istotę prawa własności. Wydaje się, że kwestie te winny być przedmiotem szczegółowej analizy w każdym indywidualnym przypadku.

II

O ostrożności ustawodawcy przy wprowadzeniu tej szczególnej regulacji ograniczającej prawo własności świadczą użyte sformułowania: „W przypadkach i w zakresie przewidzianym w niniejszym rozdziale...”. Wynika z nich, że odpowiedzialność, o której mowa, dotyczy ściśle określonych w ustawie przypadków, i tylko ich. Szkoda, że podobnie jasno ustawodawca nie odniósł się do strony podmiotowej tych przypadków. Dla pełnej czytelności należałoby powiedzieć, że odpowiedzialność ta dotyczy tylko określonych w ustawie osób trzecich. Przemawia za tym to, że w dalszych przepisach dotyczących odpowiedzialności podatkowej osób trzecich osoby te są dokładnie określone¹⁶. Kwestia ta jest również istotna z tego względu, że pojęcie „osoby trzeciej” jest nieostre i w ustawie niedookreślone. Wątpliwości rodzą się co do kręgu podmiotów, których odpowiedzialność, również za cudze zobowiązania, unormowana została w rozdziale 14. Powstaje bowiem problem, czy w kategorii osób trzecich nie mieści się również następca prawny lub podmiot przekształcony. Można zastanawiać się, czy dla uniknięcia chaosu terminologicznego rozdział 15 nie powinien obejmować również podmiotów wymienionych w rozdziale 14 bądź nosić tytuł: „Odpowiedzialność innych osób trzecich”. Zmiana taka uzasadniona byłaby systematyką regulacji zawartych w Ordynacji podatkowej.

W świetle obecnego kształtu Ordynacji uznać należy, że określony w rozdziale 15 zakres podmiotowy obejmujący osoby trzecie jest zakresem zamkniętym i nie może być rozszerzany przez inne niż ustawa akty prawne. Inną natomiast sprawą jest zakres odpowiedzialności. Zakres ten uważać należy również za zamknięty przez przepisy rozdziału 15. Trzeba zauważyć, iż ogólne ramy tej odpowiedzialności określone przez artykuł 107 są bardzo szerokie, obejmują cały majątek

¹⁶ Osobami tymi są: rozwiedziony małżonek – art. 110, członek rodziny podatnika – art. 111, nabywca przedsiębiorstwa, zorganizowanej części przedsiębiorstwa, składników majątku związanego z prowadzoną działalnością gospodarczą – art. 112, osoba firmująca działalność gospodarczą podatnika – art. 113, właściciel, samowolny posiadacz lub użytkownik wieczysty – art. 114, dzierżawca lub użytkownik nieruchomości – art. 114 a, wspólnik spółki cywilnej, jawnej, partnerskiej, komplementariusz spółki komandytowej albo komandytowo-akcyjnej – art. 115, członkowie zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej – art. 116, członkowie zarządu innych osób prawnych – art. 116 a, osoba prawna powstała w wyniku podziału innej osoby prawnej – art. 117.

osoby trzeciej. Również sposób odpowiedzialności – solidarnie z podatnikiem, stwarza dogodną sytuację dla wierzyciela podatkowego. Dyskusyjne jest jednak to, czy tak szeroko zarysowane ramy odpowiedzialności da się pogodzić z zasadą demokratycznego państwa prawa¹⁷. Wątpliwości pogłębia to, że przesłanki do wprowadzenia tak szerokiej odpowiedzialności trudno bezpośrednio wyczytać z treści ustawy. Można się w związku z tym zastanawiać, czy ustawodawca nie pozostawił w tym zakresie zbyt szerokiego pola interpretacyjnego¹⁸. Wydaje się, że nie powinno ono kolidować z konstytucyjnie określonym warunkiem materialnym ograniczenia prawa własności, jakim jest nienaruszanie istoty prawa własności.

Wydawałoby się, że wzmocnienie pozycji jednostki oraz ochrony własności w Konstytucji RP powinno prowadzić do daleko idącej ostrożności ustawodawcy przy ograniczaniu prawa własności¹⁹. Rzeczywistość ustawodawcza niestety temu przeczy. Dowodem jest dodanie do artykułu 107a, w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 12 września 2002 r., § 1²⁰.

Zauważyć należy, iż dodany przepis sformułowany jest w sposób niejednoznaczny, nie jest on równocześnie zharmonizowany z treścią rozdziału 14. Chodzi mianowicie o to, że z treści dodanego przepisu wyprowadzić można dwie kategorie osób trzecich. Mogą bowiem wchodzić w grę osoby trzecie w stosunku do podatnika, jak również osoby trzecie w stosunku do następcy prawnego. Wydaje się, że objęcie obu tych kategorii zakresem solidarnej odpowiedzialności byłoby nieuzasadnionym rozszerzeniem kręgu osób trzecich. Stąd też sądzić można, że w grę wchodzić mogą jedynie osoby trzecie pozostające w określonym przez dalsze przepisy związku z podatnikiem.

Rozciągnięcie odpowiedzialności na osoby trzecie pozostające w określonym związku z następcą prawnym podatnika uznać należy za zbyt daleko idące przedłużenie łańcucha powiązań podmiotowych, rodzących negatywne skutki majątkowe. Za stanowiskiem takim przemawia również fakt, że następca prawny przejmuje nie tylko obowiązki swego poprzednika, ale również wchodzi w jego prawa.

Nieprecyzyjne sformułowanie przepisu § 1a nie wyklucza możliwości zajęcia stanowiska, że w grę wchodzi również odpowiedzialność osób trzecich pozostających w określonym związku nie z podatnikiem, ale z jego następcą prawnym. Świadczyć o tym może użyte przez ustawodawcę sformułowanie: „[...] solidarnie

¹⁷ Por.: R. Kubacki, *Odpowiedzialność osób trzecich za zobowiązania podatkowe*, „Przegląd Podatkowy” 1998, nr 1, s. 3.

¹⁸ Przykładów dość swobodnej interpretacji dostarcza orzecznictwo. W wyroku z dnia 19 maja 1999 r. NSA stwierdził: „Dla odpowiedzialności za zaległości podatkowe podatnika obojętne jest również to, że nabywca przyjął darowiznę w dobrej wierze i nie odniósł z niej żadnej korzyści, ponieważ o odpowiedzialności tej decyduje sam fakt nabycia majątku od podatnika po powstaniu zaległości podatkowej”, SA/Sz 1043/98, Temida (CD), Sopot 2003. Innym przykładem jest wyrok NSA z dnia 13 listopada 1998 r., w którym sąd stwierdza: „Nabywca majątku będący członkiem rodziny podatnika odpowiada za wszystkie zaległości podatkowe podatnika bez względu na to, czy istnieje związek między tymi zaległościami a nabytym majątkiem”, I SA/Gd 230/97, Temida (CD), Sopot 2003.

¹⁹ Warto przytoczyć istotny w tym zakresie następujący pogląd: „Utrwalona w teorii prawa podatkowego zasada, zgodnie z którą każda danina publiczna jako opozycja do praw i wolności obywatelskich musi mieć ograniczony charakter w takim stopniu, aby nie zniweczył tychże praw i swobód”, T. Dębowska-Romanowska, *Prawo daninowe – podstawowe pojęcia konstytucyjne i ustawowe*, cz. I, „Głosa” 1996, nr 11, s. 2 i n.

²⁰ Dz.U. nr 169, poz. 1387.

z następcą prawnym podatnika za przejęte przez niego zaległości podatkowe". Jest bowiem oczywiste, że przejęte przez następcę prawnego zaległości podatnika stają się z dniem ich przejęcia zaległościami następcy prawnego. Można iść dalej i stwierdzić, że skoro z chwilą pojawienia się następcy prawnego traci byt prawny podatnik (wykreślenie z rejestru osoby prawnej, śmierć osoby fizycznej), to również przestaje istnieć związek uzasadniający solidarną odpowiedzialność osoby trzeciej za zaległości podatkowe podatnika.

Wątpliwości interpretacyjne związane z zakresem podmiotowym odpowiedzialności podatkowej dotyczą nie tylko efektów nowelizacyjnych, ale także rozwiązań istniejących już w Ordynacji podatkowej od czasu jej uchwalenia w 1997 r. Przykładem takiego rozwiązania jest przepis § 2 art. 107 w zakresie rozciągnięcia odpowiedzialności osób trzecich za niewykonanie obowiązków płatnika. Dodać należy, że jest to rozwiązanie nowe, niefunkcjonujące w polskim ustawodawstwie przed wejściem w życie Ordynacji podatkowej.

Wątpliwości interpretacyjne wynikają z relacji pomiędzy § 1, pkt 1a i § 2 art. 107. Pojawia się, podobnie jak w odniesieniu do § 1a, problem związku personalnego. Chodzi mianowicie o to, czy brany jest pod uwagę, jak wynikałoby to z § 1, związek pomiędzy osobą trzecią i podatnikiem, czy też związek osoby trzeciej z płatnikiem lub inkasentem. Opierając się tylko na art. 107, uznać należałoby, że w grę wchodzi związek osoby trzeciej z podatnikiem. Przeprowadzając jednakże interpretację § 2, pkt 1 art. 107, w powiązaniu z zakresem odpowiedzialności płatnika lub inkasenta określonym w art. 30, uznać należy, że w tym przypadku w grę wchodzi związek osoby trzeciej z płatnikiem lub inkasentem. Interpretacja taka jest prawidłowa co do zasady. Wyjątkiem od tej zasady będzie sytuacja przewidziana w art. 30, § 5. Jeśli bowiem organ podatkowy wyda decyzję o odpowiedzialności podatnika, a tym samym zwolni od odpowiedzialności płatnika lub inkasenta, to liczyć się będzie wyłącznie związek łączący podatnika z osobą trzecią. Przedstawione rozróżnienia są istotne z tego powodu, że w różnym układzie sytuacyjnym w grę wchodzić będzie inny krąg osób trzecich.

III

Poza wyżej przedstawionymi kwestiami dotyczącymi istoty odpowiedzialności osób trzecich za cudze długi podatkowe istnieją również kwestie formalnoprawne z nią związane. Podstawowym problemem jest tu sposób i moment powstania odpowiedzialności. Kwestie te objęte są zakresem regulacji przepisu art. 108. Przepis ten wprowadza zasadę, że objęcie odpowiedzialnością osoby trzeciej za cudze zaległości podatkowe musi mieć postać decyzji organu podatkowego. Decyzję taką należy uznać za decyzję konstytutywną.

Ogólną podstawę prawną dla wydania takiej decyzji stanowi art. 107. Jest to podstawa ogólna, bo stwarza możliwość wydania decyzji, ale jedynie w stosunku do podmiotów określonych w art. 110-117 i w zakresie określonym w tych przepisach. Na mocy tej decyzji w momencie jej doręczenia powstaje po stronie

osoby trzeciej zobowiązanie do zapłaty cudzej zaległości podatkowej. Węzłem prawnym łączącym osobę trzecią z wierzycielem podatkowym nie jest zobowiązanie będące konkretyzacją wynikającego z norm prawa podatkowego materialnego obowiązku podatkowego, lecz decyzja wydana w oparciu o przepisy ustawy Ordynacja podatkowa.

Wydanie takiej decyzji, podobnie jak każdej innej, musi być poprzedzone postępowaniem podatkowym. Stroną w tym postępowaniu, zgodnie z art. 133, § 1, może być tylko osoba trzecia wymieniona w art. 110-117 Ordynacji. Przedmiotem odpowiedzialności będzie fakt istnienia zaległości podatkowej. Stąd też zakresem postępowania podatkowego będzie jedynie ustalenie stanu faktycznego mieszczącego się w granicach określonych przez przepisy art. 109-117. Poza zakresem tego postępowania pozostają kwestie związane z powstaniem zobowiązania po stronie podatnika oraz kwestie dotyczące wysokości tego zobowiązania.

Wszczęcie postępowania podatkowego w stosunku do osoby trzeciej ustawodawca uzależnia od określonych warunków. Postępowanie takie nie może być przede wszystkim wszczęte przed upływem terminu płatności ustalonego zobowiązania podatkowego. Jest to oczywistą konsekwencją tego, że o odpowiedzialności osoby trzeciej można mówić dopiero wówczas, gdy istnieje zaległość podatkowa. Stąd też można uważać, iż przepis art. 108, § 2, pkt 1 określa warunek, który jest oczywisty z punktu widzenia treści art. 107, § 1.

Postępowanie podatkowe wobec osoby trzeciej nie może być również wszczęte przed dniem doręczenia decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego. Ściśle literalna interpretacja tego warunku może prowadzić do wielu pozornych i błędnych wniosków. Rzeczywisty sens tego warunku został zatarty w wyniku nowelizacji Ordynacji podatkowej ustawą z dnia 12 września 2002 r. W brzmieniu przed nowelizacją mowa była o decyzji określającej zaległość podatkową i właściwie nadal o taką decyzję chodzi. Zgodnie bowiem z treścią art. 107 osoba trzecia odpowiada za zaległości podatkowe podatnika, a nie za zobowiązania podatkowe podatnika, z których te zaległości wynikają.

Inną sprawą jest, że ustawodawca w wyniku wspomnianej nowelizacji wyeliminował pojęcie decyzji o wysokości zaległości podatkowej również z art. 21, § 3, pozostawiając pojęcie zaległości podatkowej nie tylko w art. 107, ale także jako tytuł rozdziału 5. W sytuacji określonej w art. 107, § 2, pkt 1 wszczęcie postępowania podatkowego w stosunku do osoby trzeciej nie może nastąpić przed dniem doręczenia płatnikowi lub inkasentowi decyzji o ich odpowiedzialności podatkowej. Wymóg wydania decyzji o odpowiedzialności podatkowej płatnika lub inkasenta wynika bezpośrednio z art. 30, § 3. W decyzji tej organ podatkowy określa wysokość należności podatkowej z tytułu niepobranego lub pobranego, a niewpłaconego podatku.

Warunek uzależniający możliwości wszczęcia postępowania podatkowego w stosunku do osoby trzeciej od momentu doręczenia decyzji dotyczy również decyzji w sprawie zwrotu zaliczki naliczonego podatku od towarów i usług oraz decyzji określających wysokość należnych odsetek za zwłokę. W odniesieniu do zwrotu zaliczek naliczonego podatku od towarów i usług można uznać, że choć nie

mamy tu zaległości podatkowej w ścisłym tego słowa znaczeniu, to jednakże, z mocy art. 52, § 1, pkt 2, mamy do czynienia ze zrównanym z zaległością podatkową nienależnym zwrotem podatku lub ze zwrotem w wysokości wyższej od należnej. Również odsetki za zwłokę nie są zaległością podatkową ani nawet nie są z nią na równi traktowane, ale zgodnie z art. 107, § 2, pkt 2 zostały objęte zakresem odpowiedzialności osób trzecich.

W przedstawionych wyżej przypadkach decyzja o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej będzie zawsze drugą decyzją w sprawie tego samego zobowiązania podatkowego²¹. Pogląd taki można uznać za słuszny jedynie co do tożsamości wysokości zobowiązania podatkowego. Wydaje się, że faktycznie mamy tu do czynienia z dwoma zobowiązaniami podatkowymi, powstałymi w różnym czasie i w oparciu o różną podstawę prawną. Jak stwierdzono wyżej w punkcie 1, decyzja o odpowiedzialności osoby trzeciej jest decyzją konstytutywną, podjętą na podstawie art. 107. Jest to równocześnie decyzja wtórna wobec decyzji podjętych w stosunku do podatnika, płatnika lub inkasenta, a dotyczących ich zobowiązań podatkowych.

Zależność decyzji wtórnej od pierwotnej jest w tym przypadku tak daleka, że możliwość wydania decyzji wtórnej występuje dopiero wtedy, gdy decyzja pierwotna stanie się decyzją ostateczną. O ile bowiem doręczenie decyzji pierwotnej umożliwi wszczęcie postępowania podatkowego wobec osoby trzeciej, o tyle i tak postępowanie to, z mocy art. 201, § 1, pkt 5, podlega zawieszeniu do dnia, w którym decyzja pierwotna stanie się ostateczna.

Z wymogu wydania decyzji pierwotnej w stosunku do podatnika jako warunku wszczęcia postępowania podatkowego wobec osoby trzeciej ustawodawca zrezygnował w odniesieniu do przypadków, w których można wystawić tytuł wykonawczy na podstawie deklaracji podatnika. Są to sytuacje, w których organ podatkowy nie kwestionuje deklarowanych kwot podatku i w związku z tym nie wszczyna wobec podatnika postępowania podatkowego, a równocześnie podatnik w terminie nie płaci zadeklarowanego podatku. W sytuacjach takich postępowanie podatkowe wobec osoby trzeciej nie może być wszczęte przed dniem wszczęcia postępowania egzekucyjnego wobec podatnika.

Możliwość egzekucji zobowiązania podatkowego wynikającego z decyzji o odpowiedzialności osoby trzeciej występuje dopiero wówczas, gdy egzekucja z majątku podatnika okazała się w całości lub w części bezskuteczna. Oczywiście możliwość wszczęcia egzekucji nie oznacza konieczności, możliwe jest bowiem dobrowolne wykonanie zobowiązania wynikającego z decyzji o odpowiedzialności osoby trzeciej. Istnieje również możliwość wygaśnięcia zobowiązania wobec osoby trzeciej w przypadku wykonania zobowiązania przez podatnika lub inną osobę trzecią, w stosunku do której też wydano decyzję o jej odpowiedzialności za zaległość podatnika.

²¹ C. Kosikowski, H. Dzwonkowski, A. Huchla, *Ustawa Ordynacja podatkowa*, Warszawa 2003, s. 334.

IV

Odpowiedzialność z cudze długi była zawsze i jest nadal sprawą bardzo kontrowersyjną. Rozwiązania normatywne dotyczące odpowiedzialności podatkowej osób trzecich zaliczyć należy do regulacji o charakterze wyjątkowym. Wyrazem tego wyjątkowego charakteru winna być szczególna dbałość ustawodawcy o minimalizację negatywnych następstw naruszenia konstytucyjnie chronionej własności prywatnej. Niepokój budzi fakt rozszerzania zakresu odpowiedzialności podatkowej osób trzecich na tle rozwiązań konstytucyjnych. Można nawet dostrzec pewien paradoks, że konstytucyjne wzmocnienie pozycji jednostki oraz rozszerzenie ochrony prawa własności spowodowało równoczesne rozszerzenie zakresu odpowiedzialności za cudze długi podatkowe.

Zderzenie się interesu fiskalnego państwa z ochroną prawa własności implikuje problem pozycji prawnej osoby trzeciej w toczącym się wobec niej postępowaniu podatkowym. W toku tego postępowania osoba trzecia pozbawiona jest jakichkolwiek możliwości kwestionowania prawidłowości ustalenia zaległości podatkowej podatnika²². Brak takich możliwości jest konsekwencją prawomocności decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego podatnika.

Wydaje się, że dla uniknięcia fatalizmu sytuacyjnego osoby trzeciej istnieje potrzeba ostrzejszego określenia przez ustawodawcę konieczności występowania ekonomicznego związku tych osób z przedmiotem lub podmiotem podatku. Wyrazem takiego podejścia jest stwierdzenie: „Uzasadnieniem odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania podatkowe jest ekonomiczny ich związek z podatnikiem przejawiający się uzyskiwaniem przez osobę trzecią korzyści z dochodu czy majątku podatnika”²³. Pogląd ten niestety nie jest powszechny w orzecznictwie, o czym świadczą przykłady podane w przypisie 18.

Potrzeba wyartykułowania ekonomicznego związku nie może być zastępowana możliwością jego wyinterpretowania z określanych przez ustawodawcę górnych granic odpowiedzialności, ponieważ praktyka wskazuje na dość dużą swobodę interpretacyjną w tym zakresie. Aby interes fiskusa nie godził w istotę prawa własności, winien być określony przez ustawodawcę związek tej własności z zaległością podatkową.

²² „Osoba, na którą przenoszona jest odpowiedzialność podatkowa, nie może skutecznie kwestionować wcześniejszych ustaleń dokonanych przez organ podatkowy w toku postępowania podatkowego zarówno co do podstawy opodatkowania, wysokości podatku, jak i prawdziwości materiałów dowodowych, na podstawie których ustalono zobowiązanie podatkowe” – pogląd wyrażony w wyroku NSA z dnia 30 kwietnia 1996 r., SA/P 2712/95, POP 1998, nr 5, poz. 172.

²³ Por. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1998 r., SA/Sz 193/98, Temida (CD), Sopot 2003.

Ewa Hofmańska

**UPRAWNIENIA CZŁONKÓW RODZINY
ZMARŁEGO PRACOWNIKA DO ŚWIADCZEŃ ZE ŚRODKÓW
FUNDUSZU GWARANTOWANYCH ŚWIADCZEŃ PRACOWNICZYCH**

Wstęp

Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy¹ reguluje zasady i zakres ochrony roszczeń pracowniczych w razie niemożności ich zaspokojenia z powodu niewypłacalności pracodawcy. *Ratio legis* przewidzianej w niej ochrony należy upatrywać w zastępczym zaspokajaniu roszczeń pracowniczych ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP), powstałego dla realizacji celów określonych w art. 1 ustawy, w sytuacji gdy pracodawca nie może – z powodu niewypłacalności o charakterze stałym – zadośćuczynić zasadnym roszczeniom płacowym pracowników². W myśl bowiem art. 6, ust. 1 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy niezaspokojone roszczenia pracownicze podlegają zaspokojeniu ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Regulacja ustawy ma zatem na celu zarówno ochronę interesów pracowników, w tym też byłych pracowników, jak i pracodawcy przed skutkami niewypłacalności. Co więcej, redakcja jej art. 5, ust. 1 wskazuje, iż ustawodawca objął ochroną także rodzinę zmarłego pracownika oraz rodzinę osoby zmarłej po ustaniu stosunku pracy.

Brak orzecznictwa, a także kompleksowego teoretycznego opracowania na temat uprawnień członków rodziny zmarłego pracownika do świadczeń ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych uzasadnia przede wszystkim potrzebę zidentyfikowania najważniejszych problemów interpretacyjnych dotyczących tego zagadnienia. Ograniczone ramy niniejszego opracowania

¹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2002, nr 9, poz. 85 z późn. zm., zwana dalej ustawą o ochronie roszczeń pracowniczych.

² Por. M. Gersdorf, *Niewypłacalność pracodawcy w prawie pracy. Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych jako instytucja ochrony świadczeń pracowniczych*, Warszawa 2002, s. 65.

nie pozwalają na głębszą i całościowo ujętą analizę tej problematyki. Celowe wydaje się więc jej zawężenie do charakteru prawnego roszczeń przysługujących rodzinie zmarłego pracownika o wypłatę ze środków Funduszu, niezaspokojonych przez pracodawcę świadczeń, ich zakresu przedmiotowego oraz trybu realizacji tychże. Wzrost praktyczny podjęcia tej problematyki jest zatem doniosły.

Opracowanie niniejsze nie zawiera analizy przepisów tej części prawa rentowego, do której ustawodawca odwołuje się w art. 5, ust. 1 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych. Wątpliwości interpretacyjne, które pojawiają się na tle przepisów określających warunki nabycia przez poszczególnych członków rodziny zmarłego pracownika prawa do renty rodzinnej, zasługują na odrębne studium.

Charakter prawny roszczenia członków rodziny zmarłego pracownika o wypłatę niezaspokojonych świadczeń pracowniczych ze środków FGŚP

Zgodnie z art. 5 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych prawo do świadczeń w niej przewidzianych przysługuje pracownikom niewypłacalnemu pracodawcy, jego byłym pracownikom³, a w razie ich śmierci członkom ich rodzin uprawnionym do renty rodzinnej (ust. 1) oraz osobom wykonującym pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, jeżeli z tego tytułu podlegają obowiązkowi ubezpieczenia społecznego (ust. 2).

W myśl zaś reguły ogólnej, ustanowionej w art. 63¹, § 2 k.p., prawa majątkowe ze stosunku pracy przechodzą po śmierci pracownika w równych częściach na małżonka oraz inne osoby spełniające wymagania do uzyskania renty rodzinnej w myśl przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁴; w razie braku takich osób prawa te wchodzi do spadku.

Zagadnieniem istotnym z punktu widzenia przyjętego zakresu rozważań jest z pewnością relacja pomiędzy art. 5, ust. 1 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych i art. 63¹, § 2 k.p. Powstaje bowiem pytanie, czy uprawnienia do świadczeń ze środków FGŚP przechodzą na następców prawnych pracownika, względnie byłego pracownika w trybie art. 63¹, § 2 k.p. Na to pytanie odpowiedź jest jednoznacznie negatywna. Prawa do tych świadczeń nie mogą być uznane za prawa majątkowe ze stosunku pracy, nawet jeśli ujmuje się je szeroko: chodzi tu nie tylko o prawa majątkowe wynikające ze stosunku pracy, ale także prawa majątkowe wynikające ze stosunków jedynie związanych ze stosunkiem pracy⁵. O ile

³ Przyjąć należy, iż byłym pracownikiem – w rozumieniu ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych – jest osoba nie pozostająca już w stosunku pracy – bez względu na sposób jego ustania – z niewypłacalnym pracodawcą, wobec której nie uregulował on wszystkich świadczeń placowych (odszkodowawczych) wymienionych w art. 6, ust. 2 tej ustawy. Należy sądzić, iż właśnie z tego powodu niezaspokojone roszczenia pracownicze byłych pracowników niewypłacalnemu pracodawcy zostały objęte ochroną w ustawie z 1993 r.

⁴ Tekst jednolity: Dz.U. z 2004, nr 39, poz. 353 z późn. zm., zwana dalej ustawą o emeryturach i rentach z FUS.

⁵ W literaturze na temat prawa pracy zaprezentowano dwa poglądy dotyczące użytego w art. 63¹, § 2 k.p. zakresu przedmiotowego pojęcia „praw majątkowych ze stosunku pracy”. Za szerokim rozumieniem tego pojęcia opowiedziała się T. Liszcz (*Skutki prawne śmierci pracownika i śmierci pracodawcy w zakresie stosunków pracy*, PiZS 1997, nr 78, s. 32, oraz *Następstwo prawne po zmarłym pracowniku*, NP 1972, nr 12, s. 1785), uzasadniając swoje

bowiem można mówić o pewnym związku pomiędzy roszczeniami wobec FGŚP a stosunkiem pracy, to z pewnością nie jest to związek, który pozwalałby na potraktowanie ich jako praw majątkowych ze stosunku pracy w rozumieniu art. 63¹, § 2 k.p. Przesądza o tym to, że FGŚP, który jest w tym stosunku prawnym podmiotem zobowiązany do wypłaty określonych świadczeń, nie jest stroną stosunku pracy.

W związku z powyższym należy przyjąć, że następcy prawni pracownika lub byłego pracownika uzyskują prawo do świadczeń z FGŚP bezpośrednio na podstawie art. 5, ust. 1 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych. Brak należytej precyzyjnej redakcji tego przepisu pozostawia jednak wątpliwość co do tego, czy uprawnienie do świadczeń ze środków FGŚP, które przysługuje członkom rodziny zmarłego pracownika lub zmarłego byłego pracownika, jest ich uprawnieniem własnym, czy też przechodzi ono na te osoby w wyniku śmierci osoby pierwotnie do nich uprawnionej. Wykluczyć należy w tym zakresie reżim określony przez prawo spadkowe. Jeśli bowiem przyjmie się, że uprawnienia do świadczeń ze środków FGŚP przechodzą na członków rodziny zmarłego, to art. 5, ust. 1 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych musi być uznany za określający autonomiczny reżim sukcesji, albowiem wskazuje krąg podmiotów, na które w razie śmierci pracownika lub byłego pracownika przechodzą uprawnienia. Jeśli natomiast za słuszną uznana zostanie koncepcja nabycia własnego uprawnienia do świadczeń ze środków FGŚP, to za jego przesłanki należałoby uznać śmierć osoby pierwotnie do nich uprawnionej oraz wygaśnięcie tegoż pierwotnego uprawnienia. Przyjęcie, że prawo to wygasa w razie śmierci pierwotnie uprawnionego, wyklucza jego dziedziczenie.

Zarysowany dylemat należy rozstrzygnąć. Ustawodawca bynajmniej nie ułatwił zadania interpretatorowi. Do chwili obecnej brak jest wypowiedzi judykatury dotyczącej tej kwestii. Literalna wykładnia art. 5, ust. 1 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych może usprawiedliwiać zarówno przyjęcie, że uprawnienia do świadczeń ze środków FGŚP przechodzą na członków rodziny zmarłego pracownika lub zmarłego byłego pracownika według autonomicznego reżimu określonego w tym przepisie, jak też uznanie, że uprawnienie członków rodziny jest ich uprawnieniem własnym i powstaje w chwili śmierci pracownika lub byłego pracownika. Nie sposób jednak nie zauważyć, że w przepisie tym nie wspomniano wprost o „przejściu” uprawnień do świadczeń ze środków FGŚP i trudno jest taką „translatorywność” zdekodować. Przepis ten wymienia obok siebie kategorie podmiotów, do których stosuje się przepisy ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych. Po wtóre, art. 6, ust. 2 tej ustawy daje podstawę do twierdzenia, że wśród należności zasp-

stanowisko: „*ratio legis* art. 63¹, § 2 k.p., na wzór wykładni art. 242, § 1 k.p., dotyczącego dochodzenia roszczeń ze stosunku pracy na drodze sądowej”. Jej zdaniem tylko wówczas członkowie rodziny zmarłego pracownika otrzymają wsparcie finansowe odpowiednie do rzeczywistego stopnia przyczyniania się pracownika do prowadzenia wspólnego z nimi gospodarstwa domowego. Odmienne zapatrywanie w tej kwestii przedstawiła M. Gersdorf, [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, J. Skoczyński, *Kodeks pracy. Komentarz*, red. Z. Salwa, Warszawa 2000, s. 232. Proponuje ona, by – z uwagi na to, że art. 63¹, § 2 k.p. łamie reguły prawa spadkowego – zwrot ten interpretować zawężająco. Oznacza to, że ustanowione w przepisie tym szczególne następstwo prawne dotyczy praw majątkowych wynikających wyłącznie ze stosunku pracy, nie obejmuje zaś praw majątkowych z innego stosunku prawnego związanego jedynie ze stosunkiem pracy. Podobnie: E. Włodkowska, *Prawa majątkowe ze stosunku pracy po zmarłym pracowniku*, PiZS 2001, nr 10, s. 11.

kajanych ze środków FGŚP są także takie, które mają charakter publicznoprawny (składki na ubezpieczenie społeczne należne od pracodawców), a te – z oczywistych powodów – nie mogą przejść na członków rodziny zmarłego pracownika. Okazuje się zatem, że świadczenie wypłacane członkom rodziny zmarłego pracownika nie jest tożsame ze świadczeniem wypłacanym samemu pracownikowi, co przesądza o tym, że uprawnienie członków rodziny jest ich uprawnieniem własnym.

Przesłanki nabycia przez członków rodziny zmarłego pracownika uprawnień do świadczeń ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

Przesłankami wypłaty ze środków FGŚP członkom rodziny zmarłego pracownika świadczeń pieniężnych, o których mowa w art. 6, ust. 2 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych, są: 1) przysługujące pracownikowi (jako pierwotnie uprawnionemu) prawo do tych świadczeń, 2) śmierć pracownika, będąca źródłem nabycia przez członków jego rodziny prawa do zaspokojenia ze środków FGŚP niewypłaconych przez pracodawcę – z powodu jego niewypłacalności – należności z tytułu pozostawania w stosunku pracy, 3) uprawnienie członków rodziny pracownika do renty rodzinnej. Prawna możliwość ubiegania się przez członków rodziny zmarłego pracownika o wypłatę określonych kwot ze środków FGŚP jest bowiem uwarunkowana uprzednim prawem pracownika do zaspokojenia tych świadczeń ze środków Funduszu, niezrealizowanym jednak przez niego do dnia śmierci.

Z regulacji ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych wynika, iż ze środków FGŚP mogą korzystać tylko osoby uprawnione w świetle jej art. 5, ust. 1 i 2, zatrudnione przez pracodawcę w rozumieniu art. 2⁶ lub inny podmiot zobowiązany do opłacania składek na Fundusz⁷. Innymi słowy, jeżeli pracodawca nie zaspokaja zasadnych roszczeń pracowniczych w okolicznościach, które nie uzasadniają uznania go za niewypłacalnego w rozumieniu ustawy⁸, jego pracownikom nie przysłu-

⁶ W rozumieniu tej ustawy pracodawcą jest osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna zatrudniająca pracowników w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą (tj. zarobkową działalnością wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową, lub polegającą na poszukiwaniu, rozpoznawaniu i wydobywaniu kopalin ze złóż, albo działalnością zawodową wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły), z wyjątkiem zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, jeżeli odrębne przepisy nie wyłączają możliwości ogłoszenia jego upadłości i przewidują możliwość jego likwidacji. Pracodawca w art. 6 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz.U. nr 60, poz. 535 ze zm.) wykluczył ogłoszenie upadłości Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, publicznych samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej, instytucji i osób prawnych utworzonych w drodze ustawy oraz utworzonych w wykonaniu obowiązku nałożonego ustawą, osób fizycznych prowadzących gospodarstwo rolne oraz uczelni.

⁷ Mając na uwadze treść art. 5, ust. 2 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych, można wnioskować o stosowaniu tej materii także do podmiotów niebędących pracodawcami w rozumieniu art. 2 tej ustawy, zatrudniających wyłącznie osoby, które wykonują pracę zarobkową na innej podstawie niż stosunek pracy i podlegających z tego tytułu obowiązkowi ubezpieczenia społecznego. W konsekwencji również te podmioty będą zobowiązane do opłacania składek na FGŚP.

⁸ Pojęcie „niewypłacalność pracodawcy” ustawodawca utożsamia z wydaniem przez sąd (gospodarczy), przed którym toczy się postępowanie w przedmiocie ogłoszenia upadłości, określonych orzeczeń, tj. o ogłoszeniu upadłości lub o odrzuceniu wniosku o ogłoszenie upadłości pracodawcy z powodu niezłożenia przez jego wierzyciela zaliczki na koszty postępowania, lub o jego oddaleniu z powodu braku własnych środków pracodawcy na

guje ochrona z ustawy z 1993 r.⁹ Warto też podkreślić, iż obciążenie składką na FGŚP nie zwalnia pracodawcy od obowiązku realnego wykonywania zobowiązań płacowych wobec pracowników¹⁰.

Pracodawca w art. 17, ust. 3 ustawy zwolnił od obowiązku opłacania składek na Fundusz pracodawcę niewypłacalnego w rozumieniu art. 3, ust. 1 ustawy¹¹, zakłady pracy chronionej oraz zakłady aktywności zawodowej określone w odrębnych przepisach¹². *Prima facie*, wydawać by się mogło, iż pracownicy wykonujący pracę na rzecz tych podmiotów nie mogą ubiegać się o zaspokojenie ze środków Funduszu należnych im świadczeń z tytułu pozostawania w stosunku pracy dlatego, że podmioty te nie są zobowiązane do opłacania składek na Fundusz¹³. Należy jednak przyjąć, że z brzmienia art. 17, ust. 3 *in principio* ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych nie wynika wcale, iż roszczenia płacowe pracowników nie-

prowadzenie postępowania, albo umarzających te procedury. Ustalenie zatem przesłanek niewypłacalności pracodawcy, o których tu mowa, spoczywa na sądzie.

⁹ Por.: J. Suzdorf, *Ustawa o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy*, St. Pracown. 1994, nr 2, s. 5.

¹⁰ M. Gersdorf, *Niewypłacalność pracodawcy w prawie pracy. Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych jako instytucja ochrony roszczeń pracownika*, Warszawa 2002, s. 78.

¹¹ Z brzmienia art. 3, ust. 1 ustawy można wnioskować, iż ustawodawca nie wymaga braku realizacji przez niewypłacalnego pracodawcę roszczeń pracowniczych, podkreśla w nim jedynie brak widoków na zaspokojenie jego wszystkich wierzycieli, co w konsekwencji może prowadzić do zaprzestania płacenia długów, zwłaszcza wobec pracowników. W ust. 2 tego przepisu akcentuje zaś związek niewypłacalności pracodawcy z niezaspokojaniem przez niego roszczeń pracowniczych z powodu braku środków finansowych. W konsekwencji o niewypłacalności pracodawcy – w świetle tego przepisu – można mówić w razie zaistnienia okoliczności stanowiących podstawę do wykreślenia z ewidencji działalności gospodarczej wpisu o jej podjęciu przez osobę fizyczną lub cofnięcia koncesji na prowadzenie takiej działalności (ustawodawca nie wymaga bynajmniej wydania takich decyzji), albo wszczęcia postępowania likwidacyjnego. Ustalenie z kolei tych przesłanek należy do kierownika Biura Terenowego FGŚP, właściwego ze względu na siedzibę niewypłacalnego pracodawcy, który w myśl art. 7, ust. 2 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych stwierdza zgodność z przepisami ustawy zbiorczego wykazu niezaspokojonych roszczeń pracowniczych lub wykazu uzupełniającego, sporządzonego przez pracodawcę, syndyka, likwidatora lub inną osobę sprawującą zarząd majątkiem pracodawcy.

¹² Ustawodawca nie nałożył na pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej takiego obowiązku dlatego, że podmioty te zobowiązał w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. nr 123, poz. 776 z późn. zm.) do przekazywania środków (uzyskanych z tytułu zwolnień podatkowych) na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Z art. 47 tej ustawy wynika zaś, że środki Funduszu przeznacza się także na utrzymanie istniejących, a zagrożonych likwidacją miejsc pracy osób niepełnosprawnych (oraz na ich rehabilitację zawodową). Można zatem stwierdzić, iż prawodawca przewidział inną niż za pośrednictwem ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych formę ochrony socjalnej pracowników zakładów pracy chronionej oraz zakładów aktywności zawodowej przed utratą pracy. Skoro Fundusz powołany ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych jest funduszem państwowym, dotowanym przez Państwo i realizującym politykę zatrudnienia Państwa, należy uznać za słuszną rezygnację z obciążania pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej i zakłady aktywności zawodowej składkami na FGŚP, a w konsekwencji rezygnację z objęcia gwarancją zaspokojenia roszczeń płacowych pracowników takich zakładów na wypadek niewypłacalności ich pracodawcy, por.: M. Gersdorf, *Niewypłacalność pracodawcy w prawie pracy. Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych...*, s. 85.

¹³ Tak: W. Sanetra, *Roszczenia pracownicze chronione w sposób szczególny*, Pr. Pracy 1996, nr 2, s. 25. Nie można wykluczyć sytuacji, że roszczenia płacowe pracowników zakładu pracy chronionej lub zakładu aktywności zawodowej będą zaspokajane ze środków FGŚP. Stanie się tak wówczas, gdy pracodawca prowadzący zakład pracy chronionej lub zakład aktywności zawodowej utraci ten status (np. wojewoda wyda decyzję o odmowie przyznania takiego statusu podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą), a w konsekwencji nie będzie już zobowiązany do odprowadzania składek na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Jeśli zacznie – jako pracodawca w rozumieniu art. 2 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych – odprowadzać składki na FGŚP, a w pewnym momencie utraci płynność finansową, co doprowadzi go do stanu niewypłacalności, jego pracownicy będą uprawnieni do ochrony z ustawy z 1993 r.

wypłacalnego pracodawcy nie podlegają zaspokojeniu ze środków Funduszu z tego powodu, że nie ma on obowiązku opłacania składek na FGŚP. *Ratio* tego przepisu należy upatrywać raczej w (bieżącym) korzystaniu przez jego pracowników – właśnie z uwagi na już stwierdzoną niewypłacalność – ze środków Funduszu¹⁴.

Prawodawca w art. 5, ust. 1 *in fine* ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych uzależnił nabycie przez członków rodziny zmarłego pracownika prawa do świadczeń ze środków FGŚP od tego, czy są oni uprawnieni do renty rodzinnej. Odmiennie zatem niż jest to w przypadku określonego w art. 63¹, § 2 k.p. reżimu sukcesji praw majątkowych ze stosunku pracy po zmarłym pracowniku, małżonek zmarłego pracownika uzyskuje prawo do świadczeń ze środków FGŚP pod warunkiem, że jest uprawniony do renty rodzinnej po nim.

Zgodnie z art. 67 ustawy o emeryturach i rentach z FUS do renty rodzinnej uprawnieni są następujący członkowie rodziny spełniający warunki określone w art. 68-71 tej ustawy: 1) dzieci własne, dzieci drugiego małżonka oraz dzieci przysposobione, 2) przyjęte na wychowanie i utrzymanie przed osiągnięciem pełnoletności wnuki, rodzeństwo i inne dzieci, w tym również w ramach rodziny zastępczej, 3) małżonek (wdowa i wdowiec), 4) rodzice, ojczym, macocha, osoby przysposabiające.

Zakres roszczeń zaspokajanych ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

Ustawodawca przyjął, iż zaspokojeniu ze środków FGŚP podlegają enumeratywnie wyliczone w art. 6, ust. 2 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych należności z tytułu pozostawania pracownika w stosunku pracy.

Wyodrębnienie w pkt. 2 art. 6, ust. 2 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych wynagrodzenia za pracę, a w pkt. 3 tego przepisu wynagrodzenia za czas niezawinionego przez pracownika przestoju (lit. a), wynagrodzenia za czas zwolnienia od pracy, wynagrodzenia przysługującego pracownikowi z mocy art. 92 k.p. w okresie czasowej niezdolności pracownika do pracy, wynagrodzenia za czas innej usprawiedliwionej nieobecności w pracy (lit. b), świadczenia wyrównawczego przysługującego na podstawie przepisów ustawy o ubezpieczeniu wypadkowym (lit. c), zasiłku chorobowego finansowanego ze środków na wynagrodzenia (lit. d), wynagrodzenia za czas urlopu wypoczynkowego (lit. e) prowadzi do konkluzji, iż zamierzeniem ustawodawcy było objęcie ochroną zarówno wynagrodzenia *sensu stricto* (świadczenia ściśle ekwiwalentnego za pracę wykonaną) oraz świadczeń gwarancyjnych (przysługujących pracownikowi z mocy prawa za czas niewykonania pracy), stanowiących efekt przyjętej w prawie pracy zasady ponoszenia przez pracodawcę ryzyka z tytułu zatrudniania pracowników¹⁵.

¹⁴ Por.: L. Flórek, *Ochrona roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy*, PiZS 1994, nr 4, s. 42.

¹⁵ Por.: M. Piankowski, *Ochrona pracowniczych świadczeń majątkowych*, Bydgoszcz-Gdańsk 2002, s. 159.

Ratio takiego unormowania upatrywać należy głównie w tym, iż wynagrodzenie za pracę *sensu largo* z założenia przeznaczone jest na zaspokajanie bieżących potrzeb własnych pracownika i jego rodziny.

W art. 6, ust. 2, pkt 4 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych legislator objął gwarancją wypłaty ze środków FGŚP również nieopłacone przez pracodawcę (płatnika) składki na ubezpieczenie społeczne. Pracodawca jest bowiem zobowiązany do potrącenia z wynagrodzenia pracownika części składek na ubezpieczenia społeczne i przekazania ich w całości (wraz ze swoją częścią składek) do ZUS-u. Niewypłacalny pracodawca, który nie wypłaca pracownikom wynagrodzenia za pracę, nie może również odprowadzać do ZUS-u składek na ubezpieczenia społeczne. Objęcie w przedmiotowej ustawie ochroną nieopłaconych przez pracodawcę składek stanowi, jak się wydaje, konsekwencję objęcia ochroną pracowniczych roszczeń placowych.

Gwarancją wypłaty ze środków Funduszu pracodawca objął także odprawę pieniężną przysługującą w razie rozwiązania stosunku pracy z przyczyn dotyczących pracodawcy (art. 6, ust. 2, pkt 3, lit. h ustawy). Jej celem jest osłona socjalna osób, które utraciły pracę z przyczyn dotyczących pracodawcy¹⁶, a że spełnia ona w istocie identyczne funkcje jak wynagrodzenie pracownika za pracę, korzysta z takiej samej ochrony prawnej¹⁷. Trudno więc nie zgodzić się z twierdzeniem, iż stanowi ona często najważniejsze świadczenie w związku z upadłością pracodawcy lub zarządzeniem jego likwidacji. Wydaje się, że z uwagi na to ustawodawca objął ją gwarancją wypłaty ze środków FGŚP.

Przewidziana w art. 6, ust. 2, pkt 3, lit. h ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych odprawa pieniężna podlega zaspokojeniu wówczas, gdy ustanie stosunku pracy nastąpiło w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy poprzedzających dzień wystąpienia niewypłacalności pracodawcy¹⁸ lub w okresie nie dłuższym niż 4 miesiące następujące po tym dniu. Pozostałe należności podlegają zaspokojeniu za okres nie dłuższy niż 3 miesiące poprzedzające dzień wystąpienia niewypłacalności pracodawcy albo za okres nie dłuższy niż 3 miesiące poprzedzające ustanie stosunku pracy, jeżeli ustanie stosunku pracy przypada w czasie nie dłuższym niż 6 miesięcy poprzedzających dzień wystąpienia niewypłacalności pracodawcy. Ponadto, wszystkie przewidziane w art. 6, ust. 2 ustawy świadczenia także podlegają zaspokojeniu, gdy uprawnienie do tych świadczeń powstanie w dniu wystąpienia niewypłacalności pracodawcy lub w dniu ustania stosunku pracy.

Ustanowienie limitów czasowych, za które wypłaca się świadczenia ze środków Funduszu, oznacza ograniczenie w „odzyskaniu” przez pracownika, a w razie

¹⁶ Por. uchwałę SN z dnia 24.01.1992; I PZP 5/92, OSNCP 1992, z. 9, poz. 150; uchwałę SN z dnia 13.12.1990 r., III PZP, 22/90, OSNCP 1991, z. 5-6, poz. 64.

¹⁷ Por. wyrok SN z dnia 14.11.1996 r., I PKN 3/96, OSNAPiUS 1997, z. 11, poz. 193.

¹⁸ Za dzień wystąpienia niewypłacalności uważa się datę postanowienia sądu o ogłoszeniu upadłości, dzień uprawomocnienia się orzeczenia sądowego w przedmiocie odrzucenia wniosku o ogłoszenie upadłości lub oddalenia takiego wniosku albo umorzenia postępowania upadłościowego, dzień, w którym na podstawie przepisów o działalności gospodarczej wykreślono z ewidencji działalności gospodarczej wpisy o podjęciu takiej działalności przez osobę fizyczną, lub dzień, w którym cofnięto koncesję na prowadzenie takiej działalności, albo dzień wszczęcia postępowania likwidacyjnego wobec pracodawcy, który nie zaspokaja roszczeń pracowniczych z powodu braku środków finansowych.

jego śmierci – przez członków rodziny pracownika, należności, z którymi pracodawca wobec niego zalegał z powodu (sukcesywnego) popadania w stan niewypłacalności. Świadczeń, których określili członkowie rodziny zmarłego pracownika nie otrzymają ze środków FGŚP (choćby z uwagi na istnienie limitów czasowych, ale także dlatego, że nie wszystkie niezaspokojone roszczenia pracownicze są objęte gwarancją wypłaty ze środków Funduszu), mogą dochodzić w trybie postępowania upadłościowego (dopiero jednak na etapie podziału funduszy masy upadłości pomiędzy wierzycieli upadłego), a gdy wszczęto wobec pracodawcy procedury likwidacyjne – mogą podjąć próbę wyegzekwowania tych wierzytelności, powołując się na zasadę uprzywilejowania roszczeń pracowniczych. Obie procedury nie zapewniają jednak tym osobom wystarczającej ochrony w dochodzeniu od pracodawcy niezaspokojonych roszczeń płacowych. Obowiązująca regulacja prawa upadłościowego wprawdzie przewiduje zaspokojenie w pierwszej kolejności należności za pracę (art. 342, ust. 1, pkt 1 w związku z art. 343 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze¹⁹), nie stwarza jednak realnych gwarancji ich otrzymania, a zasada uprzywilejowania wierzytelności pracowniczych nie jest jeszcze powszechną zasadą w polskim systemie prawnym²⁰.

Ustawodawca przewidział również ograniczenia wysokości świadczeń pracowniczych zaspokajanych ze środków FGŚP. W wypadku należności stanowiących wynagrodzenie *sensu largo* i nieopłaconych przez pracodawcę składek na ubezpieczenia społeczne łączna ich kwota za okres jednego miesiąca nie może przekraczać przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z poprzedniego kwartału, od dnia jego ogłoszenia przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”²¹. Reguła ta ma zastosowanie także do wypłacanych ze środków FGŚP odpraw pieniężnych z tytułu rozwiązania stosunku pracy z przyczyn dotyczących pracodawcy (przy czym kwota ta nie może przekraczać określonej powyżej kwoty lub jej wielokrotności w przypadku, gdy wymiar odprawy stanowi wielokrotność wynagrodzenia stanowiącego podstawę do jej ustalenia). Nawet wówczas, gdy wysokość zaspokajanych ze środków FGŚP świadczeń nie przekracza kwoty stanowiącej górną granicę wypłat, pracownik – a w razie jego śmierci członkowie rodziny – otrzymają tylko sumę niezaspokojonych należności z tytułu pozostawania w stosunku pracy.

Z art. 6, ust. 2 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych wynika, iż zaspokojeniu ze środków Funduszu podlegają tylko należności główne, bez odsetek za zwłokę w zaspokojeniu enumeratywnie wyliczonych w tym przepisie świadczeń. Jeśli jednak osobom uprawnionym do świadczeń objętych ustawą wypłacono należności z opóźnieniem, mogą one domagać się odsetek²².

Rodzi się pytanie, czy świadczenia ze środków FGŚP przysługujące pracownikowi (byłemu pracownikowi) należą się także w pełnym zakresie członkom

¹⁹ Dz.U. nr 60, poz. 535 z późn. zm.

²⁰ Tak: M. Piankowski, *Ochrona pracowniczych świadczeń majątkowych...*, s. 216.

²¹ Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w drugim kwartale 2005 r. wyniosło 2470,30 zł (Komunikat Prezesa GUS z dnia 15 lipca 2005 r., M.P. nr 42, poz. 563).

²² Tak wyrok SN z dnia 26.09.2000 r., I PKN 53/00, OSNAPIUS 2002, z. 9, poz. 205; R. Sadlik, *Ochrona roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy*, Pr. Pracy 2002, nr 4, s. 14.

jego rodziny w razie jego śmierci²³. Jak wspomniano, nie może to dotyczyć składek na ubezpieczenie społeczne należnych od pracodawców, o których mowa w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych²⁴ (art. 6, ust. 4 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych). Z dniem śmierci pracownika obowiązek uiszczania tych składek wygasa. Nie sposób przecież założyć, że FGŚP będzie finansował składkę na ubezpieczenie społeczne pracownika, który już nie żyje.

Realizacja roszczeń przewidzianych w ustawie o ochronie roszczeń pracowniczych

Legislator przewidział dwa tryby realizacji niezaspokojonych roszczeń pracowniczych ze środków FGŚP. Jeden z nich polega na wypłaceniu ich przez pracodawcę lub inną osobę zarządzającą majątkiem pracodawcy (także syndyka lub likwidatora) osobom do nich uprawnionym, których roszczenia zostały umieszczone w zbiorczym wykazie niezaspokojonych roszczeń pracowniczych, sporządzonym w trybie art. 7, ust. 1 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w ciągu jednego miesiąca od dnia niewypłacalności pracodawcy. Jeżeli zaś ze środków FGŚP mają być zaspokojone świadczenia z okresu następującego po dniu wystąpienia niewypłacalności pracodawcy, to wypłat takich dokonuje się na podstawie wykazu uzupełniającego, sporządzonego niezwłocznie po ustaniu stosunku pracy (art. 7, ust. 1a ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych)²⁵.

Drugi sposób realizacji roszczeń polega na zainicjowanej indywidualnym wnioskiem uprawnionej osoby wypłacie ze środków FGŚP należności, które gwarantuje ustawa (art. 7, ust. 3 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych). Wniosek taki można złożyć bezpośrednio do kierownika Biura Terenowego FGŚP w ciągu dwóch tygodni od upływu terminu przewidzianego do złożenia wykazu zbiorczego lub uzupełniającego.

Członkowie rodziny zmarłego pracownika (zmarłego byłego pracownika) zaspokojenia własnych roszczeń o wypłatę ze środków FGŚP określonych świadczeń mogą również żądać w trybie przewidzianym w art. 7, ust. 1 tej ustawy bądź w trybie określonym w jego ust. 3 (art. 5, ust. 1 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych). Jeżeli pracownik umrze przed upływem terminu wskazanego w art. 7, ust. 1 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych, czyli w czasie, gdy powinien zostać umieszczony jako osoba uprawniona w wykazie zbiorczym niezaspokojonych roszczeń pracowniczych (powstałych przed dniem niewypłacalności pracodaw-

²³ Konsekwentnie, roszczenia byłego pracownika i członków rodziny w wypadku jego śmierci odnoszą się tylko do należności przysługujących mu w dniu, w którym ustal wiążący go z pracodawcą stosunek pracy. Tak: M. Gersdorf, *Niewypłacalność pracodawcy w prawie pracy. Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych jako instytucja ochrony roszczeń pracownika...*, s. 95-96.

²⁴ Dz.U. nr 37, poz. 887 z późn. zm.

²⁵ „Niezwłoczność”, o jakiej mowa w tym przepisie, powinna być oceniana w powiązaniu z okolicznościami, w jakich dochodzi do sporządzenia tego wykazu. Tak wyrok SA w Łodzi z dnia 19.04.1996 r., III AP/14/96, Pr. Pracy 1997, nr 5, s. 49.

cy²⁶), to na podstawie art. 5, ust. 1 tej ustawy członkowie jego rodziny uprawnieni do renty rodzinnej z FUS nabywają własne prawo do żądania, by wpisano ich jako uprawnionych do sporządzanego w trybie art. 7, ust. 1 ustawy wykazu.

Jeżeli pracownik przed śmiercią miał wobec pracodawcy wierzytelność powstałą po dniu niewypłacalności, to w wykazie uzupełniającym, o którym mowa w art. 7, ust. 1a ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych, powinni być umieszczeni członkowie jego rodziny uprawnieni do renty rodzinnej z FUS oraz rodzaj i wysokość należnych im z mocy art. 5, ust. 1 ustawy świadczeń. Sporządzenie takiego wykazu powinno nastąpić niezwłocznie po śmierci pracownika, albowiem śmierć pracownika skutkuje ustaniem stosunku pracy w rozumieniu art. 7, ust. 1a ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych.

Jeżeli pracownik umrze po upływie terminów przewidzianych na złożenie wykazu zbiorczego niezaspokojonych roszczeń lub uzupełniającego, to wskazani w art. 5, ust. 1 ustawy członkowie jego rodziny uprawnieni do renty rodzinnej z FUS mogą złożyć w ciągu dwóch tygodni od dnia upływu tych terminów do kierownika Biura Terenowego FGŚP wnioski o wypłatę przysługujących im świadczeń. Jeśli jednak pracownik umrze później, tj. po okresie dwóch tygodni po upływie terminów przewidzianych na złożenie wykazu zbiorczego lub uzupełniającego, to członkowie jego rodziny uprawnieni do renty rodzinnej z FUS tracą wszelkie roszczenia²⁷. Uprawnienia członków rodziny zmarłego pracownika są ich uprawnieniami własnymi, w związku z czym nie można wnioskować o utracie ich roszczeń, co miałyby wynikać z faktu utraty ich przez pracownika, niemniej do osób tych – zgodnie z art. 5, ust. 1 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych – stosuje się przepisy tej ustawy, a więc także te przepisy, które określają terminy przewidziane w jej art. 7, ust. 1 i 3.

Możliwa jest także sytuacja, w której pracownik umrze już po umieszczeniu go w jednym z wykazów niezaspokojonych roszczeń pracowniczych lub po zgłoszeniu kierownikowi Biura Terenowego FGŚP wniosku indywidualnego. Nie sposób wymagać, aby w takiej sytuacji członkowie rodziny zmarłego pracownika wskazani w art. 5, ust. 1 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych rozpoczynali zabiegi zmierzające do umieszczenia ich w wykazie w trybie art. 7, ust. 1 lub 3 ustawy, zwłaszcza że wcale nie jest wykluczone, że pracownik zmarł po upływie terminów określonych tymi przepisami. Należy w związku z tym przyjąć, że w takiej sytuacji na skutek śmierci pracownika uzyskują oni uprawnienie do świadczeń, które przysługiwałyby pracownikowi, gdyby żył. Gdyby natomiast przed śmiercią pracownik zdążył odebrać należne mu pieniądze, to kwoty te – podobnie jak wypłacone przed śmiercią wynagrodzenie – wejdą do spadku po nim.

Ponieważ zobowiązanie Funduszu wobec następców prawnych pracownika nie ma charakteru solidarnego (brak solidarności wierzycieli w rozumieniu art. 367, § 1 w związku z art. 369 k.c.), to każdy z członków rodziny zmarłego pracownika uprawniony do renty rodzinnej z FUS może dochodzić należnej mu części nie-

²⁶ Por.: W. Masewicz, *Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w praktyce*, Bydgoszcz 1995, s. 29.

²⁷ Por.: M. Piąkowski, *Ochrona pracowniczych świadczeń majątkowych...*, s. 164.

zaspokojonych roszczeń pracowniczych. Wobec braku odmiennej regulacji w tej mierze zasadne jest przyjęcie, iż każdemu z nich przysługuje równa część tych świadczeń.

Należy przyjąć, że uprawnienie do renty rodzinnej z FUS każdego z członków rodziny zmarłego pracownika stwierdzone musi być przez osobę sporządzającą wykazy (zbiorecy i uzupełniające)²⁸. Następnie kierownik Biura Terenowego FGŚP, właściwy ze względu na siedzibę niewypłacalnego pracodawcy, stwierdza ich zgodność z przepisami ustawy (art. 7, ust. 2 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych)²⁹. Na każdym z tych etapów weryfikacji może powstać spór co do zasadności roszczeń zgłoszonych przez członków rodziny zmarłego pracownika uprawnionych do renty rodzinnej z FUS. Spór członków rodziny zmarłego pracownika z pracodawcą (lub inną osobą sprawującą zarząd majątkiem pracodawcy) rozstrzygany będzie przez sąd pracy w postępowaniu odrębnym. Także spór powstały pomiędzy tymi osobami a FGŚP rozstrzygany będzie w postępowaniu przed sądem pracy, chociaż zgodnie z art. 7, ust. 4 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych do postępowania przed kierownikiem Biura Terenowego FGŚP mają zastosowanie przepisy k.p.a. (z wyjątkiem przepisów dotyczących wydawania decyzji i postanowień). Na tej ustawowej zasadzie oparł się Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 3.11.1997 r., III ZP 38/97³⁰, przyjmując, iż terminy przewidziane w art. 7, ust. 1 i 3 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych podlegają przywróceniu na podstawie art. 58 k.p.a. Zawarte w art. 7, ust. 4 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych odesłanie do kodeksu postępowania administracyjnego jest mało czytelne w kontekście art. 8, ust. 2 tej ustawy, zgodnie z którym spór dotyczący wypłaty świadczeń ze środków Funduszu rozstrzyga sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy³¹. Wydaje się, że stosowanie przepisów k.p.a. odnosi się zarówno do relacji pomiędzy pracodawcą (lub osobami sprawującymi zarząd majątkiem pracodawcy) a osobami uprawnionymi do świadczeń, jak i do relacji pomiędzy tymi osobami a FGŚP. Postępowanie, o którym mowa w art. 7, ust. 2 i 3 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych, dotyczy zarówno weryfikacji wniosków przedkładanych kierownikowi Biura Terenowego FGŚP przez pracodawcę (syndyka, likwidatora, itd.), jak też indywidualnych wniosków osób uprawnionych do świadczeń, a także wypłacania świadczeń tym osobom. Nie oznacza to jednak, że odmowa wypłaty prowadzi do postępowania przed sądem administracyjnym. Z jednej bowiem strony odesłanie do przepisów k.p.a. nie obejmuje przepisów dotyczących wydawania decyzji i postanowień, z drugiej zaś art. 8, ust. 2 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych wyraźnie odsyła strony pozostające w sporze

²⁸ Podobnie: W. Masewicz, *Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w praktyce...*, s. 34.

²⁹ Jeżeli członkowie rodziny zmarłego pracownika uprawnieni do renty rodzinnej z FUS dochodzą wypłaty określonych świadczeń ze środków FGŚP na podstawie wniosku indywidualnego, weryfikacja ich uprawnień do roszczeń następuje tylko raz, gdyż wniosek ten zgłaszany jest bezpośrednio kierownikowi Biura Terenowego FGŚP.

³⁰ OSNAPiUS 1998, z. 8, poz. 234. Zob. też glosy (aprobuujące) do tej uchwały, M. Gersdorf (OSP 1998, z. 9, s. 154) oraz R. Szarek (OSP 1998, z. 9, s. 159).

³¹ Kontrowersyjna wydaje się teza M. Barzyckiej-Banaszczyk i Z. Banaszczyka (*Ochrona roszczeń pracowniczych w przypadku niewypłacalności pracodawcy*, Mon.Prawn. 1994, nr 4, s. 108), którzy wywiedli, że przepisy k.p.a. mają zastosowanie jedynie w zakresie relacji pomiędzy osobą sprawującą zarząd majątkiem upadłego pracodawcy a kierownikiem urzędu pracy (obecnie: kierownikiem Biura Terenowego FGŚP).

w związku z odmową wypłaty świadczeń pracowniczych ze środków FGŚP na drogę sądową w postępowaniu przed sądem właściwym w sprawach z zakresu prawa pracy³².

Podsumowanie

Ustanowiona w art. 63¹, § 2 k.p. sukcesja nie ma zastosowania do roszczeń pracownika o wypłatę ze środków FGŚP niezaspokojonych przez niewypłacalnego pracodawcę świadczeń wynikających ze stosunku pracy. Roszczenia te nie wynikają ze stosunku pracy, lecz są z nim jedynie funkcjonalnie związane, a ponadto, jak wykazała analiza art. 5, ust. 1 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych, stanowią własne uprawnienia członków rodziny zmarłego pracownika oraz członków rodziny zmarłego byłego pracownika. W konsekwencji, o żadnej sukcesji tych roszczeń na następców prawnych pracownika, względnie byłego pracownika, nie można tu mówić.

Konkludując, przewidziany w art. 7, ust. 1 i 1a ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych tryb dochodzenia ze środków Funduszu niezaspokojonych roszczeń placowych zapewnia członkom rodziny zmarłego pracownika wypłaty pośrednie (przez podmioty wymienione w art. 7, ust. 1 ustawy), a w konsekwencji dłuższy okres wyczekiwania na uzyskanie tych świadczeń. Co jednak ważne, towarzyszy mu niewątpliwie chaos związany z procedurami zmierzającymi do zbiorowego zaspokojenia wszystkich należności placowych załogi niewypłacalnego pracodawcy, w którym nietrudno o pominięcie w wykazach świadczeń, których wypłaty domagają się członkowie rodziny zmarłego pracownika. Warto też zwrócić uwagę na brak określenia trybu sporządzenia wykazów, co może wzmacniać dezinformację i utrudniać weryfikację umieszczonych w wykazach danych. Tryb określony w art. 7, ust. 3 ustawy wprawdzie umożliwia aktywne „uczestnictwo” osób zainteresowanych, zapewnia wypłatę bezpośrednio na rzecz wnioskodawcy, ale wymaga zachowania krótkiego terminu na złożenie wniosku o zaspokojenie roszczeń ze środków Funduszu, a dodatkowym utrudnieniem może być ustalenie momentu, od którego zaczyna biec. Niezależnie jednak od tego, w jakim trybie będą oni dochodzić ich realizacji, z uwagi na własny interes powinni tu dołożyć niezbędnej staranności.

³² Por.: M. Gersdorf, *Niewypłacalność pracodawcy w prawie pracy. Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych jako instytucja ochrony roszczeń pracownika...*, s. 160 i n.

Lukasz Smaga

ROZWAŻANIA NA TLE ZMIAN W USTAWIE PRAWO BUDOWLANE (OBOWIĄZUJĄCYCH OD DNIA 26 WRZEŚNIA 2005 r.)

Wprowadzenie

W dniu 26 września 2005 r. weszła w życie ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2005, nr 163, poz. 1364). Nowelizacja objęła swoim zasięgiem trzy podstawowe grupy zmian:

- 1) wprowadzające znaczne ułatwienia dla inwestorów, a dotyczące zniesienia obowiązku uzyskania przez inwestora decyzji o pozwoleniu na budowę albo dokonania zgłoszenia budowy przyłączy: elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, ciepłych i telekomunikacyjnych oraz faktycznego zniesienia instytucji zespołów uzgadniania dokumentacji projektowej,
- 2) doprecyzowujące przepisy ustawy o drogach publicznych, w zakresie m.in. wykonywania zjazdów z dróg oraz innych obiektów sytuowanych w pasie drogowym,
- 3) redakcyjne, mające na celu poprawienie czytelności niektórych przepisów¹.

Poniżej zostaną omówione wybrane zmiany dotyczące ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jednolity: Dz.U. z 2003, nr 207, poz. 2016 z późn. zm., dalej: PrBud).

Budowa przyłączy

Jedną z zasadniczych zmian wprowadzonych wrześniową nowelizacją ustawy Prawo budowlane jest modyfikacja w zakresie obowiązku uzyskania przez inwestora decyzji o pozwoleniu na budowę albo dokonania zgłoszenia budowy przyłączy: elek-

¹ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw, <http://www.sejm.gov.pl>.

troenergetycznych, wodociagowych, kanalizacyjnych, gazowych, ciepłych i telekomunikacyjnych.

W swoim brzmieniu sprzed nowelizacji art. 29, ust. 1, pkt 20 PrBud stanowił, iż nie wymaga pozwolenia budowa wskazanych wyżej przyłączy do budynków. Konieczne było jedynie dokonanie zgłoszenia właściwemu organowi. Z uwagi na to, że wymienione w art. 29 PrBud roboty budowlane mają charakter wyjątkowy, nie mogły być one interpretowane w sposób rozszerzający. Jeżeli zatem przepis wprost nie zwalniał inwestora z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę w odniesieniu do określonych robót budowlanych, nie było możliwe rozszerzenie zakresu stosowania tego przepisu na inne rodzaje robót. Nie miało przy tym znaczenia nawet to, że inne roboty charakteryzują się niższym stopniem ingerencji lub dalej idącą prostotą w porównaniu z robotami, których wykonywanie nie pociąga za sobą konieczności uzyskania przez inwestora pozwolenia na budowę.

W poprzednim stanie prawnym wymagane było zatem dokonanie zgłoszenia właściwemu organowi wyłącznie budowy przyłączy do budynków. Jeżeli natomiast inwestor chciał wykonać przyłącza niezwiązane z budynkiem, lecz z budowlą, albo prowadzące do niezabudowanej działki zmuszony był ubiegać się o pozwolenie na budowę.

Opisana wyżej regulacja, nie znajdująca żadnego uzasadnienia zarówno praktycznego, jak i teoretycznego, została zmieniona przy okazji wrześniowej nowelizacji. Aktualnie nie jest więc wymagane pozwolenie na budowę w przypadku przyłączy elektroenergetycznych, wodociagowych, kanalizacyjnych, gazowych, ciepłych i telekomunikacyjnych niezależnie od tego, czy są związane z jakimś obiektem budowlanym, czy prowadzą do niezabudowanej działki.

Ułatwienia dla inwestorów dotyczące budowy przyłączy nie kończą się na zniesieniu obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. Zgodnie z art. 30, ust. 1, pkt 1a PrBud zgłoszenia właściwemu organowi wymaga budowa wskazanych wyżej przyłączy z zastrzeżeniem art. 29a PrBud. Z kolei stosownie do wprowadzonego w związku z wrześniową nowelizacją art. 29a, ust. 1 i 2 PrBud budowa przyłączy wymaga sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz powinna być zgodna z przepisami prawa energetycznego albo przepisami o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Przepisów tych nie stosuje się natomiast, jeżeli inwestor dokonał zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 PrBud (art. 29 a, ust. 3 PrBud). Z zestawienia powyższych przepisów wynika, że budowa przyłączy może się odbywać w dwojaki sposób:

- 1) na podstawie zgłoszenia, przy zastosowaniu art. 30 PrBud,
- 2) bez obowiązku dokonania zgłoszenia, przy zastosowaniu art. 29a PrBud.

Z treści art. 29a, ust. 3 PrBud jasno wynika, że wybór w zakresie dokonania zgłoszenia należy wyłącznie do inwestora.

Ratio legis przepisu nakładającego na inwestora – który nie zamierza dokonać zgłoszenia właściwemu organowi – obowiązek realizacji inwestycji zgodnie z określonymi przepisami ma na celu zapobiegnięcie wrażeniu, iż budowa przyłą-

czy – bez konieczności zgłoszenia właściwemu organowi – może być przeprowadzana w sposób dowolny. Dlatego ustawodawca podkreślił, że pomimo odformalizowania takiej budowy podlega ona przepisom prawa energetycznego albo przepisom o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Pomijając kwestię sporządzenia planu sytuacyjnego, obowiązek stosowania wskazanych regulacji prawnych i tak istniałby, gdyby nawet nie było art. 29a PrBud. Regulacje te bowiem mają charakter powszechnie obowiązujący.

Ustawodawca, wprowadzając możliwość budowy przyłączy bez obowiązku zgłoszenia właściwemu organowi, nie przewidział jednocześnie, jak powinna wyglądać ewentualna procedura legalizacyjna w przypadku budowy przyłączy z naruszeniem art. 29a PrBud, a w szczególności bez sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Jeśli naruszone zostaną podczas takiej budowy przepisy prawa energetycznego albo przepisy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, znajdzie zastosowanie art. 50, ust. 1, pkt 4 PrBud, dotyczący robót budowlanych wykonywanych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach. Wykorzystanie tej podstawy prawnej w razie budowy przyłączy bez sporządzonego planu sytuacyjnego jest co najmniej dyskusyjne, gdyż odnosi się do samych robót (faktycznie wykonywanych), a nie towarzyszących im obowiązków formalnych. Należy jednocześnie zaznaczyć, iż żaden inny przepis ustawy Prawo budowlane nie umożliwia wszczęcia procedury legalizacyjnej w takiej sytuacji.

Budowa wolno stojących budynków gospodarczych, wiat, altan i oranżerii

Kolejne ułatwienie dla inwestorów jest związane ze zmianą art. 29, ust. 1, pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Do czasu wejścia w życie wrześniowej nowelizacji pozwolenia nie wymagała budowa wolno stojących budynków gospodarczych, wiat i altan o powierzchni zabudowy do 10 m², przy czym łączna liczba tych obiektów nie mogła przekraczać jednego na każde 500 m² powierzchni działki, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że działka nie mogła być mniejsza niż 500 m². Zgodnie ze znowelizowanym przepisem pozwolenia na budowę nie wymaga budowa wolno stojących parterowych budynków gospodarczych, wiat i altan oraz przydomowych oranżerii (ogrodów zimowych) o powierzchni zabudowy do 25 m², przy czym łączna liczba tych obiektów na działce nie może przekraczać dwóch na każde 500 m² powierzchni działki.

Zmiana omawianego przepisu wprowadziła jedno ograniczenie. O ile bowiem w poprzednim stanie prawnym zwolnienie dotyczyło budynków gospodarczych bez względu na liczbę kondygnacji, to aktualnie odnosi się ono jedynie do budynków gospodarczych parterowych. Pozostałe zmiany zwiększają krąg inwestycji zwolnionych z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę. Do budynków gospodarczych, wiat i altan dodano przydomowe oranżerie, a powierzchnia zabu-

dowy tych obiektów została powiększona z 10 do 25 m². Jednocześnie dopuszczono budowę na podstawie zgłoszenia dwóch obiektów w miejsce jednego.

Z uwagi na to, że art. 29, ust. 1, pkt 2 PrBud ma charakter wyjątkowy, odnosi się wyłącznie do wymienionych w nim obiektów. W szczególności należy zauważyć, że zaliczenie np. altany do tego katalogu nie daje podstaw, by objąć tym pojęciem domek letniskowy. W przepisach prawa budowlanego nie została zawarta definicja legalna „altany” oraz „domku letniskowego”. Brak wiążącej definicji powoduje, że znaczeń tych pojęć należy szukać w języku ogólnym. Co istotne, w języku ogólnym powszechnie dokonuje się rozróżnienia tych pojęć. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w ofertach funkcjonujących na rynku firm zajmujących się budową oraz sprzedają przenośnych budowli o lekkiej konstrukcji. Inne jest przeznaczenie praktyczne altan i domków letniskowych. O ile te pierwsze służą odbywaniu spotkań oraz odpoczynkowi, to te drugie wykorzystywane są często do zamieszkania w okresie letnim, w związku z czym posiadają dodatkowe wyposażenie umożliwiające czasowe zakwaterowanie. Przez altanę należy rozumieć lekką, najczęściej ażurową budowlę lekkiej konstrukcji, stawianą w ogrodzie. Altana może mieć charakter ozdobny, służy ochronie przed deszczem i słońcem, może być miejscem spotkań i odpoczynku. Domki o przeznaczeniu rekreacyjnym, zarówno domki letniskowe na sezon letni, jak i domy letniskowe całoroczne, często nie różnią się od domów mieszkalnych. Domki drewniane tego typu wykonywane są zazwyczaj z bali o małych przekrojach, lecz technologia wykonania zasadniczo jest taka sama jak ta stosowana w większych obiektach (domek może być posadowiony na płycie betonowej, fundamencie, bloczkach betonowych oraz powinien posiadać okna, drzwi, dach). Przywołany przykład wskazuje na konieczność precyzyjnego i wąskiego definiowania pojęć użytych przez ustawodawcę w przepisach stanowiących regulację wyjątkową w stosunku do obowiązujących zasad.

Wracając do zmian wynikających z wrześniowej nowelizacji ustawy Prawo budowlane, należy zauważyć, że art. 29, ust. 1, pkt 2 PrBud nie wprowadza ograniczeń w zakresie liczby obiektów, które mogą być wybudowane na danym terenie. Liczba obiektów uzależniona jest od wielkości działki oraz jej zagospodarowania, z uwzględnieniem przepisów dotyczących warunków technicznych. Ograniczenia ilościowe obiektów, wynikające z omawianego przepisu, zależne są wyłącznie od tego, czy inwestycja będzie wymagała pozwolenia na budowę, czy jedynie zgłoszenia właściwemu organowi.

W wyniku wrześniowej nowelizacji z omawianego przepisu wykreślony został fragment o następującej treści: „[...] a powierzchnia działki nie może być mniejsza niż 500 m²”. Taki zabieg przeprowadzony przez ustawodawcę wywołał w praktyce wątpliwości dotyczące właściwej wykładni art. 29, ust. 1, pkt 2 PrBud. Według pierwszego stanowiska art. 29, ust. 1, pkt 2 PrBud nie ma zastosowania w przypadku działek mniejszych niż 500 m², a zatem budowa parterowych budynków gospodarczych, altan, wiat i oranżerii na takich działkach wymaga uzyskania pozwolenia na budowę. Usunięcie w drodze nowelizacji wymogu, aby powierzchnia działki była nie mniejsza niż 500 m², nie zmienia znaczenia przepisu. Sformułowanie „na każde 500 m²” oznacza bowiem, iż działka musi mieć minimum 500 m² powierzchni, aby

zlokalizować na niej dwa obiekty na podstawie zgłoszenia. Wykreślenie zatem fragmentu art. 29, ust. 1, pkt 2 PrBud jest zmianą jedynie redakcyjną, mającą na celu poprawienie jego czytelności.

Przeciwnie stanowisko opiera się na założeniu, że działanie ustawodawcy jest celowe i wprowadzona zmiana nie ma charakteru jedynie redakcyjnego. Zmiana redakcyjna w tym przypadku byłaby możliwa wówczas, gdyby z przepisu w kształcie okrojonym wprost wynikało, że powierzchnia działki nie może być mniejsza niż 500 m². Owa jednoznaczność nie powstała po nowelizacji, a pomimo to ustawodawca zdecydował się na rezygnację z ograniczenia wprowadzającego wymóg posiadania przez działkę określonej powierzchni.

Należy się przychylić do drugiego z przedstawionych wyżej stanowisk. Przede wszystkim dlatego, że nowelizacja spowodowała skreślenie jednoznacznego postanowienia, nie budzącego żadnych wątpliwości interpretacyjnych, a z okrojonego przepisu owa oczywistość nie wynika. Ponadto dlatego, że celem nowelizacji – na co wskazują wszystkie zmiany dotyczące art. 29 PrBud – jest liberalizacja procesu inwestycyjnego, przez rozszerzenie katalogu robót budowlanych, których wykonywanie nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę.

Ograniczenia wynikające z art. 29, ust. 1, pkt 2 PrBud sprowadzają się zatem do tego, że na każdej działce o powierzchni nie przekraczającej 500 m² można wybudować maksymalnie dwa obiekty na podstawie zgłoszenia właściwemu organowi. Wraz z przekroczeniem wskazanej powierzchni maksymalna liczba obiektów wzrasta do czterech itd. Należy jednocześnie zaznaczyć, że minimalną granicę w zakresie budowy obiektów jedynie na podstawie zgłoszenia wyznaczają przepisy określające odległości obiektów budowlanych od granic działek sąsiednich. Maksymalna granica jest wyznaczona przez omawiany przepis.

Budowa urządzeń telekomunikacyjnych

Do chwili wejścia w życie wrześniowej nowelizacji pozwolenia na budowę nie wymagała budowa wolno stojących kabin telefonicznych. Nie zwrócono jednocześnie uwagi na fakt, że powszechnie stosowane są również inne urządzenia telekomunikacyjne, takie jak szafy i słupki telekomunikacyjne, których budowa musiała zostać poprzedzona niepotrzebną procedurą zmierzającą do wydania pozwolenia na budowę. Ten błąd został usunięty na mocy ustawy nowelizującej ustawę Prawo budowlane. Aktualnie zatem także budowa szaf oraz słupków telekomunikacyjnych wymaga jedynie zgłoszenia właściwemu organowi (art. 29, ust. 1, pkt 7 PrBud).

Jednocześnie ustawodawca powiększył katalog robót budowlanych, których realizacja nie wymaga pozwolenia na budowę, zaliczając do niego budowę instalacji telekomunikacyjnych w obrębie budynków będących w użytkowaniu (art. 29, ust. 1, pkt 27 PrBud).

Przebudowa sieci

Za prawidłową należy uznać zmianę art. 29, ust. 2, pkt 11 PrBud, dotyczącego przebudowy sieci telekomunikacyjnych, elektroenergetycznych, wodociagowych, kanalizacyjnych i ciepłych. W poprzednim stanie prawnym pozwolenia na budowę nie wymagała jedynie przebudowa tych sieci prowadzona po dotychczasowych trasach. Oznaczało to, że przebudowa sieci w jakikolwiek sposób odbiegająca od dotychczasowej trasy – nawet nieznaczny – wymagała uzyskania pozwolenia na budowę. Nowelizacja ustawy Prawo budowlane usunęła wymóg zachowania dotychczasowej trasy w przypadku przebudowy wskazanych wyżej sieci. Ustawodawca jednocześnie włączył do katalogu zawartego w art. 29, ust. 2, pkt 11 PrBud sieć gazową, której przebudowa w zakresie instalacji wewnętrznej w obiekcie budowlanym wymagała do tej pory pozwolenia. Jedynie remont wewnętrznych instalacji gazowych w lokalach mieszkalnych oraz przebudowa przyłączy gazowych odbywały się na podstawie zgłoszenia właściwemu organowi. Aktualnie przebudowa sieci gazowych, podobnie jak pozostałych sieci, obejmująca instalacje wewnętrzne oraz przyłącza, dokonywana jest na podstawie zgłoszenia właściwemu organowi. Zmiana ta wiązała się z koniecznością uchylecia art. 29, ust. 2, pkt 2 i 3 PrBud.

Omawiając kwestie związane z wykonywaniem robót budowlanych polegających na przebudowie obiektu budowlanego lub urządzenia budowlanego, nie można pominąć niezwykle istotnej modyfikacji art. 3 PrBud, obejmującej wprowadzenie definicji legalnej pojęcia „przebudowa”. Zgodnie z tą definicją przez przebudowę należy rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem parametrów charakterystycznych, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji (art. 3, pkt 7a PrBud). Zdefiniowanie pojęcia „przebudowa” usunęło zasadnicze wątpliwości co do jego interpretacji oraz wyeliminowało dowolność w tym zakresie. Przy okazji wyznaczyło jednoznacznie kierunki wykładni pojęć: „rozbudowa” i „nadbudowa”, które dotyczą zmiany charakterystycznych parametrów użytkowych lub technicznych (takich jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji).

Montaż kolektorów słonecznych

Rozszerzając katalog robót budowlanych, których wykonanie nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę, ustawodawca włączył do niego montaż wolno stojących kolektorów słonecznych (art. 29, ust. 2, pkt 16 PrBud). Zmianę tę należy ocenić pozytywnie, szczególnie że uwzględnia dokonujący się postęp techniczny.

Kolektory słoneczne zamieniają energię słoneczną na energię ciepłą. Użytkowana w ten sposób energia gromadzona jest w zasobnikach, za pośrednictwem których może być wykorzystywana do ogrzewania mieszkań i do podgrzewania ciepłej wody.

Kolektory zazwyczaj są instalowane na dachach, ale montuje się je również na ziemi. Omawiana nowelizacja od obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, a także od obowiązku zgłoszenia właściwemu organowi zwolniła montaż wolno stojących kolektorów słonecznych. Nic się natomiast nie zmieniło, jeżeli chodzi o kolektory słoneczne montowane na obiektach budowlanych. Są one nadal objęte regulacją zawartą w art. 29, ust. 2, pkt 15 PrBud, odnoszącą się do urządzeń instalowanych na obiektach budowlanych. Urządzenia takie (a zatem i kolektory słoneczne) co do zasady nie wymagają również zgłoszenia właściwemu organowi. Zgłoszenie takie będzie potrzebne jedynie w sytuacji, gdy wysokość urządzenia przekroczy 3 m.

Istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę

Wrześniowa nowelizacja ustawy Prawo budowlane wprowadziła zmianę art. 36a PrBud, dotyczącą istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę. Zgodnie z tym przepisem jedynie nieistotne odstąpienie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę nie wymaga uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę i jest dopuszczalne, o ile nie dotyczy wymienionych w przepisie elementów. Ustawodawca posłużył się zatem negatywną definicją nieistotnego odstąpienia, określając, czym nieistotne odstąpienie nie jest. W tym celu sformułowany został katalog cech, których zaistnienie uniemożliwia uznanie odstąpienia za nieistotne.

Zmiana ustawy zmniejszyła katalog zawarty w art. 36a, ust. 5 PrBud, w związku z czym powiększony został zakres robót budowlanych, które nie wiążą się z istotnym odstąpieniem od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę. W szczególności w poprzednim stanie prawnym jakkolwiek zmianę dotyczącą elewacji obiektu budowlanego należało traktować jako istotne odstąpienie, co graniczyło z absurdem. Na szczęście aktualnie elewacja nie jest zaliczana, w rozumieniu omawianego przepisu, do charakterystycznych parametrów obiektu budowlanego i dotyczące elewacji odstąpienie ma charakter nieistotny. Tym samym nie pociąga za sobą konieczności uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę.

Liberalizacja art. 36a, ust. 5 PrBud doprowadziła także do uchylecia punktu 3 przepisu. W związku z tym również zmiany dotyczące geometrii dachu, obejmujące kąt nachylenia, wysokość kalenicy i układ połączeń dachowych, należy traktować jako nieistotne. Stanowi to znaczące ułatwienie dla inwestora.

Uchylony został również art. 36a, ust. 4 PrBud, zobowiązujący powiatowego inspektora nadzoru budowlanego do udzielenia inwestorowi odpowiedzi na pytanie, czy planowane rozwiązania stanowią istotne odstąpienie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę. Brak odpowiedzi w terminie 14 dni od dnia przedstawienia planowanych rozwiązań powodował fikcję prawną uznania planowanego odstąpienia za nieistotne. Omawiany

przepis był od samego początku niefunkcjonalny i – jak można było się spodziewać – kompletnie nie sprawdził się w praktyce. Jedyne obciążał niepotrzebnie organ nadzoru budowlanego. Art. 36a PrBud nie budzi aż tylu kontrowersji, by uzasadnione było nakładanie na dany organ obowiązku dokonania wiążącej interpretacji tego przepisu. Dlatego należy ocenić pozytywnie uchylene art. 36a, ust. 4 PrBud.

Ocena odstąpienia została niejako przerzucona na projektanta, czyli fachowca ponoszącego odpowiedzialność za wykonywane w trakcie procesu budowlanego czynności. Zmieniony ust. 6 omawianego przepisu nakłada na projektanta nie tylko dotychczasowy obowiązek zamieszczenia w projekcie budowlanym odpowiednich informacji (rysunek i opis) dotyczących odstąpienia, ale również dokonania kwalifikacji zamierzonego odstąpienia. Poprzednie brzmienie przepisu pozwalało na uniknięcie zamieszczenia jednoznacznego stanowiska w tej sprawie.

Ustawodawca przy okazji zmienił również brzmienie art. 37, ust. 2 PrBud, związanego częściowo z odstąpieniem od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę. Zgodnie z tym przepisem rozpoczęcie albo wznowienie budowy w razie wygaśnięcia pozwolenia na budowę z uwagi na upływ czasu albo jego uchylene w związku z istotnym odstąpieniem może nastąpić jedynie po wydaniu nowej decyzji o pozwoleniu na budowę albo decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych. W wyniku nowelizacji rozpoczęcie albo wznowienie robót budowlanych może nastąpić również, poza wymienionymi przypadkami, w razie stwierdzenia nieważności bądź uchylene decyzji o pozwoleniu na budowę.

Pewne wątpliwości mogą się pojawić w stosowaniu w praktyce art. 37, ust. 2 PrBud. Można bowiem wyobrazić sobie taką sytuację, że roboty budowlane zostały rozpoczęte na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, w stosunku do której następnie stwierdzono nieważność. Bogate orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego nie pozwala na zakwalifikowanie takiej inwestycji jako samowoli budowlanej (np. wyrok NSA z dnia 18.06.1998 r., IV S.A. 1399/96, OSP 2000, nr 4, poz. 60 lub wyrok NSA z dnia 12.05.1998 r., IV S.A. 1419/96, niepubl.), w związku z czym brak jest podstaw do wydania decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, która pojawia się dopiero na etapie postępowania legalizacyjnego, będącego wynikiem samowoli budowlanej. Wątpliwości może również budzić możliwość wydania w takiej sytuacji pozwolenia na budowę, szczególnie że roboty budowlane zostały już rozpoczęte, a z istoty pozwolenia na budowę wynika, że powinno ono poprzedzać rozpoczęcie inwestycji. Zasygnalizowany problem występował również przed wejściem w życie wrześnieowej nowelizacji, jednakże niestety również przez nią nie został w sposób zadowalający rozwiązany.

Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego

Na podstawie art. 1, pkt 18 ustawy o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz zmianie niektórych innych ustaw uchylony został art. 71, ust. 1, pkt I PrBud. Znowelizowany przepis zawiera definicję pojęcia „zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego

lub jego części”. Ustawowa definicja nie wyczerpuje całego zakresu pojęciowego zmiany sposobu użytkowania z uwagi na jedynie przykładowe wyliczenie, co przez tę zmianę należy rozumieć. Wskazuje na to użycie określenia „w szczególności”.

Uchylenie przez ustawodawcę pkt 1 omawianego przepisu oznacza, iż definicja legalna uległa modyfikacji i aktualnie zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części nie polega już – przykładowo – na przeróbce pomieszczenia z przeznaczeniem na pobyt ludzi albo przeznaczenie do użytku publicznego lokalu lub pomieszczenia, które uprzednio miało inne przeznaczenie lub było budowane w innym celu, w tym także przeznaczenie pomieszczeń mieszkalnych na cele niemieszkalne. Pomimo zachowania wyliczenia przykładowego, z uwagi na wykładnię historyczną, jak również funkcjonalną, przypadków wskazanych w uchylonym przepisie (pkt 1) nie będzie można traktować jako zmianę sposobu użytkowania.

Modyfikacja definicji zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części przez ograniczenie jej treści w zasadzie do dotychczasowego punktu 2 powoduje zawężenie tego pojęcia jedynie do zakresu wymagań podstawowych, jakim powinien odpowiadać obiekt budowlany. Aktualnie zatem zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części sprowadza się głównie do tego, czy podjęta lub zaniechana ma być – w obiekcie budowlanym lub jego części – działalność zmieniająca warunki: bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkość lub układ obciążeń. Przykładowo, jeżeli warunki wskazane w zdaniu poprzednim nie ulegną zmianie, sama adaptacja pomieszczeń obiektu budowlanego w celu przeznaczenia dotychczasowego lokalu mieszkalnego na cele niemieszkalne nie stanowi – w świetle obowiązującego stanu prawnego – zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części.

Podsumowanie

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. przyczyniła się do wprowadzenia kilku korzystnych zmian w ustawie Prawo budowlane, szczególnie w zakresie ułatwień dotyczących zniesienia obowiązku uzyskania przez inwestora decyzji o pozwoleniu na budowę albo dokonania zgłoszenia w odniesieniu do niektórych rodzajów robót budowlanych, a także liberalizacji pojęć: „istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę” oraz „zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części”. Należy jednakże zauważyć, że wprowadzone zmiany mają charakter fragmentaryczny, a na pełną nowelizację ustawy Prawo budowlane, która jest konieczna, trzeba będzie jeszcze poczekać.

Katarzyna Banasik

**WSPÓLSPRAWSTWO. GŁOSA DO ORZECZEŃ
SĄDU NAJWYŻSZEGO Z DNIA 1.03.2005 r.
WYDANYCH W SPRAWACH
O SYGNATURACH: III KK 208/04
i III KK 249/04**

W dniu 1.03.2005 r. Sąd Najwyższy wydał dwa postanowienia, w których poruszył zagadnienie współsprawstwa w popełnieniu przestępstwa. Na początku należy przytoczyć tezy z tych orzeczeń oraz przedstawić przedmiotowe stany faktyczne.

Teza z orzeczenia wydanego w sprawie o sygnaturze akt III KK 208/04¹ jest następująca: „Do przyjęcia współsprawstwa (art. 18, § 1 k.k.) nie jest konieczne, aby każda osoba działająca w porozumieniu realizowała osobiście znamiona czynu zabronionego, gdyż wystarczy, że osoba taka działa w ramach uzgodnionego podziału ról, umożliwiając innemu sprawcy wykonanie czynu”.

W przedmiotowym stanie faktycznym Robert G. i Marek Ż. uzgodnili, że wspólnie będą dokonywać napadów rabunkowych na placówki handlowe i poczty. Miały to być od początku napady z użyciem broni palnej. Pierwszym krokiem było kupno broni na jednym z warszawskich bazarów. Operację tę w całości finansował Robert G., uczestnicząc też w jej przeprowadzeniu. Pierwszym obiektem napadu oskarżonych była poczta w miejscowości W. Potem nastąpił wyjazd obu oskarżonych do Berlina. Tam w mieszkaniu Roberta G. powstał plan przestępczy z wyraźną eskalacją działań. Chodziło bowiem o napady na kantory i banki, przy czym projektodawcą planu był właśnie Robert G. To on zaproponował, aby pojechać do Polski i tam dokonać napadu na bank lub kantor. Do realizacji tego przestępstwa miano posłużyć się uprowadzonym samochodem, wcześniej zabijając jego kierowcę. Zabójstwo kierowcy było od początku elementem przestępczej zmywy. Dla realizacji tych uzgodnień oskarżeni przyjęli dwa warianty wykonawcze. W dniu 3.10.2000 r., po przekroczeniu granicy we Frankfurcie, udali się do Rzepina, po

¹ Opublikowane w: OSNKW 2005, z. 7-8, poz. 62.

drodze zatrzymując samochody. Z powodu słabych rezultatów rozdzielili się w ten sposób, że jako pierwszy szedł Marek Ż., a kilkaset metrów za nim Robert G. Ich uwaga skupiła się na samochodach mogących służyć do napadu na kantor lub bank. Samochód taki udało się zatrzymać Markowi Ż. W chwili oddawania do kierowcy strzałów przez Marka Ż. Robert G. pozostawał kilkaset metrów od miejsca zbrodni. Marek Ż. i Robert G. zostali oskarżeni o to, że działając wspólnie i w porozumieniu, w bezpośrednim zamiarze zabójstwa i zaboru, oddali dwa strzały z pistoletu do Janusza K., podcięli mu szyję nożem, w wyniku czego nastąpił zgon, a następnie zabrali w celu przywłaszczenia samochód marki Opel Kadett o wartości 14000 zł, saszetkę z 7000 marek oraz dokumenty – dowód osobisty, paszport i dwa prawa jazdy.

Sąd okręgowy uznał oskarżonych za winnych popełnienia opisanych wyżej przestępstw. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej obrońca Roberta G. napisał, iż „istotą zarzutu kasacyjnego jest teza, że okoliczności popełnienia przestępstwa zabójstwa Janusza K. wykluczają Roberta G. ze współsprawstwa w tym przestępstwie”. Skarżący dowodził, że „taki podział ról, w którym jeden sprawca wykonuje samodzielnie wszystkie czynności wykonawcze przestępstwa, a drugi nie wykonuje żadnej czynności wykonawczej, nie daje podstaw do przyjęcia współsprawstwa” oraz że „gdy Robert G. przystąpił do działania przestępczego, zabójstwo i rabunek samochodu były już dokonane (bez najmniejszego jego w tym udziału)”. I dalej: „Wspólne uzgadnianie planu to za mało do współsprawstwa, musi być jeszcze wspólne wykonanie. W sprawie niniejszej wspólnego wykonania brak”.

Teza orzeczenia wydanego w sprawie o sygnaturze akt III KK 249/04² brzmi: „Z istoty współsprawstwa (art. 18, § 1 k.k.) wynika, że każdy ze współsprawców ponosi odpowiedzialność za całość popełnionego przestępstwa, a więc także i w tej części, w której znamiona czynu zabronionego zostały wypełnione zachowaniem innego (innych) współsprawcy (współsprawców)”.

W przedmiotowym stanie faktycznym Mirosław E. skontaktował się z Ryszardem Z., z którym uzgodnił plan działania. Następnie Mirosław E. zdobywał materiał wybuchowy, a Ryszard Z. konstruował urządzenie eksplodujące. Ryszard Z. przywiózł materiał wybuchowy do G. w dniu poprzedzającym wywołanie eksplozji. Z kolei Mirosław E. zawiózł go do swego lokalu w pobliżu miejsca akcji, gdzie Ryszard Z. w jego obecności ładunek uzbroidł, czego Mirosław E. nie potrafił. Ładunek został ukryty w lokalu. Następnie Mirosław E. udostępnił Ryszardowi Z. klucze do tego lokalu, pozostawiając go tam, by ponownie, na jego wezwanie, zjawić się w godzinach nocnych, poprzedzających mającą nastąpić rankiem eksplozję.

W dniu 19.06.1998 r., działając wspólnie i w porozumieniu w bezpośrednim zamiarze zabójstwa Ryszarda F., Ryszard Z. i Mirosław E. umieścili pod jego samochodem materiał wybuchowy, który eksplodując, spowodował śmierć córki Ryszarda F., siedemnastoletniej Marleny F. Ofiara wsiadła do samochodu, detonując tym samym ładunek. Obaj oskarżeni zostali skazani za zabójstwo.

² Opublikowane w: OSNKW 2005, z. 7-8, poz. 63.

Podjęcie przez Sąd Najwyższy po raz kolejny tematu współsprawstwa, wynikłe w związku z rozpatrywaniem konkretnych spraw, dowodzi, iż problematyka tej formy przestępnego współdziałania jest aktualna i nadal wywołuje wątpliwości w praktyce wymiaru sprawiedliwości. Zasadne jest więc odniesienie się do wyżej przywołanych wypowiedzi najwyższej instancji sądowej.

Na wstępie warto poczynić uwagę ogólną, że poglądy wyrażone w obu przedmiotowych tezach zasługują na aprobatę. Konieczne wydaje się jednak doprecyzowanie stwierdzeń Sądu. Celowe jest też bliższe przedstawienie istoty konstrukcji współsprawstwa, a w szczególności jej obiektywnego elementu.

Z całą pewnością można zgodzić się z poglądem, że do przyjęcia współsprawstwa nie jest konieczne, aby każda osoba działająca w porozumieniu realizowała osobiście znamiona czynu zabronionego. Chodzi tutaj oczywiście o znamiona przedmiotowe, gdyż znamię określające stronę podmiotową danego typu czynu zabronionego musi być spełnione u każdego z działających. Powyższy pogląd dominuje w polskiej literaturze³; pojawiają się jednak też zdania przeciwnie⁴. Zaznaczyć trzeba, że pogląd ten nie jest nowością w orzecznictwie Sądu Najwyższego, wręcz przeciwnie – został już wielokrotnie wyrażony⁵, a ostatnie tezy świadczą tylko o konsekwencji i niezmienności linii orzeczniczej Sądu Najwyższego. Wbrew ukazanej w doktrynie opinii⁶ nie można wymogu realizacji znamienia wykonawczego przez każdego ze współsprawców wyprowadzać z art. 18, § 1 k.k., gdyż takiego warunku w kodeksie po prostu nie ma. Zgodnie z definicją ustawową odpowiada za współsprawstwo ten, kto wykonuje czyn zabroniony wspólnie i w porozumieniu z inną osobą. Element „wspólnie” nie oznacza, iż każdy współsprawca ma wykonać czynność czasownikową. W istocie współsprawstwa ogromne znaczenie ma element subiektywny, którym jest porozumienie co do wspólnego popełnienia czynu. To właśnie porozumienie, zwane też złą, stanowi podstawę współsprawstwa. W porozumieniu następuje podział ról między umawiającymi się. Uwypuklić należy, że podział zadań to wewnętrzna sprawa współsprawców. Funkcje są przydzielane tak, aby zapewnić jak najlepsze i najsprawniejsze wykonanie „roboty”. W konkretnej sytuacji może okazać się, że dla powodzenia przestępnej akcji korzystne jest, aby któryś ze współników nie realizował osobiście znamienia czasownikowego. Z tego tylko powodu współnik taki nie zasługuje przecież na łagodniejsze potraktowanie. Jeżeli nie zostanie on potraktowany jako współspraw-

³ Zob. np.: K. Buchała, A. Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, t. 1, Kraków 1998, s. 173; I. Andrejew, *Kodeks karny. Krótki komentarz*, wyd. 5, Warszawa 1988, s. 28; L. Tyszkiewicz, *Głosa do wyroku z 22.11.1971 (Rw 1202/71)*, PiP 1972, z. 8-9, s. 267; L. Tyszkiewicz, *Istota współsprawstwa na tle kodeksu karnego*, PNUŚ-PPK 1977, t. 3, nr 182, Katowice 1977, s. 18 i n.; L. Tyszkiewicz, *Problemy współdziałania przestępnego „de lege ferenda”*, „Palestra” 1990, nr 1, s. 52; A. Wąsek, *Współsprawstwo w polskim prawie karnym*, Warszawa 1977, s. 116 i n.; M. J. Lubelski, *Głosa do wyroku z 24 V 1976. Rw 189/76*, PiP 1978, z. 4, s. 178.

⁴ Zob. np.: W. Wolter, *Impas interpretacyjny*, PiP 1978, z. 6, s. 20; P. Kardas, *Teoretyczne podstawy odpowiedzialności karnej za przestępne współdziałanie*, Kraków 2001, s. 480 i n.

⁵ Zob. np.: OSNPG 1973/I-2/3; OSNKW 1976/9/117; OSNKW 1978/10/110; KZS 1992/11/2; OS Prok. i Pr. 2001/6/13.

⁶ Tak: P. Kardas, *op. cit.*, s. 480 i n.

ca, to za kogo mógłby być uznany? Zwykle za pomocnika do popełnienia czynu zabronionego. Przypomnieć tu należy, że wprawdzie ustawa przewiduje za popełnienie przestępstwa w formie pomocnictwa takie samo zagrożenie karą jak w formie sprawczej, ale jednak, zgodnie z art. 19, § 2 k.k. wymierzając karę za pomocnictwo, sąd może zastosować nadzwyczajne jej złagodzenie. Omawiany problem ma decydujące znaczenie przy zagadnieniu rozgraniczenia współsprawstwa i pomocnictwa⁷. Spośród kilku przedstawionych tu koncepcji na akceptację zasługuje – zdaniem autorki tej glosy – teoria istotności roli. Zgodnie z tą teorią za współsprawcę w popełnieniu czynu może być uznany także ten współdziałający, który wprawdzie nie realizuje znamienia czasownikowego, ale robi coś, co jest istotne w realizacji przestępnego przedsięwzięcia. Czynność takiego współdziałającego musi być oczywiście zgodna z podziałem ról ustalonym przez współsprawców. Musi on również działać z wolą sprawcą (*cum animo auctoris*). Odmienna interpretacja elementu obiektywnego współsprawstwa byłaby zaprzeczeniem całej istoty tej konstrukcji przestępnego współdziałania. Do istoty współsprawstwa należy przecież, że nie każdy robi wszystko, bo wtedy byłby po prostu sprawcą pojedynczym. Właściwa forma współsprawstwa (współsprawstwo dopełniające) polega na tym, iż czynności współsprawców uzupełniają się wzajemnie.

W świetle powyższych rozważań teza Sądu Najwyższego (z orzeczenia wydanego w sprawie o sygnaturze akt III KK 208/04) dotycząca wymogu realizacji znamienia czasownikowego jest trafna i zasługuje na poparcie. Zasadne jest jednak zwrócenie uwagi na końcową część tezy, a mianowicie stwierdzenie, że „osoba taka działa w ramach uzgodnionego podziału ról, umożliwiając innemu sprawcy wykonanie czynu”. Wydaje się, że stanowisko Sądu jest w tej kwestii zbyt kategoryczne. Z tezy wynika, że zachowanie tej osoby ma umożliwiać wykonanie czynu, czyli wykluczone byłyby zachowania jedynie ułatwiające realizację czynu. Jest to chyba wymóg zbyt daleko idący. Należałoby raczej, opierając się na teorii istotności roli, ocenić *in concreto*, czy dane zachowanie było istotne, to znaczy umożliwiało lub ułatwiało popełnienie czynu. Biorąc jednak pod uwagę sformułowanie zawarte w uzasadnieniu przedmiotowego orzeczenia („Dla przyjęcia współsprawstwa (art. 18, § 1 k.k.) nie jest konieczne, aby każda z osób działających w porozumieniu realizowała własnoręcznie znamiona czynu zabronionego, czy nawet część tych znamion, zwanych w teorii prawa karnego czynnością czasownikową (w tym wypadku «zabija»), wystarczy natomiast, że osoba taka działa w ramach uzgodnionego podziału ról, ułatwiając co najmniej bezpośrednio sprawcy realizację wspólnie zamierzonego celu”), należy uznać, iż Sąd Najwyższy – wbrew dosłownemu brzmieniu tezy – stoi również na stanowisku, że dla spełnienia wymogu istotności wystarczy ułatwianie popełnienia czynu.

Analizując orzeczenie Sądu (wydane w sprawie o sygnaturze akt III KK 208/04), konieczne wydaje się uzupełnienie stwierdzenia, że „o tym, czy wykonana czynność stanowi istotny wkład w realizację czynu zabronionego, świadczy hipotetyczne przyjęcie, że przez odstąpienie współdziałającego od działania czyn za-

⁷ Zob. np.: L. Gardocki, *Prawo karne*, wyd. 9, Warszawa 2003, s. 95 i n.; K. Banasik, *Erscheinungsformen der Täterschaft im deutschen und polnischen Recht*, Berlin 2005, s. 112 i n.

broniony w ogóle nie byłby popełniony albo byłby popełniony w inny sposób". Uważam, że przyjęcie istotności wkładu nie jest wykluczone także w sytuacji, gdyby w razie odstąpienia danej osoby czyn został popełniony przez pozostałych w taki sam sposób, jak poprzednio planowano. Mogłoby tak być na przykład w przypadku stojącego na czatach. W razie rezygnacji tej osoby pozostali współsprawcy prowadziliby wprawdzie akcję przestępną, tak jak uprzednio uzgodniono, ale wiązałoby się to dla nich z o wiele większym ryzykiem, byłoby im trudniej działać chociażby z braku poczucia bezpieczeństwa, nie mieliby psychicznego komfortu działania.

Bez żadnych wątpliwości zaaprobować należy także pogląd wyrażony w drugiej z zacytowanych tez. Sąd Najwyższy trafnie stwierdził, że odpowiedzialność każdego ze współsprawców za całość popełnionego przestępstwa wynika z istoty współsprawstwa. Taki wniosek nie wymaga właściwie poszukiwania innych argumentów. Wystarczające jest odwołanie się do istoty współsprawstwa, gdyż z niej wynika sens przywoływanej konstrukcji sprawstwa. Istotą współsprawstwa jest wspólne wykonanie czynu na podstawie porozumienia. Porozumienie jako element subiektywny spaja zachowania poszczególnych współsprawców w jedną całość. Porozumienie stanowi podstawę współsprawstwa i zarazem wyznacza jego granice⁸. Współsprawcy ze względu na zawarte porozumienie odpowiadają nie tylko za to, co każdy z nich samodzielnie zrobił, ale też za to, co zrobili wszyscy, jednakże w granicach porozumienia. Współsprawca nie ponosi odpowiedzialności karnej za eksces drugiego współsprawcy⁹, czyli nie odpowiada za to, co nie było objęte porozumieniem.

Rację trzeba przyznać Sądowi Najwyższemu, gdy w uzasadnieniu drugiego z przywołanych orzeczeń stwierdza: „Wkład ten był na tyle istotny, że nawet fakt niewypełnienia czasownikowego znamienia tej zbrodni przez któregoś z oskarżonych pozostaje bez znaczenia dla oceny jego pozostałych, wynikających z podziału ról, zachowań podjętych zgodnie z porozumieniem i w realizacji zamiaru zabójstwa. W tym świetle jest rzeczą całkiem obojętną, który z wymienionych oskarżonych wykonał czynność sprawczą zabójstwa polegającą na umieszczeniu w określonym miejscu ładunku wybuchowego”. W przedmiotowym stanie faktycznym nie udało się sądowi orzekającemu ustalić, który ze sprawców przytwardził ładunek wybuchowy pod samochodem ofiary. Sąd Najwyższy słusznie podkreślił, że ustalenie tej okoliczności nie ma wpływu na zakres odpowiedzialności karnej poszczególnych współsprawców. Działali w porozumieniu, czynności każdego z nich były istotne dla realizacji przestępstwa i to wystarczy, aby przypisać każdemu z nich dokonanie przestępstwa zabójstwa. Każdy z nich może zostać pociągnięty

⁸ A. Wąsek, *Współsprawstwo w polskim prawie karnym*, Warszawa 1977, s. 52; J. Giezek, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, t. 1 (art. 1-31), Wrocław 2000, s. 111; E. Bieńkowska, B. Kunicka-Michańska, G. Rejman, J. Wojciechowska, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. G. Rejman, Warszawa 1999, s. 600 i n.

⁹ Zob. np.: J. Bafia, K. Mioduski, M. Siewierski, *Kodeks karny. Komentarz. Część ogólna*, t. 1, Warszawa 1987, s. 74; K. Buchała, A. Zoll, *Polskie prawo karne*, wyd. 2, Warszawa 1997, s. 299; M. Surkont, *Prawo karne*, Bydgoszcz-Gdynia 2001, s. 91.

do odpowiedzialności karnej za zabójstwo, a nie tylko za czynności, które osobiście wykonał.

Podsumowując, należy stwierdzić, że zapatrywanie Sądu Najwyższego wyrażone w glosowanych orzeczeniach zasługuje na pełną aprobatę. Zapatrywanie to jest zgodne z ustaloną linią orzeczniczą najwyższej instancji sądowej¹⁰, analizowana kwestia wielokrotnie stanowiła przedmiot rozważań Sądu. Należy postulować, aby takie stanowisko Sąd przyjmował także w orzeczeniach, które zapadną w przyszłości, a dotyczyć będą współsprawstwa.

¹⁰ Zob. np.: OSNPG 1973/1-2/3; OSNKW 1976/9/117; OSNKW 1978/10/110. Odmienne jednak np.: OSNKW 1975, z. 2, poz. 23.

Katarzyna Banasik

**SPOŁECZNA SZKODLIWOŚĆ CZYNU.
GŁOSA DO WYROKU SĄDU APELACYJNEGO
W KRAKOWIE Z DNIA 30.03.2005 r. (II AKA 50/05)**

Teza głosowanego wyroku (opublikowana w KZS 2005, z. 5, poz. 33) brzmi następująco: „Użyte w zaskarżonym wyroku określenie, iż stopień szkodliwości społecznej czynu oskarżonej «nie jawi się jako znaczny» oraz zarzut apelacji jakoby sąd uznał, że stopień szkodliwości tego czynu «jest nieznaczny», nie są tożsame. Pierwsze z nich (zgodnie z brzmieniem art. 66, § 1 k.k.) obejmuje swoim zakresem także przypadki o «średnim» stopniu szkodliwości”.

Pogląd Sądu Apelacyjnego zasługuje na aprobatę. Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że określenia: „stopień społecznej szkodliwości czynu nie jest znaczny” i „stopień społecznej szkodliwości czynu jest nieznaczny” nie są tożsame. Słuszność niniejszego poglądu zostanie wykazana poniżej. Analizie zostanie poddane też stwierdzenie zawarte w drugim zdaniu tezy.

Rozważania na temat stopniowości społecznej szkodliwości czynu należy poprzedzić kilkoma ogólnymi uwagami dotyczącymi charakteru i znaczenia tej cechy przestępstwa. Społeczna szkodliwość czynu jest elementem materialnym definicji przestępstwa w polskim prawie karnym. Karygodność czynu, rozumiana jako społeczna szkodliwość w stopniu wyższym niż znikomy, jest jednym z elementów struktury przestępstwa. Zgodnie z art. 1, § 2 k.k. nie stanowi przestępstwa czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma. Analiza gradacji społecznej szkodliwości czynu ma jednakże znaczenie nie tylko dla oceny, czy dany czyn jest przestępstwem, lecz także dla innych instytucji prawa karnego. Według art. 53, § 1 k.k. sąd przy wymiarze kary uwzględni stopień społecznej szkodliwości czynu. Jedną z przesłanek odstąpienia przez sąd od wymierzenia kary jest warunek, aby społeczna szkodliwość czynu nie była znaczna (art. 59 k.k.). Zgodnie z art. 66, § 1 k.k. sąd może warunkowo umorzyć postępowanie karne, jeżeli – przy zaistnieniu innych koniecznych przesłanek – społeczna szkodliwość czynu nie jest

znaczna. Popelnienie przez sprawcę w stanie pełnej niepoczytalności czynu zabronionego o znacznej społecznej szkodliwości jest przesłanką umieszczenia sprawcy w zakładzie psychiatrycznym (art. 94, § 1 k.k.).

Przywołane wyżej przepisy dowodzą, że sąd musi ocenić nie tylko fakt społecznej szkodliwości konkretnego czynu, ale też stopień tej szkodliwości. Podkreślić należy, że klasyfikacja przestępstw ze względu na ich wagę na zbrodnie i występki ma charakter wyłącznie formalny i jest związana z ustawowym zagrożeniem karą. Merytoryczną podstawą tego podziału jest abstrakcyjny stopień szkodliwości czynu¹. Zaakcentować należy także, że dokonywana przez ustawodawcę ocena czynu ma zawsze charakter abstrakcyjny, zaś dokonywana przez sąd orzekający w danej sprawie ocena stopnia społecznej szkodliwości czynu ma zawsze charakter konkretny, gdyż odnosi się do konkretnego czynu. Wyznaczniki stopnia społecznej szkodliwości czynu zostały określone przez ustawodawcę w art. 115, § 2 k.k. w sposób wyczerpujący. Przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości czynu sąd bierze pod uwagę rodzaj i charakter naruszonego dobra, rozmiary wyrządzonej lub grożącej szkody, sposób i okoliczności popelnienia czynu, wagę naruszonych przez sprawcę obowiązków, jak również zamiar, motywację sprawcy, rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia. Uwzględniając te przedmiotowe i podmiotowe kryteria, sąd powinien wykazać, że popelniony w konkretnym stanie faktycznym czyn jest społecznie szkodliwy, oraz określić intensywność, a więc stopień jego społecznej szkodliwości. Na akceptację zasługuje pogląd Sądu Apelacyjnego w Krakowie wyrażony w wyroku z dn. 20.06.2000 r.: „Szczególnym zadaniem sędziów jest ocena stopnia społecznej szkodliwości przestępstwa w ramach przyjmowanej kwalifikacji prawnej, by czyny błahe zostały odróżnione od poważnych, a każdy z nich został odpowiednio ukarany. Oceny tej nie można sprowadzać do ogólników, ale wskazać należy, jakie są jej konkretne kryteria [...]” (N II Aka 99/00, KZS 2000, z. 7-8, poz. 39).

W praktyce wymiaru sprawiedliwości pojawia się problem związany z odpowiednim oznaczeniem stopnia społecznej szkodliwości czynu. Trudność może polegać na dobraniu właściwego określenia. Ma ona charakter językowy. Należy użyć adekwatnego wyrażenia. Przy jego doborze trzeba uwzględnić sformułowania kodeksowe, bacząc przy tym, aby wyrażeniu temu odpowiadało potoczne znaczenie słów w języku polskim. Kodeks karny posługuje się pojęciami: „znaczna” oraz „znikoma” społeczna szkodliwość. Tych określeń należy używać w uzasadnieniach orzeczeń sądowych, modyfikując ewentualnie pierwsze z nich za pomocą przeczenia „nie”. Dlatego też trzeba przyznać rację Sądowi Apelacyjnemu w Krakowie, który nie zgodził się z zarzutem przywołanej apelacji. Uznanie przez sąd orzekający stopnia społecznej szkodliwości czynu oskarżonej za taki, który „nie jawi się jako znaczny”, nie jest uznaniem go za „nieznaczny”. Poszukując argumentów, można by odwołać się do określenia znamienia podmiotowego charakteryzującego czyn zabroniony. W polskiej teorii prawa karnego jest przecież powszechnie przyjęte, że nieumyślność nie jest prostym zaprzeczeniem umyślności². Jeżeli stwier-

¹ Por.: K. Buchała, A. Zoll, *Komentarz do kodeksu karnego. Część ogólna*, t. 1, Kraków 1998, s. 81.

² Tak: A. Zoll w: K. Buchała, A. Zoll, *op. cit.*, s. 96.

dzono, że czyn nie został popełniony umyślnie, to nie oznacza to automatycznie, że został on popełniony nieumyślnie. Nieumyślność sprawy również trzeba wykazać. Podobnie można podać przykład z języka potocznego. Stwierdzenie, że pewien człowiek „nie jest dobry”, nie jest tożsame z „jest niedobry”.

Z punktu widzenia przyjętych w społeczeństwie założeń aksjologicznych można wyróżnić czyny społecznie pozytywne, czyny społecznie obojętne, czyny społecznie negatywne w stopniu znikomym i czyny społecznie negatywne w stopniu wyższym niż znikomy. Czyny społecznie negatywne to takie, które godzą w dobra chronione prawem, a więc naruszają dobra prawne lub zagrażają dobrom prawnym, narażając je na niebezpieczeństwo. Można powiedzieć, że zawierają one w sobie „ujemny społecznie ładunek”. Relewantne dla prawa karnego są jedynie czyny społecznie szkodliwe w stopniu większym niż znikomy. Czyny o znikomej społecznej szkodliwości mogą być przedmiotem prawa wykroczeń. Zgodnie z art. 1, § 1 kodeksu wykroczeń wykroczenia są to również czyny społecznie szkodliwe. Można więc przyjąć, że – w odróżnieniu od przestępstw – wykroczenia stanowią czyny społecznie szkodliwe w stopniu znikomym³. Czyny społecznie negatywne w stopniu wyższym niż znikomy podlegają dalszej gradacji. Można wśród nich wyróżnić: czyny, których społeczna szkodliwość nie jest znaczna, czyny o znacznej społecznej szkodliwości, czyny, których stopień społecznej szkodliwości można by określić jako wysoki, oraz czyny charakteryzujące się bardzo wysokim stopniem społecznej szkodliwości. Ocena stopnia szkodliwości czynu musi oczywiście nastąpić *in concreto*, przy uwzględnieniu kryteriów z art. 115, § 2 k.k. Konieczność dokonania takiej oceny i jej znaczenie zostały wykazane powyżej.

Podzielić należy wyrażony – z powołaniem się na opinię Andrzeja Zolla⁴ – w glosowanym wyroku pogląd, że określenie „stopień społecznej szkodliwości czynu nie jest znaczny” obejmuje swoim zakresem także wypadki o średnim stopniu społecznej szkodliwości. Dlatego też ponownie i z całą stanowczością należy podkreślić, że określenie „nie jest znaczny” nie ma tego samego znaczenia co termin „nieznaczny”. Warto w tym miejscu zauważyć, że konkretny i zindywidualizowany czyn może w postępowaniu karnym zostać oceniony na przykład jako społecznie szkodliwy w stopniu średnim, a może też zostać uznany za czyn, którego społeczna szkodliwość nie jest znaczna. Z tego względu należy podkreślić, że przedmiotowy pogląd jest trafny, gdyż został wypowiedziany w związku z instytucją warunkowego umorzenia postępowania. Nie może jednak być rozumiany w ten sposób, że określenie „społeczna szkodliwość czynu nie jest znaczna” neguje byt określenia „czyn o średnim stopniu społecznej szkodliwości czynu”. Wprawdzie ustawodawca nie posłużył się w żadnym przepisie kodeksu karnego pojęciem „średnia społeczna szkodliwość czynu”, ale w świetle obowiązujących regulacji prawa karnego usprawiedliwione wydaje się stwierdzenie, że po prostu nie było to konieczne. Ustawa w art. 66, § 1 k.k. wymaga, aby społeczna szkodliwość czynu nie była znaczna. Można więc umorzyć warunkowo postępowanie, gdy społeczna szkodliwość konkretnego czynu albo jest nieznaczna, albo jest średnia, albo nie jest

³ Por.: T. Bojarski, *Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej*, wyd. 1, Warszawa 2002, s. 88.

⁴ K. Buchala, A. Zoll, *op. cit.*, s. 481.

znaczna. Konkluzja taka nasuwa się, jeśli wnioskujemy *a maiori ad minus*. Jeżeli wolno umorzyć warunkowo postępowanie wobec sprawcy, który popełnił czyn, którego społeczna szkodliwość nie jest znaczna, to tym bardziej uprawnione jest warunkowe umorzenie postępowania w wypadku, gdy popełniony czyn charakteryzuje się niższym stopniem społecznej szkodliwości, to jest nieznacznym lub średnim.

Nasuwa się tu ogólna uwaga, że pojęcie społecznej szkodliwości czynu nie jest ostre i wymaga oceny. Nie zawsze jest też proste oznaczenie i nazwanie stopnia społecznej szkodliwości czynu. Z tego powodu w piśmiennictwie pojawiają się różne określenia poszczególnych stopni społecznej szkodliwości czynu. Uzasadnione wydaje się zarysowanie poglądów kilku przedstawicieli doktryny. Andrzej Marek w odniesieniu do stosowania instytucji warunkowego umorzenia postępowania pisze, że ograniczałaby się ona do spraw o występki o stosunkowo niewielkiej karygodności⁵. Roman Góral twierdzi, że gdy szkodliwość społeczna czynu jest zbliżona niemal do zera, wtedy czyn nie stanowi przestępstwa⁶. Według Andrzeja Wąska nie stanowi przestępstwa czyn wypełniający ustawowe znamiona czynu zabronionego pod groźbą kary, którego jednak ujemna wartość społeczna jest minimalna⁷. Piotr Hofmański i Lech K. Paprzycki dowodzą, że społeczna szkodliwość, która nie jest znaczna, jest większa niż nieznaczna społeczna szkodliwość, ale mniejsza niż szkodliwość znaczna. Podkreślają oni też, że stopień społecznej szkodliwości, który nie jest znaczny, nie jest tożsamy ze stopniem znikomym tej szkodliwości ani ze stopniem, który jest nieznaczny. Przy nieznacznym stopniu akcentują, że chodzi tu o czyny plasujące się powyżej znikomego stopnia społecznej szkodliwości i jednocześnie poniżej takiego stopnia, który nie jest znaczny⁸. Bez wątplenia z poglądem tym należy się zgodzić. Warto przytoczyć też przykładowe orzeczenia Sądu Najwyższego dotyczące stopnia społecznej szkodliwości czynu. W wyroku z dnia 21.01.1998 r. Sąd Najwyższy stwierdził, iż „o znikomości społecznego niebezpieczeństwa [w obowiązującym stanie prawnym: społecznej szkodliwości – przyp. K.B.] czynu mówić można tylko, gdy ujemny ładunek jest subminimalny” (V KKN 39/97, Prok. i Pr. 1998, nr 6, poz. 1). Aktualny pozostaje pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w czasie obowiązywania kodeksu karnego z 1969 r., a zawarty w wyroku z dnia 26.05.1970 r. (Rw 450/70, OSNKW 1970, z. 9, poz. 102), w którym stwierdzono: „Gdy stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu nie jest znikomy, nie oznacza to wcale, że jest on znaczny. [...] Gdy stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu nie jest znaczny, to oznacza to coś więcej niż znikomość tego społecznego niebezpieczeństwa [...] jest przestępstwem taki tylko czyn, którego społeczne niebezpieczeństwo nie da się zmieścić w pojęciu znikomości, a więc czyn, którego stopień społecznego niebezpieczeństwa jest więcej niż znikomy”. Pogląd ten zachowuje oczywiście aktualność przy pewnej modyfika-

⁵ A. Marek, *Komentarz do kodeksu karnego*, Warszawa 2004, s. 262.

⁶ R. Góral, *Kodeks karny. Praktyczny komentarz z orzecznictwem*, wyd. 4, Warszawa 2005, s. 14.

⁷ M. Bojarski, M. Filar, W. Filipkowski, O. Górniok, P. Hofmański, M. Kalitowski, A. Kamiński, L. K. Paprzycki, E. Pływaczewski, W. Radecki, Z. Sienkiewicz, Z. Siwik, R. A. Stefański, L. Tyszkiewicz, A. Wąsek, L. Wilk, *Komentarz do kodeksu karnego*, red. O. Górniok, Warszawa 2004, s. 12 i n.

⁸ *Ibidem*, s. 179 i 228.

cji: „społeczne niebezpieczeństwo czynu” zostało w kodeksie karnym z 1997 r. zastąpione „społeczną szkodliwością czynu”. Jednak analiza gradacji materialnego elementu przestępstwa jest z pewnością aktualna i zasługuje na akceptację.

Nie można natomiast zgodzić się z poglądem Andrzeja Wąska, według którego kodeks karny z 1997 r. uzależnia możliwość zastosowania instytucji warunkowego umorzenia postępowania karnego od ustalenia nieznaczności społecznej szkodliwości czynu oraz że nieznaczność społecznej szkodliwości czynu jest jedną z przesłanek stosowania instytucji odstąpienia przez sąd od wymierzenia kary⁹. Regulując obie te instytucje prawa karnego, ustawodawca wyraźnie zapisał w art. 66, § 1 k.k. i w art. 59 k.k., że społeczna szkodliwość czynu „nie jest znaczna”. W naszych rozważaniach została przedstawiona wzajemna relacja terminów: „społeczna szkodliwość czynu nie jest znaczna” i „społeczna szkodliwość czynu jest nieznaczna”. Zostało już wykazane, iż terminy te nie pokrywają się i nie należy używać ich zamiennie. Interpretacja Andrzeja Wąska prowadziłaby do nieuzasadnionego zawężenia możliwości zastosowania instytucji warunkowego umorzenia postępowania karnego oraz instytucji odstąpienia od wymierzenia kary tylko do tych wypadków, w których stopień społecznej szkodliwości czynu jest nieznaczny, a więc poza zakresem stosowania tych instytucji pozostawałyby sytuacje, gdy sprawca popełnił czyn o średnim stopniu społecznej szkodliwości.

Podsumowując, należy stwierdzić, że wyrażony w przedmiotowym wyroku pogląd Sądu Apelacyjnego w Krakowie jest słuszny. Na zakończenie rozważań na temat gradacji społecznej szkodliwości czynu celowe i w pełni uzasadnione wydaje się zaproponowanie następujących stopni społecznej szkodliwości czynu: znikomy stopień społecznej szkodliwości czynu, nieznaczny stopień społecznej szkodliwości czynu, średni stopień społecznej szkodliwości czynu, stopień społecznej szkodliwości czynu, który nie jest znaczny, znaczny stopień społecznej szkodliwości czynu, wysoki stopień społecznej szkodliwości czynu, bardzo wysoki stopień społecznej szkodliwości czynu. Orzekający sąd mógłby ocenić społeczną szkodliwość zarzucanego oskarżonemu czynu w tej siedmiostopniowej skali. Uznanie konkretnego i zindywidualizowanego czynu za znikomo szkodliwy społecznie, a więc za taki, który nie jest karygodny, prowadziłoby do wniosku, że zgodnie z art. 1, § 2 k.k. czyn ten nie stanowi przestępstwa. W zakres zastosowania art. 59 k.k. i art. 66, § 1 k.k. wchodziłyby czyny, których społeczną szkodliwość można by ocenić jako nieznaczną, średnią i taką, która nie jest znaczna. Relevantny dla art. 94, § 1 k.k. czyn zabroniony o znacznej społecznej szkodliwości to – wnioskując *a minori ad maius* – taki, którego społeczna szkodliwość jest znaczna, wysoka lub bardzo wysoka. Należy jeszcze podkreślić, że sąd, dokonując prawnokarnego wartościowania zachowania, mógłby ocenić je jako neutralne z punktu widzenia założeń aksjologicznych społeczeństwa lub nawet społecznie pozytywne.

⁹ O. Górniok, S. Hoc, M. Kalitowski, S. M. Przyjemski, Z. Sienkiewicz, J. Szumski, L. Tyszkiewicz, A. Wąsek, *Komentarz do kodeksu karnego*, t. 1 (art. 1-116), Gdańsk 2005, s. 24 i in.

POLITOLOGIA, HISTORIA, HISTORIA IDEI

Izabela Lewandowska-Malec

SEJMY WALNE W LATACH 1588–1598 I ICH DORÓBEK USTAWODAWCZY

Wstęp

Lata 1588–1598 to pierwsze dziesięciolecie rządów Zygmunta III Wazy. Sejmy zbierają się wówczas z dużą częstotliwością, zgodnie jednak z ówczesnym prawem. Artykuły henrykowskie przewidywały bowiem obowiązek zwołania sejmku nie tylko co dwa lata, lecz tak często, jak wymagał tego interes państwa¹. Powody były w owym czasie rozmaite. Sejm 1589 r. zebrał się, gdyż obowiązek jego zwołania został wpisany do recesu sejmku koronacyjnego². Następnie obradowały ze względu na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa państwa³. Dwukrotnie również król zwoływał sejm w celu uregulowania wszelkich niezbędnych spraw przed swoim odjazdem do Szwecji, zaplanowanym na 1593 oraz 1598 r.⁴ Na pierwsze dziesięciolecie rządów Zygmunta III Wazy przypada zatem 10 sejmów. W każdym kolejnym roku, z wyjątkiem 1594 r., dochodzi do zwołania sejmku walnego.

Ówczesne sejmy walne miały charakter jednolity. Wbrew stanowisku niektórych badaczy⁵, uważam, że artykuły henrykowskie nie przewidywały podziału na sejmy zwyczajne i nadzwyczajne. Sejmy nadzwyczajne pojawiły się dopiero w trzecim dziesięcioleciu rządów króla Zygmunta III⁶. Ich koncepcja ukształtowała się na sejmie 1595 r., gdy uchwalono specjalną konstytucję określającą tryb zwołania sejmku nadzwyczajnego⁷. Nie skorzystano jednak wówczas z tej regulacji. Do-

¹ *Sejm Walny Koronny, we dwie lecie naydaley ma bydź składan. A gdzieby tego była pilna a gwałtowna potrzeba Rzeczypospolitey, tedy za radą Panow Rad obojga Państwa, iako czas y potrzeba Rzeczypospolitey przynosić będzie, powinni go składać będącym*, Volumina Legum, t. II (dalej: VL II), wyd. J. Ohryzko, Petersburg 1859, s. 161.

² Por.: VL II, s. 269, 277.

³ Por.: VL II, s. 304, 354, 363.

⁴ Por.: VL II, s. 341, 366.

⁵ Por.: np. E. Opaliński, *Sejm srebrnego wieku 1587–1652*, Warszawa 2001, s. 15.

⁶ Pierwszy sejm nadzwyczajny to sejm zwołany w grudniu 1613 r.

⁷ Por.: VL II, s. 354.

piero po kilkunastu latach powrócono do pomysłu zwoływania sejmów nadzwyczajnych na mocy odrębnej uchwały sejmowej, uchwalanej na sejmie poprzednim.

W omawianym okresie osiem sejmów zakończyło się podjęciem uchwał. Pierwszym z nich był sejm koronacyjny, odbywający się tradycyjnie w Krakowie, na przełomie roku 1587 i 1588. W kolejnych latach: 1589, 1590, 1591 sejmy kończyły się sporym dorobkiem w postaci uchwalonych konstytucji. W 1592 r. został zwołany sejm zwany inkwizycyjnym, poświęcony głównie zbadaniu polityki dworu królewskiego. W jednym z diariuszy pozostałych po tym sejmie autor wspomina, że w „dniu konkluzji”, tj. 19.10.1592 r., gdy „wieczór był, namawiać o tym *praescripto modo* nie mogli, jednak w tej niezgodzie konstytucje niektóre były uczynione *ex re et occasione temporum, circumstantiarum ex eventibus pendentium*”⁸. Ostatecznie jednak posłowie przystąpili do żegnania króla o trzeciej w nocy. Świętosław Orzelski, starosta radziejowski, w swojej mowie końcowej tak podsumował ten sejm: „Znamy to N.M. Królu, że nie tylko czas, ale zabiezenie Rzpltej niebezpieczeństw, które na sobie musi odnosić, marnie się opuściło i bez żadnego postanowienia rozjechać się musimy”⁹.

Kolejny sejm (w r. 1593) zakończył się pomyślnie, podobnie następne z lat 1595 i 1596. Sejm zwołany przez króla w r. 1597, okazał się natomiast bezowocny. W ostatnim dniu obrad, 24.03.1597 r. „już ze cztery godziny w noc było, imieniem JKMcI prosił [posłów – przyp. I.L.-M.] ks. Podkanclerzy [Jan Tarnowski – I.L.-M.], aby do jutra konkluzją dzisiejszą odłożyli, czego wiele ich nie pozwalając, wystąpili na plac, chcąc JKMcé żegnać, ale JKMcé w tym wstał, do jutra odłożywszy”¹⁰. Następnego dnia król zasiadł w senacie w celu doprowadzenia sejmku do końca. Jednak większość posłów już wyjechała, a pozostali z marszałkiem na czele, „odwitawszy [...] JKMcé, z wielkim żalem senatu, Korony i JKMcI samego, wszyscy, nic nie sprawiwszy na tym sejmie, rozjechali się”¹¹.

Ostatnim z sejmów tego okresu był pomyślnie zakończony sejm 1598 r. Był to jednocześnie ostatni sejm w tamtym stuleciu z dorobkiem ustawowym, gdyż kolejny z 1600 r. rozszedł się bez uchwalenia konstytucji.

Organizacja i funkcjonowanie sejmku

W omawianym okresie sposób sejmowania już się ustalił, choć z formalnego punktu widzenia nie istniały spójne i wyczerpujące przepisy określające kompetencje i sposób funkcjonowania sejmku ani jednolity regulamin jego obrad. Najważniejsze w owym czasie były dwa akty prawne. Pierwszym z nich był akt unii lubelskiej z 1569 r., który przewidywał instytucję sejmku jako wspólnego organu dla Rzeczypospolitej Obojga Narodów¹²; drugim natomiast – wspomniane wyżej artykuły

⁸ *Dyaryusze i akta sejmowe r. 1591–1592*, wyd. E. Barwiński, *Scriptores Rerum Polonicarum* (dalej: SRP), t. XXI, Kraków 1911, s. 379.

⁹ *Ibidem*, s. 379.

¹⁰ *Dyaryusze sejmowe r. 1597*, wyd. E. Barwiński, SRP, t. XX, Kraków 1907, s. 120.

¹¹ *Ibidem*, s. 121.

¹² VL II, s. 90-91.

henrykowski z 1573 r. Sejm, zgodnie z konstytucją nihil novi¹³, składał się z „trzech stanów sejmujących”: króla, senatu i izby poselskiej. Bez obecności króla nie mógł odbyć się sejm walny. Wyjątkiem od tej zasady były jedynie sejmy konwokacyjne i clekcyjne, które z przyczyn oczywistych odbywały się bez udziału władcy. Król miał wpływ na obsadę senatu. Zygmunt III kierował się w tej sprawie kryterium religijnym, obsadzając stanowiska senatorskie dostojnikami wyznania rzymskokatolickiego. Na początku jego panowania różnowierców w senacie było ok. 40, natomiast pod koniec zaledwie 4¹⁴. Izbę poselską stanowili posłowie wybrani na sejmikach przedsejmowych zwoływanych przez króla za pomocą uniwersałów rozsyłanych do grodów. Sejmiki wybierały więc posłów zaopatrzonych w instrukcje poselskie, stanowiące odpowiedź na legację królewską¹⁵.

Posłowie zjeżdżali na sejm głównie do Warszawy. Wstępne uroczystości rozpoczynały się od nabożeństwa w kolegiacie św. Jana, potem przystępowano do wyboru marszałka, zresztą częstokroć pod nieobecność części posłów (w owych czasach nieznanym było pojęcie kworum). Następnie przystępowano do rugów, jednak tylko w wypadku zakwestionowania wyboru któregośkolwiek z posłów. Do pierwszych czynności sejmu należało też asystowanie przy rozdawaniu przez króla wakansów, czyli wakujących stanowisk. Dopiero wówczas następowało „witanie” króla, czyli uroczystość oficjalnego powitania króla przez marszałka poselskiego w obecności posłów i senatorów w izbie senatorskiej, czyli „na górze”¹⁶.

Po tych ceremoniach kanclerz wygłaszał tzw. propozycję od tronu, która stanowiła realizację inicjatywy ustawodawczej króla. W sensie formalnym była powtórzeniem legacji królewskiej. Potem następowały wota senatorskie, czyli przemówienia członków senatu, ale tylko tych, którzy przybyli na początek sejmu. Z reguły liczba tak „sumiennych” senatorów była niewielka, stąd też „wotowanie” przebiegało dość sprawnie¹⁷.

Po zakończeniu tego etapu obrad posłowie udawali się do swojej izby, by naradzić się nad propozycją królewską. Ze względu na brak regulaminu obrad szczególną rolę odgrywał marszałek, od którego energii i sumienności w dużej mierze zależało sprawne działanie izby. W trakcie tych obrad dochodziło jednak do spotkań czy to z całą izbą senatorską bez udziału króla, czy też z mniejszą liczbą senatorów ze względu na konieczność rozstrzygnięcia szczególnie ważnych kwestii lub po prostu w celu nakłonienia posłów do zgody na projekty królewskie. Izba obradowała ponadto nad propozycjami wpisanymi do instrukcji. Wszystkie ostateczne projekty konstytucji spisywano w izbie poselskiej, a następnie przyjmowano na wspólnym posiedzeniu końcowym obu izb w obecności króla. W sejmie obowiązywała zasada jednomyślności, rozumiana wówczas jako powszechna zgoda na przedstawione projekty uchwał. Nie przeszkadzało to przyjmować konstytucji nawet przy sprzeciwie niewielkiej grupy oponentów. Formalne spisywanie i uchwa-

¹³ J. Bardach, *Początki sejmu*, [w:] *Historia sejmu polskiego*, t. 1, red. J. Michalski, Warszawa 1984, s. 57.

¹⁴ *Idem*, *Sejm dawnej Rzeczypospolitej*, [w:] *Dzieje sejmu polskiego*, red. J. Bardach, wyd. 2 popr. i uzupełnione, Warszawa 1997, s. 56.

¹⁵ W. Czapliński, *Sejm w latach 1587–1696*, [w:] *Historia sejmu polskiego...*, s. 221, 225.

¹⁶ *Ibidem*, s. 247–249, s. 256–258.

¹⁷ *Ibidem*, s. 259–260.

lanie konstytucji następowało dopiero pod koniec obrad sejm, zazwyczaj ostatniego dnia, i było przyczyną pogłębiającej się z czasem niesprawności sejm, zwłaszcza że konstytucje danego sejm traktowano jako całość i brak zgody na którąkolwiek z nich niweczył prace sejm¹⁸.

Jeśli sejm skończył się „szczęśliwie”, a więc zdołał uchwalić swoje postanowienia, wówczas dokonywano ich ostatecznej redakcji („ucierania”), a następnie oddawano do druku. Zwyczaj ten ustalił się już w XVI w., przy czym od 1576 r. drukowano je zawsze. Drukowane egzemplarze rozsyłano do województw. Z czasem zaczęto publikować także zbiory konstytucji. Wydawnictwa te stały się potem popularne. Korzystali z nich posłowie udający się na sejm¹⁹.

Po zakończeniu obrad sejmowych odbywały się zwyczajowo sejmiki posejmowe (relacyjne), na których posłowie składali sprawozdania ze swojej działalności poselskiej oraz o podjętych na sejmie uchwałach. Ponadto zwoływano zjazdy szlacheckie w celu rozłożenia uchwalonych podatków oraz wyboru poborców i szafarzy²⁰.

Konstytucje uchwalone w latach 1588–1598 w sprawach funkcjonowania i organizacji sejm

W latach 1588–1598 uchwalono kilka konstytucji, które precyzowały różne zagadnienia związane ze sposobem sejmowania. Najwięcej tych postanowień uchwalono na sejmie koronacyjnym krakowskim w 1588 r. W konstytucji *O niestanowieniu spraw, Seymowi należących* król potwierdził, że w sprawach należących do kompetencji sejm nie będzie stanowił praw wraz z senatorami, „gdyż to na sejmie odprawowane byź ma”. Prawo wydane z pogwałceniem tego postanowienia „irritum ma byź” – głosiła konstytucja²¹.

Do najdawniejszych, zasadniczych kompetencji sejm należało uchwalanie podatków i sprawowanie sądów. W II połowie XVI w. w zakres uprawnień sejm weszły sprawy wojny i pokoju, polityki zagranicznej oraz określenie statusu odrębnych członów monarchii jagiellońskiej, w szczególności Wielkiego Księstwa Litewskiego, Prus Królewskich oraz Kurlandii. Na sejmach podejmowano również próby kontroli rządu królewskiego, częstokroć poddawano krytyce zaniedbania dygnitarzy i urzędników.

Sejm w formie konstytucji podejmował również uchwały, które nie miały charakteru dzisiejszych ustaw. Były to różnego rodzaju zarządzenia w sprawach drobnych, często jedynie lokalnych. Konstytucje w tych sprawach uchwalane były wynikiem postulatów sejmikowych, wyrażonych w instrukcjach poselskich oraz zawartych w nich petitach odnoszących się nie tylko do spraw szlachty, ale rów-

¹⁸ *Ibidem*, s. 267-274; także: J. Bardach, *Sejm...*, s. 32-35; W. Czapliński, *Dzieje sejm polskiego do roku 1939*, Kraków 1984, s. 55-58.

¹⁹ W. Czapliński, *Dzieje sejm polskiego...*, s. 59.

²⁰ *Idem*, *Sejm w latach 1587-1696...*, s. 237.

²¹ VL II, s. 252.

niez ludności plebejskiej, zwłaszcza miast²². Niekiedy swoje najważniejsze kompetencje sejm, w sytuacji zewnętrznego niebezpieczeństwa, przelewał na gremium specjalnie w tym celu powołane. W 1590 r., z powodu zagrożenia tureckiego, posłowie w konstytucji *Deputaci do Rady Wojennej* powołali stosowne zgromadzenie, odwołując się do postanowienia artykułów henrykowskich o ustanowieniu senatorów-rezydentów przy królu. Sejm przelał na nich oraz specjalnych deputatów ze stanu szlacheckiego prawo do decydowania o bezpieczeństwie państwa („stanowić wszystko ku dobremu i bezpiecznemu pospolitemu”), w tym o wojnie i pokoju, wykonaniu konstytucji o pospolitym ruszeniu, wszczęciu rozmów pokojowych i zawarciu traktatu z nieprzyjacielem. Sejm zastrzegł jednak niedopuszczalność jakiegokolwiek „gwałtu na Rzeczpospolitą”, „bez wnoszenia jednak serwitutem y niewoley na Koronę y Wielkie Xięstwo Litewskie”. Członkom Rady zakazano uczestnictwa w sądach dworskich, gdyż część ich nie była senatorami. Zakazano „stanowienia praw iakich nowych, abo dawnych wzruszania, y nowego iakiego podatku decernowania, y obrocenia belli offensivi, y za granice zachodzącej, na inszą stroną niż na pogany, to iest, Turki y Tatarzy: do czego, gdzieby się potrzeba ukazała, nowy Seym ma bydź złożonyj”²³.

W podobnych okolicznościach na sejmie w roku następnym podkreślono uchwałą sejmową, że „gdzieby albo *offensivum bellum* zacząć Nam przyszło, albo niebezpieczeństwo iakie na Rzpltą było przez Nas upatrowane, y potrzeba było ludzie służebne przyjmować, nie mamy tego czynić przez proponowania na Seymiki, y pozwolenia na Seymie wszech Stanow”. Sejm oddawał jednak kompetencje swoje w ręce króla oraz senatu w wypadku pojawienia się niebezpieczeństwa nagłego, niespodziewanego, gdyby „do gaszenia nagłego iakiego, [...] czego Boże uchoway, przypadło, niebezpieczeństwa”²⁴.

Sejm roku 1591 rozstrzygnął również wątpliwości dotyczące długości jego trwania. Obowiązujące w tej mierze postanowienie artykułów henrykowskich, określające czas trwania sejmów zwyczajnego na 6 tygodni, często nie było respektowane. Zdarzało się, że sejmy trwały dłużej, kończyły się po upływie 48 (w 1589 r.) czy 44 dni (w 1590 r.)²⁵. Konstytucją więc *O Seymie* rozstrzygnięto sposób obliczania tego okresu. Ustalono wówczas, że sejm rozpoczyna się w dniu wyznaczonym w „listach sejmowych”, natomiast dniem jego zakończenia jest ten sam dzień po upływie 6 tygodni („a kończyć się ma dnia tegoż w sześci niedziel”). Ponadto król zobowiązał się, że nie będzie zwolywał sejmów w niedzielę albo dzień świąteczny („święto główne”)²⁶. Sejm zatem powinien trwać 43 dni.

Jedną z konstytucji uchwalonych na sejmie w 1588 r. określała sposób formułowania projektów uchwał, ich uchwalania i publikacji. Uchwała *O konstytucjach Seymowych* potwierdza stosowanie zasady jednomyślności, konstytucje powinny być bowiem „zgodnie napisane”. Projekty powinni podpisać wyznaczeni

²² Por.: A. Sucheni-Grabowska, *Sejm w latach 1540–1586*, [w:] *Historia sejmów polskiego...*, s. 152–158.

²³ VL II, s. 305–306.

²⁴ VL II, s. 330.

²⁵ W. Czaplinski, *Sejm w latach 1587–1696...*, s. 240.

²⁶ VL II, s. 331.

senatorowie i posłowie. Następnie należy je przekazać kancelarii królewskiej w celu ich ostatecznego zredagowania. W tej końcowej redakcji powinny być czytane w obecności króla oraz przedstawicieli stanów sejmujących i za ich zgodą opatrzone pieczęcią²⁷. Na sejmie w r. 1589 uchwalono ponadto, że posłowie mają obowiązek złożyć relację z obrad sejmowych na pierwszym przypadającym po zakończeniu sejmiku deputackim („na Elekcycy tey, gdy deputaty na Trybunał obierać będą”)²⁸, natomiast w roku 1591 przypomniano jeszcze raz uchwałą sejmową obowiązek zwoływania zjazdów do 8 tygodni od ukończenia sejmiku w celu przedstawienia przez posłów obciążeń podatkowych oraz wyboru poborców i szafarzy²⁹. Konstytucja ta nie obejmowała jednak części Korony („Woiewodztwa Mazowieckiego y tych Woiewodztw, którzy je sobie tu obrali, nie naruszając prawa Wielkiego Xięstwa Litewskiego, które Zjazdy takowym pokojem y bezpieczenstwem waruimy, iako prawo iest o Sejmach napisane *pro hac vice*”)³⁰. Mając na uwadze powyższe uchwały, należy stwierdzić, że koncepcja sejmików relacyjnych jako odrębnych zgromadzeń szlacheckich ukształtowała się ostatecznie właśnie w pierwszych latach panowania Zygmunta III Wazy.

Nazwy, tytuły i systematyzacja uchwał sejmowych

Uchwały stanowiące dorobek sejmiku określano mianem konstytucji, jednak z ich treści wynika również praktyka stosowania nazw zamiennych. Używano więc najczęściej pojęć: „niniejsza uchwała”, „uchwała Seymu tego”, „uchwała niniejszego Seymu”. Sejmy uchwalaly ponadto „postanowienia y prawa”³¹. Zdarzaly się jednak i inne określenia. Sejm w r. 1588 uchwalil „pewne artykuły”³², natomiast w roku następnym i kolejnym z 1591 r. „sprawy”³³, zaś w r. 1590 „rzeczy”³⁴. W konstytucji z 1590 roku *Assekuracya z strony pieniędzy na terażnieyszą potrzebę Rzeczypospolitey nabytych* użyto określenia „statuty dawne y terażnieyszego Seymu”³⁵. Na określenie konstytucji pojawia się również pojęcie „dekret”: „Dekretem y mocą Seymu tego psujemy i znosimy”, jak w konstytucji *Myt Podlaskich zniesienie* z 1588 roku, czy też „dekretem Seymu terażnieyszego znosimy”, co ujęto w konstytucji *Podniesienie pozwow o majątności ziemskie Woiewodztwa Podlaskiego* z tego samego roku³⁶.

Niektóre konstytucje sejmowe miały jednak stałe, odrębne nazwy. Dla celów podatkowych uchwalano uniwersaly poborowe. Sprawy niezalatwione na sejmie lub co do których nie udało się osiągnąć powszechnej zgody ujmowano w for-

²⁷ VI. II, s. 252.

²⁸ VI. II, s. 283.

²⁹ VI. II, s. 332.

³⁰ VI. II, s. 332.

³¹ VI. II, s. 341.

³² VI. II, s. 251.

³³ VI. II, s. 277, 326.

³⁴ VI. II, s. 304.

³⁵ VI. II, s. 306.

³⁶ VI. II, s. 264.

mę odrębnego wykazu zwanego *recesem*. Był to specyficzny rodzaj konstytucji. Jedną z późniejszych konstytucji przyjęła nawet, że kolejny sejm będzie musiał rozpocząć swoje obrady od spraw objętych *recesem* poprzedniego sejm³⁷. Uchwały sejmowe przyjmowały czasem postać skryptu *ad archivum*. Konstytucja z 1595 r. wspomina „osobny skrypt [...] *in vim laudi publici*” przyjęty³⁸. Był to szczególny rodzaj konstytucji, wzmiankowanej jedynie w uchwale podjętej i ogłoszonej. Sam bowiem skrypt nie podlegał promulgacji. Znajdował się w posiadaniu osób specjalnie do tego celu wybranych z grona senatorów i posłów. Dotyczył z reguły spraw polityki zagranicznej państwa. Treść jego, w przypadku ogłoszenia mogłaby z łatwością dostać się w ręce wroga. Skrypt nie był więc ogłaszany, ale w pełni zachowywał charakter konstytucji³⁹.

W owym czasie zbiór uchwał stanowiących dorobek danego sejm^u i traktowanych jako całość ogłaszano drukiem. Opatrywano je wspólnym tytułem *Konstytucye*, z wyjątkiem kilku uchwał sejmów lat 1595 i 1598, które wspólnie określono mianem *Konstytucya* w liczbie pojedynczej⁴⁰.

Każda konstytucja miała swój numer porządkowy, redagowano je jednak w sposób chaotyczny, gdyż niejednokrotnie sprawy o podobnym, wręcz takim samym charakterze znajdowały się w dorobku sejm^u w rozmaitych miejscach. Jednak z pewnością sprawy najważniejsze dla państwa, będące przedmiotem propozycji królewskiej lub głównym przedmiotem obrad izby poselskiej, umieszczano na początku zbioru.

Zatytułowane konstytucje poprzedzał wstęp, opatrzony numerem 1, z wyjątkiem konstytucji z r. 1589, w której nie został w ten sposób oznaczony. Ów wstęp to również rodzaj uchwały sejmowej. Znajdowała się w nim formuła informująca o potrzebie zwołania tego sejm^u w sprawach ważnych dla Rzeczypospolitej: „Wszem wobec y każdemu z osobna, komu to wiedzieć należy, oznajmujemy...”. Przed zamierzonym wyjazdem król tłumaczył powody opuszczenia kraju. Zarówno w przypadku sejm^u 1593, jak również 1598 r. był usilnie zatrzymywany, zapewne z obawy, że już do Polski nie powróci. W obu wypadkach tekst ten jest bardzo podobny: „Tedy za zyechaniem się na to miejsce Stanow wszystkich, byliśmy naprzod od nich pilnie proszeni, tak od Panow Rad, iako y od Poslow Ziemskich, gdyż te Państwa obecności Krolewskiej potrzebują, abyśmy z nich y na namnieyszy czas nie odyędzali”⁴¹. Król tłumaczył jednak potrzebę odjazdu najpierw zamiarem objęcia tronu szwedzkiego po śmierci swego ojca Jana III, a następnie koniecznością jego utrzymania. Zygmunt zagwarantował, że do Polski powróci, dając stosowne „upewnienie”, z tym, że w r. 1598 uczynione „na piśmie”.

We wstępie z r. 1593 znalazła się data rozpoczęcia obrad sejmowych („dzień czwarty miesiąca Maia”), podobnie w 1598 r. („dzień wtory miesiąca Marca”), w pozostałych przypadkach nie zamieszczano tej tak ważnej informacji. Podkreślano natomiast konieczność uchwalenia konstytucji, podjętych „za wspólną

³⁷ Por.: konstytucja *Recesy Sejmu* z 1613 roku, VL III, s. 13.

³⁸ VL II, s. 354-355.

³⁹ Por.: W. Czaplinski, *Sejm w latach 1587-1696...*, s. 295.

⁴⁰ Por.: VL II, s. 354, 366.

⁴¹ VL II, s. 341, 366.

zgodą”, „z przyzwoleniem Panow Rad obojga narodu, tak Polskiego iako y Wielkiego Xięstwa Litewskiego (duchownych y świeckich), y Posłów Ziemskich”.

We wstępie z reguły nie zamieszczano żadnych merytorycznych postanowień. Zdarzały się jednak odstępstwa od tego. W dokumencie z 1595 roku znajduje się informacja nie tylko o wspomnianym wyżej skrypcie *ad archivum*, ale również o postanowieniu zwołania sejmu „dwuniedzielnego”, nadzwyczajnego, traktowanego jako rozwiązanie zupełnie wyjątkowe: „Takowe iednak złożenie Seymu dla potrzeby Rzpltey *pro hac una vice* iest pozwołone, a napotym według zwyczajow y praw w składaniu Seymow zachować się mamy”⁴².

Drukowane zbiory uchwał sejmowych opatrzone były w tytule też nazwą sejmu z uwzględnieniem miejsca jego odbywania i datą roczną jego zakończenia. Dorobkiem sejmu rozpoczynającego się pod koniec roku kalendarzowego, tak jak w wypadku sejmu rozpoczętego 2 grudnia 1590 r., były konstytucje opatrzone datą roku następnego, 1591, gdy sejm się zakończył. Nie była to jednak zasada jednolita.

Podstawowymi dwoma zbiorami uchwał, podejmowanymi na danym sejmie, były zbiory konstytucji oraz uniwersał poborowy. Jednak w procesie redagowania konstytucji i uniwersału danego sejmu nie stosowano jednolitych tytułów. Konstytucje z 1591, 1593 czy 1598 r. określano jako uchwalone „na sejmie walnym warszawskim”, a odpowiedni uniwersał jako przyjęty „na sejmie walnym koronnym warszawskim”⁴³. Dla konstytucji w 1595 r. przyjęto w tytule: „na sejmie walnym krakowskim”, a dla uniwersału w tym roku: „na seymie walnym w Krakowie”⁴⁴. Tytuł uniwersału zawierał również datę roczną jego uchwalenia. Czasem traktowano tę część tytułu uniwersału i konstytucji jednolicie. „Konstytucje [...] Roku Bożego 1588”, „uniwersał poborowy Roku Bożego 1588”⁴⁵, czasem jednak nie było jednolitej redakcji: konstytucjom „Roku Bożego 1591” odpowiadał uniwersał „w roku 1591 uchwalony”⁴⁶.

Poza nazwą wspólną dla całego zbioru stosowano odrębne tytuły dla każdej konstytucji, określające przedmiot danej uchwały. Tytuły bywały nadal łacińskie, dla przykładu: *Bona, nullo jure recepta, De duellis, De impossessionatis, Processus conta rebelles, Causae contra officiales*⁴⁷. Używano w tytułach polskich słów łacińskich w formie oryginalnej lub spolszczonej: *O siostrach iure victorum, y pannach wiennych, Feuda Ruskie y Podolskie, Praescriptia pewnych kauz w Dobrzyńskiej Ziemi, Criminalia Litewskie, O relaxacyi y zniesieniu hamicyi, Nowoletnie sprawy y Surrogatorskie, O dylacyach*⁴⁸. W większości jednak w tym czasie tytuły poszczególnych konstytucji formułowano w języku polskim, co nie zawsze szło w parze z poprawnością. Częstokroć w sposób nieadekwatny informują te tytuły o treści konstytucji. Uchwała *Myt Podlaskich zniesienie* z 1588 r. nie doty-

⁴² VL II, s. 355.

⁴³ VL II, s. 366, 380.

⁴⁴ VL II, s. 354, 355.

⁴⁵ VL II, s. 251, 270.

⁴⁶ VL II, s. 326, 333.

⁴⁷ VL II, s. 254, 255, 257, 259, 282.

⁴⁸ VL II, s. 257, 263, 286, 289, 258, 263, 265.

czy jedynie województwa podlaskiego, lecz całej Korony⁴⁹. *Skład soli Ruskiej w Bydgoszczy* z 1589 r. nie dotyczy tylko tego składu, ale również innych, z których korzystali Wielkopolanie⁵⁰. Konstytucja pod tytułem *Słudzy* z 1590 r. odnosi się nie tylko do zbiegostwa służebnych, ale także do żołnierzy opuszczających samowolnie swoje chorągwie⁵¹. Podobna materia tytułowana bywała w odmienny sposób, często nie stosowano reguł wspólnych. Przykładowo kilka konstytucji 1589 r. poświęcono zwolnieniom od określonych powinności i poborów. W przypadku konstytucji *Przemysł od podwód wolny* czy *Krasnystaw od podwód wolny* zastosowano jednolitą redakcję tytułu, natomiast do konstytucji *Szos i czopowe Kleparckie* chodziło o zwolnienie od tych obciążeń, tak jak w wypadku konstytucji *Odpuszczenie szosow Kazimierzanom*, a tytuły nie są jednolite⁵².

Z reguły każda konstytucja opatrzona była numerem porządkowym. Jednej konstytucji odpowiadał jeden numer. Konstytucji nie dzielono zazwyczaj na mniejsze jednostki tekstu prawnego. Jednak w niektórych przypadkach występował taki podział wewnętrzny⁵³. Przyjmowano w takiej sytuacji kolejne liczby porządkowe. Następna konstytucja była opatrywana wynikającą z przyjętej zasady liczbą. Wszystkie konstytucje, jeśli weźmiemy pod uwagę ich numerację, były pewną usystematyzowaną całością.

Uzasadnienie uchwalenia konstytucji

W konstytucjach najczęściej zamieszczano uzasadnienie podjęcia określonej uchwały. Konstytucje z reguły uchwalano wówczas, gdy konieczność taką podpowiadało życie. Chodziło o zapewnienie porządku prawnego niezbędnego dla osiągnięcia poczucia bezpieczeństwa: „[...] aby każdy spokojnie żył ani się swych krzywd *privata auctoritate* mścił ale prawem pospolitym się kontentował”, jak w konstytucji *O odpowiedzi*⁵⁴. Przedstawiano na początku konstytucji, czasem jedynie przez wtrącenie w tekście przepisów merytorycznych, określony stan faktyczny, który podlegał krytyce. W pierwszych słowach jednego z najdłuższych uzasadnień czytamy: „[...] w iakie niebezpieczeństwo, w iako żalosne, y zgubę ostatnią ciągnące za sobą sprawy, bardzo od małej liczby obywatelów Koronnych, przywiedziona iest Rzplta rozerwaniem szkodliwym”. Dalej następuje przedstawienie dotychczasowego stanu w tej materii. To rozległe uzasadnienie ma tłumaczyć konieczność podjęcia uchwały regulującej *Processus contra rebelles* w 1588 r.⁵⁵ Na tym samym sejmie uchwalono również konstytucję *O legierach cudzoziemskich*, w której postanowienia merytoryczne zostały całkowicie zdominowa-

⁴⁹ VL II, s. 264.

⁵⁰ VL II, s. 285.

⁵¹ VL II, s. 309.

⁵² VL II, s. 290-291.

⁵³ Por.: np. konstytucje: *Postepok o reszty, retenty, y krzywdy żołnierskie*, VL II, s. 328-329; *Disciplina militaris*, VL II, s. 330-331.

⁵⁴ VL II, s. 254.

⁵⁵ VL II, s. 259-260.

ne przez rozbudowane, w krótkiej przeciw konstytucji, uzasadnienie⁵⁶. Uzasadnieniem częstokroć był określony stan faktyczny, który wymuszał podjęcie stosownej uchwały. Najczęściej chodziło o prowadzoną w owym czasie politykę zagraniczną i inne sprawy bieżące. W związku z poparciem części społeczeństwa szlacheckiego dla kandydatury arcyksięcia Maksymiliana, konkurenta do tronu polskiego, Zygmunt III Waza, jako zwycięzca w tej walce, doprowadził do uchwalenia konstytucji określającej odpowiedzialność prawną swoich przeciwników. W *Assekuracji Hetmana Koronnego* uzasadnieniem był opis niebezpieczeństwa grożącego ze strony kontrkandydata, który ze swoim wojskiem znalazł się w granicach Rzeczypospolitej⁵⁷. Na sejmie następnym, w r. 1590, sytuacja nie była jeszcze pod tym względem wyjaśniona, skoro dalszy etap walki z domem habsburskim o koronę polską był przedmiotem kolejnego szczegółowego i bardzo szerokiego uzasadnienia dla konstytucji *Ubezpieczenie Rzeczypospolitej od Arcy-Xiążęcia Iego M. Rakuskiego Maximiliana*⁵⁸.

Powodem uchwalenia konstytucji mogła być również konieczność egzekucji prawa nie stosowanego dotychczas w praktyce. „Iż statuty przeciw mężoboycom, uczynione, do tych czasow w exekwucyą nie przychodziły, dla czego morderstwom zabezpieć się nie mogło” – głosi konstytucja *O mężoboycach, y skrutyniach, y wieży z 1588 r.*⁵⁹ Uzasadnieniem uchwały o *Deputatach do Rady Wojenney* w 1590 r. była potrzeba realizacji postanowienia artykułów henrykowskich, którego dotąd nie stosowano. Dotyczyło powoływania senatorów-rezydentów. W celu powołania Rady Wojennej wykorzystano ten na razie martwy przepis⁶⁰.

Przedkładając uzasadnienie, sejm częstokroć powoływał się również na wymagający interwencji zagrażający stan faktyczny, przypominając jednocześnie o potrzebie egzekucji starego prawa. W konstytucji *O hultaiach Woiew: Kaliskiego y Poznańskiego z 1593 r.*, przedstawiając oplakany stan porządku i bezpieczeństwa z powodu rozmaitych rozbojów i napadów, przywołano konstytucję uchwaloną na sejmie krakowskim w r. 1532 w celu jej egzekucji⁶¹. Podobne uzasadnienie możemy znaleźć w konstytucji *O Kozakach y ludziach swowolnych z 1596 r.*⁶²

Potrzeby uchwalenia danej uchwały upatrywano również w braku regulacji w określonej sprawie. W konstytucji *De duellis* podjęto uchwałę zakazującą pojedynków, gdyż przepisów takich dotychczas nie było, jedynie istniały zakazy wywodzące się z religii: „Iż się to między ludźmi rozbieżało, że jeden drugiego na pojedynk wyzywał, nad prawo chrześcijańskie”⁶³. Brak regulacji bywał często przyczyną uchwalania przepisów procesowych, tak jak w wypadku egzekucji w stosunku do nieposesjonatów: „Iż do tych czasow nie był w prawie opisany postępek”⁶⁴. Uzasadnieniem uchwalenia konstytucji była również często potrzeba

⁵⁶ VL II, s. 268.

⁵⁷ VL II, s. 261.

⁵⁸ VL II, s. 304.

⁵⁹ VL II, s. 255-256.

⁶⁰ VL II, s. 305.

⁶¹ VL II, s. 345-346.

⁶² VL II, s. 364.

⁶³ VL II, s. 255.

⁶⁴ VL II, s. 257.

nowelizacji istniejących przepisów. Konstytucja z 1593 r. *O wina Endemburskie* głosiła: „Konstytucya anni 1578 o niekupowaniu wina w Węgrzech przez poddane nasze, na wina Endemburskie, Rakuskie, Świętoierskie, y insze ściągac się nie ma, gdyż te wina składow żadnych nie mają, y przez postronne ludzie do Korony przywiezione nie bywaią”⁶⁵.

Bardzo często sejm, uchwalając konstytucje, powoływał się w uzasadnieniu na „pilną prozbę Posłów”, ich skargi i postulaty. Wywodziły się one z postanowień instrukcji sejmikowych. Znajdowały się w postaci stosownych zapisów w wielu uchwałach sejmowych. Uzasadniano również uchwały sejmowe przyznające rozmaite nagrody i korzyści zasługami obdarowanych, które szeroko i górnolotnie przedstawiano.

Przepisy merytoryczne

Postanowienia merytoryczne konstytucji dotyczyły rozmaitych dziedzin życia publicznego i prawa. Miały też różną wagę i znaczenie. Najważniejsze dotyczyły spraw polityki zagranicznej, ustroju państwa, wojska, skarbu i podatków. Do istotnych należały regulacje różnych dziedzin prawa, w tym prawa cywilnego i karnego oraz prawa procesowego. Sejm uchwalał konstytucje w sprawach wymiaru sprawiedliwości, częstokroć w drobnych kwestiach, dotyczących ustalenia terminów sądowych czy miejsc odbywania sądów oraz lokalizacji budynków sądowych i pomieszczeń służących do składowania ksiąg sądowych. Materii konstytucyjnej poddawano również wiele spraw całkowicie błażych.

Konstytucje powstawały, jak już wspomnieliśmy, w związku z brakiem jakichś regulacji, ale również w związku z nowelizacjami istniejących dotychczas przepisów. Czasem miały charakter jakby wykładni obowiązującego prawa. Stany sejmujące wyjaśniały niejasne przepisy jako organ, który je uchwalił. „Objasniając konstytucją Piotrkowską anni 1565 ustawiamy” – tak brzmi początek jednej z przykładowych konstytucji⁶⁶.

W danej sprawie zdarzało się, że sejmy w różnym czasie uchwały kilka konstytucji o identycznym lub zbliżonym zakresie przedmiotowym. Czasem były one opatrzone jednakowym tytułem. Dwukrotnie w owym dziesięcioleciu pojawiają się konstytucje *Roki Ziemskie Wyszogrodzkie (Wyszogrodzkie)*⁶⁷ czy też *Roki Ziemskie Nurskie*⁶⁸. Czasem tytuły są bardzo zbliżone. Konstytucja z 1589 r. nosi tytuł *Miasto Warszawskie*, a z 1598 r. *Miasto stara Warszawa*⁶⁹. Przykładów takich znajdujemy wiele.

Zdarzają się także przypadki merytorycznej zbieżności kilku konstytucji. W r. 1588 uchwalono uchwałę sejmową o zakazie obrotu handlowego drobną monetą obcą: śląską, brandenburską, saską i inną, z wyjątkiem szelągów węgierskich

⁶⁵ VL II, s. 346.

⁶⁶ VL II, s. 206.

⁶⁷ VL II, s. 284, 315.

⁶⁸ VL II, s. 284, 315.

⁶⁹ VL II, s. 291, 373.

i „popiętych groszów”⁷⁰. Do tej samej sprawy powrócono jeszcze raz w konstytucji z 1598 r., która stwierdzała, że: „y mynice drobniejsze cudzoziemskie, których wiele do Państw naszych nanoszą, nie mają też bydź brane, iedno wedle tey ustawy, ktoraby przez urzędniki nasze do tego należące y probierze, przysięgłe, uznana y doświadczona była”⁷¹.

Rozbieżność w regulacji tego samego problemu ujawniła się również w sprawie określenia miejsca i czasu odbywania przysięgi przez urzędników ziemskich. W konstytucji z 1589 r. *Leżenie xiąg Ziemskich Krakowskich* zakazano składania przysięgi w trakcie owego „leżenia ksiąg”⁷², natomiast dziewięć lat później, w 1598 r., postanowiono w odniesieniu do całego państwa, że „przysięga Urzędnikow Ziemskich, podkomorzego, sędziego, Podsędku y Pisarza, może bydź odprawowana [...] [na – przyp. I.L.-M.] leżeniu ksiąg sądowych onego Woiewodztwa y Ziemie”⁷³. Brak jednoznacznych zapisów powodował z pewnością trudności w interpretowaniu przepisów i niejednorodną praktykę w ich stosowaniu.

Niejednorodność regulacji dotyczyła również obszaru obowiązywania pewnych postanowień. Konstytucja *Miara* z 1588 r. nakazywała stosowanie jednakowych jednostek mierniczych („korcow, achtelów, kwart, łokciów, wag”) w każdym województwie⁷⁴. Tymczasem w 1598 r. osobno dla województwa krakowskiego uchwalono odrębny w tej sprawie przepis, również zobowiązujący do ustanowienia jednakowej miary: „[...] jednaki korzec, tak też funt, łokieć, beczka, y kwarty, w Woiewodztwie Krakowskim bydź mają; to iest, iako w Krakowie, tak y w innych miasteczkach Woiewodztwa Krakowskiego: a specificie beczka piwa, aby miała w sobie garcy sześćdziesiąt y dwa”⁷⁵. Nic więc dziwnego, że wobec ówczesnej inflacji przepisów utyskiwano w jednej z konstytucji z r. 1596: „[...] iż różne konstytucye, różne rozumienie w ludziach mnożą [...]”⁷⁶.

Moc wiążąca uchwał sejmowych

Konstytucje obowiązywały generalnie od momentu ich ogłoszenia, chociaż w jednej z konstytucji jej wejście w życie powiązано z „datą tey konstytucyi”, w innej – „uchwałą ninieyszą po publikowaniu konstytucyi Seymu tego”. Niektóre konstytucje uzyskiwały moc wiążącą w czasie późniejszym, oznaczonym w uchwale: „w sześć niedziel po skończeniu tego Seymu”, „naydaley we dwie niedzieli po publikacyi konstytucyi tych Seymowych”, „a eksekucya tey konstytucyi ma się począć od S. Michała roku teraznieyszego”. Konstytucje uchwalone przez sejm obowiązywały wiecześnie lub czasowo. Ten podział konstytucji według czasu ich obowiązywania został *expressis verbis* przywołany w jednej z konstytucji z 1598 r.:

⁷⁰ VL II, s. 259.

⁷¹ VL II, s. 367.

⁷² VI. II, s. 283.

⁷³ VI. II, s. 369.

⁷⁴ VI. II, s. 269.

⁷⁵ VI. II, s. 377.

⁷⁶ VL II, s. 365.

„Konstytucje [...], naprzód te, które są wieczne, tym więcej y na ten czas y na wieczne czasy umacniamy, y nienaruszenie cale zachowuiemy; a te, które były temporanae [...] reassumuiemy”⁷⁷. Niekiedy nieograniczoną w czasie moc wiążącą konstytucji podkreślano stosownym zapisem w rodzaju: „tą konstytucją przywozimy wiecznemi czasy”, jednak w przeważającej mierze nie były one opatrywane żadnymi klauzulami. Niektóre z racji przedmiotu regulacji miały charakter doraźny, gdyż były związane z bieżącymi sprawami polityki zagranicznej, skarbowości czy wojska. Część jednak konstytucji zawierała wzmianki o czasie ich obowiązywania. Czasowość konstytucji określano liczbą lat: „do iednego roku trwać ma” lub w inny sposób. Zwolnienia od podatków określano liczbą „exakcy”, czyli poborów, czasem jakimś konkretnym wydarzeniem: „do Seymu przyszłego”, „do Seymu przyszłego y dwie niedzieli po Seymie”, „do czasu naznaczonego zwrocenia Naszego ze Szwecyi”.

Konstytucje obowiązywały na obszarze całego państwa lub jego części. Sejm w owym czasie stanowił wiele uchwał obowiązujących jedynie lokalnie. Czasem było to wręcz potwierdzenie *laudum* miejscowego sejmiku: „Sposób czynienia sprawiedliwości z poddanych, *pro furto et de percussione stratae publicae*, przez obywatela Województwa Podolskiego namowiony, y do akt grodzkich Kamienieckich wpisany, w mocy zostawiamy *ad beneplacitum illorum*”⁷⁸.

Często z samego już tytułu konstytucji wynikało, dla jakiego obszaru jest przeznaczona. W tekście zaznaczano bowiem zasięg jej terytorialnego obowiązywania. Konstytucja z 1588 r. o zwolnieniu od podwód została uchwalona jedynie dla Krakowa, Poznania i Lwowa⁷⁹, natomiast konstytucja *O tumultuech* z 1593 r. nie obowiązywała jedynie w Prusach⁸⁰. Obszar obowiązywania uchwały określano więc w drodze regulacji pozytywnej lub też w drodze negatywnej selekcji. Do podjęcia szczególnej konstytucji doszło na sejmie w 1589 r. Sejm potwierdził mocą swej uchwały projekt posłów województw wołyńskiego i braclawskiego dotyczący ustanowienia trybunału dla tego obszaru⁸¹. Tekst umieszczono oddzielnie po zbiorze konstytucji, a przed uniwersalem poborowym. Zazwyczaj miano też na uwadze, czy konstytucja obowiązuje na terenie Wielkiego Księstwa Litewskiego: „toż się ma rozumieć o W.X. Litewskim”, czy też nie: „A ta konstytucya [...] nie ma się ściągać na Xięstwo Litewskie, iedno na Koronę”, „[...] ta konstytucya Wielkie X. Litewskie nie ma zachodzić”. Należy przy tym zaznaczyć, że sejmy walne podejmowały również odrębne konstytucje dla Litwy, wpisane do wspólnego pakietu uchwał, ale czasem wyodrębnione w postaci osobnego zbioru⁸².

W przypadku przepisów dotyczących mocy obowiązującej stosowano różne zabiegi redakcyjne. Konstytucjom obowiązującym jedynie czasowo przedłużano moc wiążącą, traktując je odtąd jako wieczyste. W r. 1576 na sejmie koronacyjnym Stefana Batorego uchwalono konstytucję o zawieszeniu biegnących przedawnień

⁷⁷ VI, II, s. 366.

⁷⁸ VI, II, s. 263.

⁷⁹ VI, II, s. 268.

⁸⁰ VI, II, s. 342.

⁸¹ VI, II, s. 292-296.

⁸² Na sejmie 1590 roku: *Sprawy Wielkiego Księstwa Litewskiego*, VI, II, s. 316 i n.

i *fatalia iuris* na okres roku⁸³. Następnie konstytucją z 1588 r. postanowiono, że „nie tylko na teraźniejsze, ale y na wieczne czasy pod każdym Interregnum ściągać się ma, tak iako w sobie wszytka iest”⁸⁴.

Zdarzało się również, że realizacja konstytucji uchwalonych na danym sejmie nie była możliwa. Przedłużano wówczas czas ich obowiązywania. Gdy przedstawiciele Prus Królewskich nie przygotowali „prze pewne przyczyny” projektu korektury prawa na sejm w r. 1590, zgodnie z zapisem konstytucji z roku poprzedniego, wówczas przedłużono im tę możliwość do następnego sejm⁸⁵. Podobnie postąpiono w sprawie braku realizacji konstytucji o kontroli cel przez urzędników ziemskich bełskich „prze morowe powietrze, y trwogi w kraich Ruskich od nieprzyjaciół Koronnych”. Przedłużono czas obowiązywania konstytucji poprzedniego sejm⁸⁶ z 1589 roku, „do blisko przyszłego Seymu [...] pod tąż winą w tamtey konstytucyi blisko przeszłego Seymu opisany”⁸⁶.

Odsejmnymi konstytucjami uchylano przepisy dotychczas obowiązujące. Nie było to jednak regułą, stąd wiele wątpliwości, czy konstytucja obowiązywała nadal. Zapisy o „abrogowaniu” konstytucji poprzednich zdarzały się. Najbardziej znanym wypadkiem było uchylenie mocy obowiązującej szeregu konstytucji 1590 r. na kolejnym sejmie⁸⁷. Wzburzenie szlachty wywołało głównie uchwalenie pogłównego. Na lokalnych zjazdach szlachta zarzucała swoim posłom, że „nie mając zlecenia żadnego, wnieśli na karki nasze *iugum durum, asperum et importabile*”⁸⁸, a na zjeździe proszowskim latem 1590 r. Jordan Spytek, stolnik krakowski, wzywał, by „posłowie dla tego, co pogłowne postąpili karani byli”⁸⁹. Zdarzały się także przypadki uchylania pojedynczych konstytucji.

Uchwały sejmowe podlegały i innym zabiegom legislacyjnym. Ze względu na częstokroć lokalny charakter konstytucji rozciągano w późniejszym czasie ich moc obowiązującą na inne podmioty lub obszary państwa. „Konstytucję anni 1581, która Krakowskim y Poznańskim urzędom służy, extenduiemy: iż ma comprehendować Radę y Przysiężniki miast, Lwowa, y Warszawy” – tak postanowiono w r. 1588⁹⁰.

Przepisy szczególne (przejściowe, upoważniające i odsyłające)

W uchwałach sejmowych zamieszczano również, istotne z punktu widzenia poprawności legislacyjnej, przepisy przejściowe, szczególnie w sprawach sądowych i procesowych. Gdy np. uchylono moc obowiązującą konstytucji o rokach ziemskich Tykocińskich z 1581 r., w konstytucji z 1588 r. znalazł się zapis: „[...] która to

⁸³ Por. VL II, s. 163.

⁸⁴ VL II, s. 264-265.

⁸⁵ VL II, s. 313.

⁸⁶ VL II, s. 313.

⁸⁷ VL II, s. 332.

⁸⁸ *Zjazd kolski 10.08.1590*, [w:] *Akta sejmikowe województw poznańskiego i kaliskiego*, t. 1, wyd.

W. Dworzaczek, Poznań 1957, s. 106.

⁸⁹ *Akta sejmikowe województwa krakowskiego*, t. 1, wyd. S. Kutrzeba, Kraków 1932, s. 155.

⁹⁰ VL II, s. 268.

niniejsza konstytucja nie ma nic derogować tym sprawom, które były sądzone w Brańsku, w Suraziu, y w Tykocinie, po konstytucyi anni 1581 uczynionej⁹¹.

W r. 1598 postanowiono konstytucją sejmową uchylić obowiązujące od czasów inkorporacji Księstwa Oświęcimskiego „listy rękojemskie i cyrografy”. Jednak w tekście uchwały znalazł się zapis dopuszczający po publikacji tej konstytucji ujawnienie istniejących dokumentów, w bliżej nieokreślonym czasie, pod rygorem nieuwzględniania ich później przed sądem: „Gdy kto nie uczyni, list y cerograf takowy nie wwiedziony, żadnego mieysca y wagi u Sądu abo Urzędu wszelakiego mieć nie ma⁹²”.

W konstytucjach zamieszczano również przepisy upoważniające króla do wydania aktu, głównie przywileju, zawierającego szczegółową regulację sprawy będącej przedmiotem uchwały sejmowej: „iako list osobny od Nas za uchwałą Seymu tego napisany, szerzey w sobie obmowia y napisan iest”, „iako przywilej na to dany szerzey obmawia”.

Uchwały sejmowe zawierały ponadto przepisy odsyłające do innych aktów prawnych. Konstytucje powoływały się głównie na inną, wcześniejszą konstytucję. Stosowano także odesłania do innych źródeł, w tym przywilejów inkorporacyjnych (np. Mazowska, Księstwa Oświęcimskiego, Podlasia, Wołynia, Kijowszczyzny), aktu unii lubelskiej z 1569 roku, jak również wcześniejszych przywilejów królewskich czy dekretów. Najczęściej jednak były to odesłania do uchwał sejmowych. Nie została przyjęta żadna jednolita metoda formułowania odesłań. Bardzo często powoływano się na datę roczną konstytucji (konstytucja anni [domini] z dodaniem daty rocznej). Jeśli była to konstytucja uchwalona na poprzednim sejmie, odsyłano do „Iońskiej konstytucyi” czy „konstytucyi przeszlego seymu”.

Czasem przytaczano w odesłaniu tytuł konstytucji, nie zawsze dokładnie, najczęściej skrótowo omawiano jej przedmiot. Jeśli oprócz tytułu lub przybliżenia meritum konstytucji podawano jeszcze datę roczną, o wiele łatwiej jest ją odnaleźć. Czasem, powołując się na inną konstytucję, podawano jedynie miejsce sejmu, na którym ją uchwalono. Bywają więc w tekstach konstytucji wspomniane konstytucje: lubelska czy też krakowska. W połączeniu z datą taka konstytucja jest łatwa do odnalezienia. Jeśli jednak o to nie zadbano, odesłanie nie jest jasne. Używano ponadto, by określić uchwałę, do której odsyłano, nazwy sejmu szczególnego, z podaniem imienia królewskiego (konstytucja sejmu koronacyjnego lub elekcyjnego, z podaniem imienia króla). Gorzej, gdy poprzestano jedynie na użyciu imienia króla („statut Jana Albrychta”, „konstytucja króla Stefana”). Zdarzało się jednak, że dana konstytucja powoływała się jedynie ogólnie na „dawną konstytucję o tym uczynioną” lub „pierwsze konstytucye o tym uczynione”.

Odesłania mogły być jeszcze bardziej ogólnikowe. Powoływano się bowiem przykładowo na „stare prawo”, „prawo starodawne”, a nawet zwyczaj: „wedle zwyczaiu”, „wedle starego zwyczaiu”, „prawo y zwyczaj stary zachowuiąc”.

⁹¹ VL II, s. 266-267.

⁹² VL II, s. 375.

Odesłania z reguły były poprawne merytorycznie. Świadczy to o znajomości ówczesnego prawa przez autorów projektów oraz podmioty wchodzące w skład „trzech stanów sejmujących”.

Podsumowanie

U progu panowania Zygmunta III Wazy sejm walny Rzeczypospolitej był już ukształtowany. Składał się z trzech stanów sejmujących. Wraz z królem prawo w państwie uchwalali senatorowie i izba poselska. Królom elekcyjnym narzucono w artykułach henrykowskich obowiązek zwoływania sejmów nie rzadziej niż co dwa lata na okres sześciu tygodni, przewidując jednak możliwość, a nawet konieczność zwoływania ich częściej. Próby zwołania sejmu według uchwał sejmu krakowskiego 1595 r. nie podjęto. Ten szczególny tryb zwoływania sejmów wykorzystano w późniejszym czasie, od jesieni 1613 r. W pierwszym dziesięcioleciu rządów króla Zygmunta III nie było sejmów nadzwyczajnych.

Przepisy proceduralne dotyczące sposobu prowadzenia obrad sejmu oraz sejmików miały w dużej mierze charakter zwyczajowy. Szlachta, w obawie przed zwiększeniem władzy królewskiej, nie dopuszczała do poważniejszych zmian czy też wprowadzenia nowych regulacji. Jediną znaczącą nowością było ustanowienie sejmików relacyjnych.

Dorobkiem ustawodawczym sejmów były konstytucje oraz uniwersały poborowe. Do konstytucji należy zaliczyć skrypty *ad archivum*, wobec których nie stosowano powszechnych zasad promulgacji. Do szczególnych rodzajów uchwał należały recessy sejmowe.

Dotychczas w literaturze w niewielkim stopniu zajmowano się zagadnieniami legislacyjnymi ówczesnych sejmów. Uważano bowiem, że sejmujący nie dbali o technikę legislacyjną uchwalanych projektów. Sądzę, że jest to założenie błędne, gdyż łatwo się można przekonać, iż stosowano rozmaite rodzaje norm prawnych (odsyłające, przejściowe, upoważniające, odnoszące się do mocy obowiązującej *etc.*). Z pewnością panował tu chaos, sejm nie wypracował bowiem jednoznacznych zasad techniki legislacyjnej. Jednak pewne reguły niezaprzeczalnie istniały. Ocena ówczesnej działalności legislacyjnej nie wypada tak źle, jak można by sądzić.

Renata Ślusarska

ORGANIZACJA ADMINISTRACJI SKARBOWEJ W ZABORZE ROSYJSKIM W LATACH 1869–1915

Zbiurokratyzowane państwo rosyjskie, by zrealizować swoje liczne zadania, działało za pośrednictwem odpowiednich organów administracji państwowej, która, stosownie do charakteru zadań i wykonywanych czynności, dzieliła się na różne gałęzie (np. skarbową). Każda z gałęzi składała się z kolei z odpowiednich działów, przykładowo administracja skarbową dzieliła się na administrację podatków bezpośrednich i pośrednich. Dzięki temu poszczególne organy miały ściśle określone zadania, odpowiadające zakresowi ich kompetencji. Czynności wchodzące w zakres działania poszczególnych organów wykonywane były przez nie zgodnie z ustawami. Aby zbadać określoną gałąź administracji publicznej, należy poznać jej organizację i zakres działania, czyli kompetencje, oraz wiedzieć, jakimi przepisami kierowały się poszczególne jej organy przy wykonywaniu swoich zadań.

Zadaniem administracji skarbowej było obliczanie środków materialnych rozporządzalnych, niezbędnych do zaspokojenia potrzeb publicznych, zbieranie tych środków, czuwanie nad ich obrotem i prawidłowym wykorzystaniem, ogólnie rzecz ujmując, dbanie o równowagę bilansu płatniczego. Wykonując swoje zadania, administracja skarbową stykała się z jednej strony z działalnością władz ustawodawczych, z drugiej – z działalnością innych gałęzi administracji publicznej. Od władz ustawodawczych administracja skarbową uzyskiwała ustawy zezwalające na pobór danin publicznych, sprzedaż, oddanie w dzierżawę lub zastaw majątków i źródeł dochodów oraz zaciąganie pożyczek. Pewne czynności natury skarbowej wykonywały wszystkie gałęzie administracji publicznej, każda z nich posiadała bowiem swój budżet dochodowy i rozchodowy, prowadziła własną rachunkowość.

Wszystkie działy administracji publicznej pozostawały w ścisłym kontakcie z administracją skarbową. Z nią uzgadniano potrzeby rozchodowe, przeważnie od niej uzyskiwano środki na ich zaspokojenie. Z rozległych zadań administracji skarbowej wypływała jej ogromna rola w gospodarce państwowej, a od rezultatów jej funkcjonowania zależało prawidłowe działanie innych gałęzi administracji publicz-

nej. Odpowiednio do zadań administracji skarbowej kształtowała się jej organizacja. Pewne czynności wykonywał centralny zarząd skarbowy, często za pomocą odpowiednich instytucji, jak np. banków państwowych, mennicy, zakładów wyrobu papierów wartościowych. Poza tym istnieć musiał rozgałęziony aparat władz i urzędów niższych szczebli, podległy zarządowi centralnemu. Taki aparat był niezbędny do wyznaczania i poboru danin publicznych, do nadzoru nad ich prawidłowym uiszczaniem.

Gospodarka finansowa każdego państwa nigdy nie była wytworem sztucznym, abstrakcyjnym, lecz zależnym od całokształtu rozwoju jakiegoś związku prawnopublicznego, a więc od stanu kultury, stosunków gospodarczych, prawnopolitycznych i administracyjnych; ulegała ciągłym wpływom tych czynników i kształtowała się pod ich naciskiem. Podobnie administracja skarbowa, w organizacji administracji pewnego społeczeństwa w ogóle nie jest zupełnie samodzielnym zjawiskiem. To wypadkowa wpływów i oddziaływania czynników, przede wszystkim tych natury ogólnej. Rozpatrując szereg zagadnień związanych z ustrojem i funkcjonowaniem rosyjskiej administracji skarbowej, możemy wyrobić sobie pogląd na stan imperium carskiego przełomu XIX i XX w.

W czasach Królestwa Polskiego naczelnym organem skarbowym była Komisja Rządowa Przychodów i Skarbu, utworzona zamiast ministerium przychodów i skarbu istniejącego za czasów Księstwa Warszawskiego. Ustrój Komisji był kolegialny. Do kolegium należeli: dyrektor główny prezydujący i trzech radców stanu, zarządzających osobnymi dyrekcjami. Ponadto w skład KRPiS wchodził sekretarz generalny stojący na czele Sekretariatu Generalnego. Dyrekcje były trzy: Dochodów Stałych – zajmowała się podatkami stałymi oraz administracją i dochodami z dóbr ziemskich i innych własności skarbowych; Dochodów Niestających – zarządzała cłami, podatkami konsumpcyjnymi, sprzedażą tabaki i tytoniu, opłatami stemplowymi, loterią, mennicą i pocztą; Kas i Rachunkowości – jej zadaniem było układanie budżetu, kontrola wpływów, wydatków, nadzór nad kasami. Komisji podlegała ponadto od 1826 r. Główna Dyrekcja Górnicza, przeniesiona z Kielc do Warszawy. W 1838 r. dyrekcje przemianowano na wydziały.

Z Komisją powiązane były odrębne władze: Izba Obrachunkowa, sprawująca kontrolę nad rachunkowością państwową, oraz Prokuratoria Generalna, zajmująca się dochodzeniem roszezeń i obroną prawną interesów majątkowych skarbu państwa¹.

Ustrój administracyjny Królestwa Polskiego charakteryzował się centralizmem. Z tego powodu zarząd prowincjonalny skupiony był w komisjach wojewódzkich, do których należał też zarząd skarbowy. Komisje dzieliły się na 5 wydziałów: administracyjny, wojskowy, policyjny, wyznań religijnych i oświecenia publicznego oraz skarbowy.

W zakres czynności wydziału skarbowego wchodziły: pobór i egzekucja wszelkich podatków, dozór nad kasami, dozór nad cłami, magazynami soli, tytoniu, tabaki oraz opłatami stemplowymi, administracja dóbr i lasów skarbowych (od 1818 r.

¹ *Historia państwa i prawa Polski*, red. J. Bardach, t. 3, *Od rozbiorów do uwłaszczenia*, red. J. Bardach, M. Senkowska-Gluck, Warszawa 1981, s. 350-352; H. Radziszewski, *Skarb i organizacja władz skarbowych w Królestwie Polskim*, t. 1, 1815-1830, W. M. Bartel et al., Warszawa 1907, s. 7-8.

stanowiąca osobny wydział). Najniższymi organami, do których należał pobór i egzekucja podatków, były zwierzchności miejskie – burmistrz i ławnicy, oraz zwierzchności wiejskie – wójt i ławnicy². Po powstaniu listopadowym rozpoczął się proces unifikacji. W 1837 r. wprowadzono zamiast województw gubernie, których liczbę w 1844 r. ograniczono do pięciu. Odtąd prowincjonalną administrację spraw skarbowych wykonywały wydziały skarbowe rządów gubernialnych. Do powstania styczniowego przetrwała jednak odrębność zarządu skarbowego Królestwa Polskiego³. Po stłumieniu powstania styczniowego carat przystąpił do całkowitej likwidacji autonomicznych instytucji Królestwa Polskiego. Polityka unifikacji miała uczynić z Królestwa prowincję rosyjską, zorganizowaną na zasadach obowiązujących w całym państwie rosyjskim. Na terenie Królestwa zrezygnowano z tych rozwiązań, które zapewniłyby społeczeństwu chociaż skromny udział w administracji, a jej samej pozwoliłyby na swobodniejszą działalność. Politykę tę realizował utworzony w 1864 r., a działający do 1871 r. Komitet Urządzący, który formalnie miał zająć się przede wszystkim wprowadzaniem w życie reformy uwłaszczeniowej oraz samorządu gminnego, faktycznie jednak także przygotowaniem ściślejszego zespolenia Królestwa z carską Rosją. Ponadto w Petersburgu powołano Komitet do spraw Królestwa Polskiego, który przygotowywał reformy mające zlikwidować odrębność Królestwa. Działania szły w dwóch kierunkach: usuwały odrębne władze centralne, poddając te niższe wprost rosyjskim władzom centralnym w Petersburgu. Na samym początku, już w 1866 r. zlikwidowano Sekretariat Stanu do spraw Królestwa Polskiego – urząd pośredniczący między centralnymi władzami kraju a monarchią. W jego miejsce utworzono Własną JCM Kancelarię do spraw Królestwa Polskiego, która, poza pośredniczeniem między rządem centralnym a władzami Królestwa, prowadziła prace prawodawcze dla Komitetu do spraw Królestwa Polskiego. W 1867 r. zlikwidowano Radę Stanu oraz Radę Administracyjną. Po rozwiązaniu Rady Stanu zapowiedziano także zniesienie naczelnych władz administracyjnych⁴.

Z komisji rządowych pierwszą, do której zastosowano ukaz o usunięciu władz administracyjnych, była Komisja Rządowa Przychodów i Skarbu. Znoszący ją ukaz z 28 III/9 IV 1867 r. poddał zarząd skarbowy Królestwa Ministerstwu Finansów. Komisję likwidowano stopniowo. Początkowo zamknięto wydział podatków niestających, które oddano utworzonemu w Warszawie Centralnemu Zarządowi Opłat Akcyzowych, podlegającemu bezpośrednio Petersburgowi, oraz wydział kas; zaś w 1867 r. zlikwidowano całą Komisję. Tymczasowo, jeszcze przez dwa lata, do 1869 r., funkcjonowały pozostałe wydziały Komisji, pod zarządem specjalnego urzędnika.

Taki był początek unifikacji zarządu skarbowego Królestwa. Należy wspomnieć, że już w 1866 r. budżet Królestwa włączono do budżetu państwa rosyjskiego. W 1867 r. zniesiono Izbę Obrachunkową, a w roku następnym zamknięto mennicę.

² B. Markowski, *Administracja skarbowa w Polsce*, Warszawa 1931, s. 47.

³ *Historia państwa i prawa Polski...*, t. 3, s. 354-355.

⁴ S. Płaza, *Historia państwa i prawa polskiego. Zarys wykładu*, cz. 2, *Polska pod zaborami*, Katowice 1871, s. 128-129.

Wreszcie ukazem z dnia 26 III/7 IV 1869 r. wprowadzono rosyjską administrację skarbową w Królestwie w postaci izb skarbowych w guberniach⁵.

Wraz z likwidacją władz i instytucji centralnych wprowadzono w 1867 r. nowy podział administracyjny Królestwa (na mocy ukazu z 19/31 XII 1866 r.). Kraj został podzielony na 10 guberni i 85 powiatów, w miejsce dotychczasowych 5 guberni i 39 powiatów. Do momentu powołania nowych organów skarbowych w 1869 r. sprawami skarbowymi w terenie nadal zajmowały się urzędy gubernialne i powiatowe. Już po kilku miesiącach działalności nowych urzędów gubernialnych i powiatowych okazało się, że sprawy skarbowe, zwłaszcza podatkowe, przysparzają urzędnikom niemałych trudności.

Najwięcej zastrzeżeń gubernatorów budziła praca urzędników ściągających podatki. Większość z nich nie prowadziła rejestru wpłat ani nie składała sprawozdań ze swej działalności, w związku z czym trudno było skontrolować ich pracę. Ponadto sekwestratorzy wykonywali swe zadania na podstawie instrukcji obowiązującej od 1819 r., która zezwalała poborcom ściągać podatki w gotówce, „do ręki”, i nie zobowiązywała ich do bezzwłocznego odprowadzania podatków do kasy. Poborcy wykorzystywali często takie „okazje” do realizacji prywatnych interesów. Dopiero w 1868 r. opracowano nową instrukcję normującą pracę sekwestratorów. Wzrost liczby urzędów powiatowych spowodował ponadto, że urzędnicy zajmujący się sprawami podatkowymi nie byli w stanie w określonych terminach sporządzać i dostarczać do powiatów informacji o należnych podatkach i druków podatkowych. Były one przesyłane zbyt późno, często niedokładnie sporządzone. Z tego powodu w latach 1867–1868 pojawiło się wiele problemów ze ściągnięciem podatków od mieszkańców Królestwa Polskiego. Dopiero zreformowanie zarządu finansowego w Królestwie Polskim w 1869 r. pozwoliło uporządkować sprawy finansowe, które dotychczas załatwiali głównie wydziały skarbowe i dóbr rządowych. W związku z powstaniem izb skarbowych liczba spraw załatwianych w urzędach gubernialnych uległa zmniejszeniu, co znacznie usprawniło ich działalność⁶.

Rosyjską organizację administracji skarbowej wprowadzono ukazem z 26 III/7 IV 1869 r. Nowa organizacja skarbowa miała obowiązywać od 1 VII 1869 r. Ukaz ten wprowadził w Królestwie Polskim, na wzór rosyjski, izby skarbowe (*kaziennyje pałaty*) jako organy administracji finansowej na szczeblu guberni, zaś na terenie powiatu pozostawił te zadania zarządom powiatowym, przy których funkcjonowały kasy skarbowe. W ten sposób znikły odrębności aparatu finansowego w Królestwie. Od tego momentu administracja finansowa działała w trzech niezależnych od siebie i różni-

⁵ S. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski w zarysie*, t. 3, *Po rozbiorach*, Lwów 1917, s. 181-183. Nadal istniał w Ministerstwie Finansów osobny Wydział Skarbowy Królestwa Polskiego, zlikwidowany dopiero uchwałą Rady Państwa z 28 XII 1884/9 I 1885 r. Odrębny Bank Polski przekształcono w 1885 r. na oddział warszawski rosyjskiego Banku Państwa, zob.: *Historia państwa i prawa Polski...*, t. 4, K. Grzybowski, *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, uzup. i przygotowali do druku J. Bardach, S. Grodziski, M. Senkowska-Gluck, Warszawa 1982, s. 65.

⁶ J. Kozłowski, *Realizacja reformy administracyjnej w Królestwie Polskim w latach 1867-1875*, „Przegląd Historyczny” 1998, t. 89, z. 2, s. 236-237.

cowanych w zależności od źródeł dochodów pionach. Podatkami bezpośrednimi zarządzały izby skarbowe, pośrednimi – zarządy akcyzowe, cłami – dyrekcje cel⁷.

Zanim przejdziemy do analizy ustroju i kompetencji izby skarbowej, należy w kilku słowach wspomnieć o centralnej władzy skarbowej państwa rosyjskiego, czyli Ministerstwie Finansów. W administracji centralnej Rosji obowiązywała zasada jednoosobowości. Na czele resortu stał minister, który miał wyłączne prawo podejmowania decyzji w sprawach wchodzących w zakres kompetencji jego urzędu. Za działalność Ministerstwa Finansów odpowiadał więc minister finansów. Do zadań ministerstwa należały: zarząd dochodami i rozchodami państwowymi, sprawy budżetu, taryf kolejowych, obrotu pieniężnego, kredytu państwowego, nadzór nad instytucjami kredytowymi oraz ubezpieczeniowymi. Władze ministerstwa tworzyli: minister, wiceministrowie, Rada Ministra (złożona z ministra, wiceministrów, dyrektorów departamentów, członków z nominacji carskiej i osób powołanych przez ministra spośród przedstawicieli handlu i przemysłu). Ministerstwo Finansów dzieliło się na departamenty, z dyrektorami na czele. Departament Dochodów Stałych zarządzał podatkami bezpośrednimi: gruntowym, od nieruchomości, przemysłowym, od spadków i darowizn oraz opłatami stempłowymi. Przy departamencie istniała kasa stempłowa oraz Komisja do spraw Podatku Przemysłowego złożona z 22 osób: przedstawicieli samorządów, giełd, kupiectwa oraz władz centralnych. Do resortu tego należały bowiem także sprawy handlu i przemysłu. Odrębne Ministerstwo Handlu i Przemysłu utworzono dopiero w 1905 r. Przy departamencie tym działali również rewizorzy kontrolujący działalność inspektorów podatkowych. Większość spraw podlegających kompetencji izb skarbowych koncentrowała się w tym departamencie. Wszelkie raporty, sprawozdania i inna korespondencja szły z izb skarbowych właśnie do niego. Administracja akcyz oraz państwowego monopolu spirytusowego należała do Departamentu Dochodów Niestających i Skarbowej Sprzedaży Napojów. Cłami zawiadywał Departament Cel. Finansowa gospodarka kolejowa należała do Departamentu Kolei Żelaznych. Departament Kasowy sporządzał budżet, regulował obrót sum państwowych, prowadził rachunkowość państwową. Ponadto istniały: Osobna Kancelaria do spraw Kredytowych i Rada do spraw Ubezpieczeniowych⁸.

Izby skarbowe były organami Ministerstwa Finansów w terenie. Izby przejęły niektóre uprawnienia centralnych instytucji skarbowych i podstawowe czynności z dziedziny administracji skarbowej, spełniane dotychczas przez rządy gubernialne w wydziałach: skarbowym, dóbr rządowych i prawnym. W gestii rządów gubernial-

⁷ J. Wasilewski, *Administracja rosyjska w Królestwie Polskim*, Wiedeń 1915, s. 21-22. Spod zawiadywania izb skarbowych wyłączono sprawy akcyzy, czyli opłat pobieranych od sprzedaży wódki, tytoniu, zapalek, soli, cukru, materiałów oświetleniowych, i dochodów państwowych za te towary. Tu odrębnym organem zarządzającym był Centralny Zarząd Opłat Akcyzowych w Warszawie. Podlegały mu zarządy gubernialne, łączące kilka guberni. W Królestwie działały cztery takie zarządy: w Warszawie, Kaliszu, Lublinie i Łomży; im z kolei podlegały placówki okręgowe. Po likwidacji Centralnego Zarządu Akcyzowego zawiadywanie tymi sprawami przejął Departament Dochodów Niestających i Skarbowej Sprzedaży Napojów Ministerstwa Finansów. Zarządy akcyzowe ściśle współpracowały ze strażą ziemską oraz instytucjami skarbowymi przy ściąganiu podatków pośrednich. Ponadto osobnymi organami zarządu skarbowego były dyrekcje cel, zawiadujące opłatami celnymi. Kontrolą finansów państwowych po likwidacji Najwyższej Izby Obrachunkowej zajmowały się utworzone na terenie Królestwa trzy Izby Kontrolujące: w Warszawie, Lublinie i Łomży; zob. *Historia państwa i prawa Polski...*, t. 4, s. 201-202.

⁸ B. Markowski, *op. cit.*, s. 52-53; *Historia państwa i prawa Polski...*, t. 4, s. 70.

nych pozostawiono bezpośredni nadzór nad czynnościami zarządów powiatowych w zakresie poboru podatków, opłat i zaległości, zakończenie czynności rachunkowych w kasach. W związku z tym do 1 VII 1869 r. miały zostać zniesione wydziały skarbowe i dóbr rządowych w rządach gubernialnych, w wydziałach prawnych zmniejszono zaś liczbę etatów⁹.

Ogólną zasadą organizacji władz skarbowych w Rosji była całkowita niemal odrębność organów skarbowych od innych organów państwowych, przede wszystkim od administracji ogólnej – MSW. Po zaprowadzeniu w guberniach Królestwa Polskiego izb skarbowych czasowy nadzór nad ich funkcjonowaniem minister finansów powierzył specjalnemu urzędnikowi, członkowi Komitetu Urządzającego Królestwa Polskiego przy Ministerstwie Finansów – Markusowi¹⁰. Ukaz powołujący w Królestwie izby skarbowe szczegółowo określał zakres ich czynności. Do obowiązków izb skarbowych należały:

- 1) zarząd rachunkowością i sprawozdawczością dochodów i wydatków państwowych,
- 2) zawieranie umów w imieniu skarbu,
- 3) przeprowadzanie przetargów na dostawy i roboty,
- 4) wymierzanie kar za przekroczenie przepisów skarbowych,
- 5) zarząd podatkami bezpośrednimi,
- 6) kontrola działalności kas skarbowych,
- 7) przedsięwzięcie środków w celu zabezpieczenia należności skarbowych przy sprzedaży na licytacji dóbr prywatnych,
- 8) czuwanie nad spłatami pożyczek skarbowych zabezpieczonych na nieruchomościach,
- 9) upoważnienie do sprzedaży papieru stemplowego oraz wszelkie sprawy związane z opłatami stemplowymi,
- 10) obliczanie opłaty od spadków i procesów sądowych,
- 11) nadzór nad propinacjami na gruntach włościańskich,
- 12) nadzór nad wykonywaniem przepisów o handlu i przemyśle,
- 13) nadzór nad personelem skarbowym¹¹.

Do izb skarbowych do 1880 r. należało też zawiadywanie lasami państwowymi i dobrami państwowymi do 1885 r. Jeżeli chodzi o zarząd lasami państwowymi, do obowiązków izb należało:

- 1) zawiadywanie miejscowymi zarządami leśnymi i nadzór nad ich czynnościami,
- 2) układanie planów leśno-gospodarczych,
- 3) sprawy dotyczące służebności w lasach rządowych,
- 4) sprawy dotyczące polowania, pastwisk w lasach, zbierania suszu, przewozu i spławu materiałów leśnych,
- 5) obliczanie podatków z osad leśnych,
- 6) sprawy o ustanowienie kar za przekroczenie ustaw leśnych¹².

⁹ Archiwum Państwowe w Lublinie (dalej: APL), Lubelska Izba Skarbowa (dalej: LIS), sygn. 23, k. 1. 7, 43.

¹⁰ *Ibidem*, sygn. 22, k. 11.

¹¹ Dziennik Praw Królestwa Polskiego (dalej: DPKP), t. 69, s. 203-205.

¹² *Ibidem*, s. 209.

W zakresie zarządu dobrami państwowymi do zadań izby należało:

- 1) odbiór majątków nieruchomości i zabezpieczonych na nich kapitałów,
- 2) ogólny nadzór nad stanem przechodzących pod zawiadywanie skarbu dóbr, urządzanie dla nich hipotek, czuwanie nad regularnym wpływem dochodów z nich do skarbu,
- 3) wszelkie rozporządzenia w sprawie dzierżaw dóbr rządowych i majątków, które przeszły pod zawiadywanie skarbu,
- 4) rozporządzenia i nadzór nad zaprowadzaniem w pewnych wypadkach administracji w dobrach rządowych,
- 5) sprawdzanie przestrzeni i granic nieruchomości rządowych,
- 6) wyznaczanie gruntów rządowych na potrzeby instytucji rządowych,
- 7) rozporządzenia co do wznoszenia i restauracji budowli w dobrach rządowych,
- 8) występowanie z procesami sądowymi co do dóbr rządowych¹³.

Izby skarbowe były również sądem karno-administracyjnym dla przestępstw skarbowych. Postanowienia izb w sprawach przekraczających 30 rubli mogły być zaskarżane przez osoby zainteresowane. Natomiast decyzje w sprawach dotyczących niższych sum były ostateczne. Odwołania od orzeczeń izb szły do Ministerstwa Finansów lub Departamentu I Rządzącego Senatowi¹⁴. Mimo że izby były organami niezależnymi, w pewnych wypadkach ich decyzje wymagały porozumienia z gubernatorem. Aprobata gubernatora konieczna była w sprawach dotyczących dóbr państwowych. To gubernator zatwierdzał plany i protokoły odbiorcze budowli na sumę powyżej 1500 rb., decyzje o zaniechaniu procesów sądowych w przedmiocie dóbr rządowych oraz licytacje publiczne dotyczące dóbr skarbowych o wartości od 5 do 10 tys. ceny sprzedaży lub opłaty dzierżawnej. Ponadto gubernator przewodniczył pracom tzw. urzędu ogólnego, jeżeli rozpatrywano sprawy licytacji na dostawy dla instytucji państwowych. W razie zauważenia pewnych uchybień w działalności izby gubernator miał prawo zawiadomić o tym ministra finansów, ale sam nie mógł ingerować w sprawy izby¹⁵. We wszystkich pozostałych czynnościach izba skarbowa podlegała wyłącznie Ministerstwu Finansów i Rządzącemu Senatowi.

Na czele izby skarbowej stał zarządzający (*uprawiającym*). Prawa i obowiązki zarządzającego można podzielić na kilka grup. Do pierwszej grupy należały prawa wynikające ze zwierzchnictwa służbowego zarządzającego całym personelem izby oraz podległych jej urzędów. Mianował on i przenosił na inne stanowiska urzędników i funkcjonariuszy niższych stopni, przedstawiał ministerstwu wnioski o mianowanie lub przeniesienie urzędników wyższych stopni. W zakresie władzy dyscyplinarnej zarządzający miał prawo nakładania kar porządkowych. Drugą grupę stanowiły jego czynności nadzorcze. Zarządzający jako zwierzchnik odpowiadał za prawidłowy bieg spraw skarbowych w okręgu izby, czuwał bezpośrednio i za pośrednictwem naczelników wydziałów nad czynnościami izby, pilnował przestrzega-

¹³ *Ibidem*, s. 208-209; J. Bloch, *Finanse Królestwa Polskiego za cały czas istnienia skarbu Królestwa od dnia 1 VI 1818 r. do 31 XII 1866 r. Zarząd, władze skarbowe i reforma podatkowa w Królestwie Polskim*, [w:] *Finanse Rosji w XIX w.*, t. 3, Warszawa 1883, s. XXI-XXVI. W 1879 r. izby skarbowe uzyskały prawo wydawania zapomóg wojskowym niższych stopni, które wcześniej przysługiwało rządowi gubernialnym, *ibidem*, s. XXVI.

¹⁴ *Historia państwa i prawa Polski...*, t. 4, s. 202; J. Bloch, *op. cit.*, s. XXVIII.

¹⁵ DPKP, t. 69, s. 213; J. Weinfeld, *Skarbowość polska*, Warszawa 1926, s. 6.

nia ustaw i przepisów. Odrębną grupę stanowiły czynności sprawozdawcze zarządzającego. Składał on ministrowi uwagi i wnioski w przedmiotach dotyczących skarbowości, dostarczał niezbędne dane do oceny źródeł dochodów, przedstawiał sprawozdania z działalności urzędów skarbowych. Zarządzającego mianował car, a kandydaturę przedstawiał minister finansów¹⁶.

Zarządzający kierował izbą samodzielnie. Istniały jednak pewne kategorie spraw, które załatwiał kolegialny urząd ogólny w składzie: zarządzający i naczelnicy wydziałów. Kolegialnie rozstrzygano następujące sprawy:

- 1) wymierzanie kar za przekroczenie ustaw skarbowych, jeżeli kara przewyższała 300 rb.,
- 2) umarzanie zaległości podatkowych,
- 3) wyznaczenie śledztw i oddawanie pod sąd osób służących w Izbie,
- 4) przenoszenie omyłkowo zaksięgowanych wpływów z jednego tytułu do drugiego,
- 5) badanie rezultatów rewizji kas,
- 6) licytacje na dostawy skarbowe,
- 7) niszczenie papieru stemplowego, który wyszedł z użycia,
- 8) odroczenia opłat stemplowych¹⁷.

Ukaz i ustawa o izbach z 1869 r. określały wewnętrzną organizację izb w 10 guberniach Królestwa. Zakładały funkcjonowanie 3 wydziałów: kas, państwowych podatków i opłat oraz dóbr rządowych. Wydziałami kierowali naczelnicy mianowani przez ministra. Dzieliły się one na referaty z kierownikami na czele. W miarę możliwości do ich kompetencji należały sprawy jednego rodzaju, które z kolei wchodziły w zakres czynności danego wydziału. Naczelnicy wydziałów byli bezpośrednio zależni od zarządzającego, odpowiadali za pracę wydziału, dzielili sprawy między referaty. W każdym wydziale zatrudnieni byli ponadto pomocnicy kierowników referatów, buchalterzy i ich pomocnicy. Po reorganizacji w 1878 r. wydziały oznaczono bieżącą numeracją od I do III. Osobną komórką była kancelaria, która załatwiała sprawy bieżące, prowadziła korespondencję z władzami zwierzchnimi oraz z podległymi lub współpracującymi instytucjami. Najogólniej, kancelaria zajmowała się przyjmowaniem, rejestracją, znakowaniem pism przychodzących, łączeniem pism w akta spraw, przygotowaniem, rejestracją, znakowaniem oraz wysyłaniem wychodzących pism, przechowywaniem akt bieżących¹⁸. W skład izby wchodził ponadto urzędnicy do szczególnych poruczeń i nadzorujący wykonywanie przepisów o handlu i przemyśle. W wydziale majątków państwowych zatrudnieni byli: asesor, rewizorzy – ekonomiczny i leśny, komisarz ekonomiczny, adiunkt leśny, mierniczy i geometra¹⁹.

¹⁶ B. Markowski, *op. cit.*, s. 250-253.

¹⁷ DPKP, t. 69, s. 215; I. Weinfeld, *op. cit.*, s. 6; B. Markowski, *op. cit.*, s. 55; W. Babiński, *Organizacja władz skarbowych w państwie rosyjskim*, Warszawa 1918, s. 6.

¹⁸ APL, LIS, sygn. 85, k. 1-2.

¹⁹ APL, LIS, sygn. 33, k. 140; DPKP, t. 69, s. 221-223; J. Bloch, *op. cit.*, s. XXIV; *Zbiór praw. Postanowienia i rozporządzenia rządu w guberniach Królestwa Polskiego obowiązujące*, zebrał S. Godlewski, t. 14, s. 75; Ukaz o izbach określał także wynagrodzenie dla poszczególnych urzędników. Zarządzający otrzymywał uposażenie roczne w wysokości 2600 rb., naczelnicy wydziałów – 1400 rb., kierownicy referatów – 600 rb., ich pomocnicy – 300 rb., urzędnicy do szczególnych poruczeń: starszy – 800 rb., młodszy – 600 rb., urzędnik do nadzoru nad handlem i przemysłem – 850 rb., buchalterzy – 700 rb., ich pomocnicy – 400 rb. Stawki te dotyczyły izb

Istotne zmiany w strukturze organizacyjnej izb skarbowych nastąpiły w związku z utworzeniem w r. 1880 trzech Okręgowych Zarządów Leśnych w Warszawie, Radomiu i Suwałkach, a następnie Zarządu Dóbr Państwowych (od 1885 r.), który przejął czynności i akta izb skarbowych z zakresu administracji dóbr i lasów państwowych²⁰.

Izby skarbowe były instytucjami, w których koncentrowały się informacje dotyczące całokształtu życia ekonomiczno-gospodarczego guberni. Wydawać by się mogło, że w związku z rozwojem gospodarczym, jaki nastąpił na przełomie wieków we wszystkich guberniach polskich, izby skarbowe jako instytucje dbające o dochody państwowe będą w sposób szczególnie wnikliwy obserwowały sytuację w guberniach i dostosowywały swoją działalność do zachodzących zmian. Tymczasem, jak wynika z dostępnych informacji, izby nie zawsze potrafiły elastycznie reagować na zmieniające się warunki. Za przykład posłużyć może sytuacja w Lubelskiej Izbie Skarbowej. Od czasu do czasu funkcjonowanie tej instytucji kontrolował specjalny urzędnik przysyłany w tym celu z Ministerstwa Finansów. Dysponujemy raportem pokontrolnym izby z 1891 r., sporządzonym przez urzędnika do specjalnych poruczeń – Roźdniestwieńskiego. Zawarł on w swym raporcie szereg uwag co do sposobu funkcjonowania izby. Przede wszystkim zarzucał personelowi bardzo rutynowe postępowanie przy załatwianiu spraw, twierdził, że prowadzi się je szablonowo, według stałego, przez lata utrwalonego porządku. Dalej czytamy, że pracownicy całkowicie pozbawieni są inicjatywy, która mogłaby usprawnić pracę izby. Niektórzy urzędnicy, mimo że sumienni i rzetelni, mają ogromne braki, jeśli chodzi o wiedzę fachową, czasami nie mają wręcz elementarnych informacji o sprawach, które zostały im powierzone w ramach obowiązków służbowych. Ponadto urzędnik ten miał wiele zastrzeżeń odnośnie sposobu rozdziału spraw między wydziałami. Zauważył bowiem, że wiele jednorodnych spraw jest załatwianych w kilku wydziałach, co powoduje opóźnienia. Miał wiele zastrzeżeń do nadzoru izby nad podległymi jej instytucjami, chodziło tu zwłaszcza o inspektorów podatkowych. Nadzór ten był, według niego, utrudniony głównie dlatego, że nie odpowiadała za to żadna komórka organizacyjna izby czy konkretny urzędnik. Jeżeli chodzi o inspektorów podatkowych, to jego zastrzeżenia wzbudził także fakt zaniedbań przy rozliczaniu się inspektorów z pieniędzy uzyskanych ze sprzedaży świadectw przemysłowych. W praktyce inspektorzy pobierali świadectwa z kasy i przechowywali je u siebie w domu, podobnie jak pieniądze za nie otrzymane. Czasami było to kilka tysięcy rubli. Roźdniestwieński uznał, że jest to niedopuszczalne, że koniecznie należy wdrożyć odpowiednią kontrolę nad wpłatami do kas sum za świadectwa. Również sprawy związane z nadzorem i kontrolą przedsiębiorstw handlowo-przemysłowych wzbudzały w nim wiele wątpliwości. Krytykował sposób przeprowadzania okresowych kontroli przedsiębiorstw,

skarbowych w Lublinie i Kaliszu. Wyższe były w Warszawskiej Izbie Skarbowej, niższe w pozostałych guberniach; DPKP, t. 69, s. 221-223.

²⁰ APL, LIS, sygn. 302, k. 1; sygn. 181, k. 17, 23; sygn. 117, k. 2-7, 17-18; sygn. 2251, k. 8-9; H. Kisiel, *Akta Zarządu Dóbr Państwowych w Radomiu*, „Archeion” 1962, t. 36, s. 87; *ea dem*, *Zarząd Dóbr Państwowych. Komisja Rządowa Przychodów i Skarbu. Przyczynnik źródłowy do dziejów małych miast guberni radomskiej*, [w:] *Spółeczności małomiasteczkowe w regionie świętokrzyskim (XIX-XX w.)*, red. R. Kołodziejczyk i M. B. Markowski, Kielce 1999, s. 49-59.

a zwłaszcza ich nieterminowe (czyli w drugiej połowie roku) kończenie, co powodowało straty z tytułu wykupu odpowiednich dokumentów. Handlowcy wykorzystywali bowiem sytuację i podczas kontroli twierdzili, że rozpoczęli działalność dopiero w drugiej połowie roku, dzięki czemu mogli kupić dokumenty tylko na ten okres. Generalnie, wszelkie sprawy związane z obserwacją zjawisk handlowych były, zdaniem urzędnika, mocno zaniedbane. Izba w tych sprawach działała pasywnie, ograniczała się do informacji przekazywanych przez instytucje podległe, nie podejmowała działań, które zweryfikowałyby te dane²¹.

Jak widać z powyższego raportu, pracownicy izby mieli kłopoty z elastycznym dostosowaniem się do tempa rozwoju gospodarczego guberni. Zaniedbania urzędnicy tłumaczyli najczęściej nawalem spraw i zbyt małą liczbą personelu. Charakter działalności izb wymagał „wyjścia” w teren, kontaktu z podatnikami, uaktualniania danych o opodatkowanym majątku. Najprawdopodobniej ta właśnie przeszczeń funkcjonowania izb skarbowych była najbardziej zaniedbana.

Do zahamowania rozwoju urzędów administracji, także skarbowej, niewątpliwie przyczyniły się charakterystyczne dla absolutyzmu rosyjskiego centralistyczne zasady kierowania państwem. Zarządzanie sprawami publicznymi odbywało się według sprawdzonych wzorów. Jednak istniejące procedury często, niestety, odbiegały od aktualnych tendencji, utrudniały skuteczne działania urzędów. Organy administracji przede wszystkim dostosowywały się do wymagań stawianych im przez centralę w Petersburgu. Tymczasem konsekwencją przemian społecznych i gospodarczych był cały szereg nowych zjawisk i tym samym nowych rodzajów spraw. Biurokratyczne urzędy miały trudności z dopasowaniem się do aktualnych potrzeb, a w wypadku administracji skarbowej było to konieczne. Przemiany w duchu kapitalistycznym prowadziły do powstawania nowych źródeł ewentualnych dochodów państwowych, których imperium rosyjskie stałe potrzebowało. Przemiany te stymulowały więc rozwój poszczególnych ogniw administracji skarbowej. Nowe procesy społeczno-gospodarcze zmusiły administrację do zastosowania adekwatnych rozwiązań, do objęcia nadzorem rodzących się zjawisk. Izby skarbowe, chociaż z pewnymi trudnościami, stopniowo adaptowały się do zmieniającej się sytuacji. Świadczy o tym ich dający się zaobserwować rozwój organizacyjny oraz wzrost wydatków na utrzymanie i funkcjonowanie.

Izby skarbowe zarządzały wszystkimi sprawami związanymi z wyznaczaniem, poborem i egzekucją podatków bezpośrednich. W realizacji tych czynności wspomagały je instytucje im podległe: kasy skarbowe, inspektorzy podatkowi oraz urzędy podatkowe. Kasy skarbowe były samodzielnymi urzędami administracji skarbowej podległymi izbom skarbowym. Od 1817 r. w Warszawie istniały dwie kasy generalne: kasa poborów i kasa wypłat. Podobnie było w każdym województwie. W obwodach funkcjonowały natomiast kasy obwodowe. Prócz kas ogólnych istniały także kasy specjalne: celne, leśne, solne, dystrybucyjne stemplowe²².

²¹ APL, LIS, sygn. 2615, s. 2-8.

²² Przepisy skarbowe wydano w 1823 r.; B. Markowski, *op. cit.*, s. 47.

Nowa ustawa o kasach skarbowych w Królestwie Polskim wydana została 19/31 XII 1866 r., a jej przepisy weszły w życie w styczniu 1867 r.²³ Była to ustawa czasowa. Dodatkowego uregulowania kwestii związanych z kasami i kasowością, tj. techniką przyjmowania wpływów, ich przechowywaniem i wydatkowaniem, zamierzano dokonać po przekształceniu zarządu skarbowego w Królestwie. Organizację władz skarbowych w guberniach Królestwa Polskiego unormowała ostatecznie ustawa o izbach skarbowych z 1/13 VII 1869 r.²⁴

Główny zarząd nad kasami i kasowością w Królestwie przypadł Ministerstwu Finansów, a dokładniej – funkcjonującemu w jego obrębie Departamentowi Kas Państwa. Na terenie guberni kasy przeszły pod zarząd izb skarbowych, gdzie istniał specjalny wydział zajmujący się sprawami kas. W każdej guberni funkcjonowała kasa gubernialna, a w terenie kasy okręgowe, których działalność obejmowała obszar jednego lub kilku powiatów²⁵.

Do kas należało przyjmowanie wpływów na rachunek wszystkich władz i urzędów państwowych oraz dokonywanie wypłat na ich zlecenie. Kasy kontrolowały kredyty budżetowe władz i urzędów, prowadziły systematyczną rachunkowość dochodów i wydatków²⁶. Zajmowały się także sprzedażą stempli, patentów i świadectw przemysłowych. Od 1897 r. kasom powierzone zostały niektóre czynności oddziałów Banku Państwa: sprzedaż papierów procentowych, inkasowanie weksli, czynności przekazowe, wymiana pieniędzy, operacje kas oszczędności²⁷. Kasy skarbowe były organami wyłącznie wykonawczymi, obracały funduszami ściśle według przepisów, ale samodzielnie nie podejmowały żadnych decyzji.

Jak wspomniano, władzą zwierzchnią kas skarbowych były izby skarbowe, chociaż pewne polecenia mógł wydawać im także gubernator i rząd gubernialny. Stojący na czele kas skarbnicy raporty swe składali izbie skarbowej, gubernatorowi i rządowi gubernialnemu²⁸. Kasy podlegały różnego rodzaju rewizjom: stałym, miesięcznym, nadzwyczajnym (w razie ustąpienia skarbnika) i nagłym. Rewizji dokonywało kolegium izby skarbowej. Prawo rewizji przysługiwało też inspektorom podatkowym²⁹. Ustawa o kasach skarbowych przewidywała następujący skład personalny kas gubernialnych oraz roczne uposażenie pracowników:

- 1) skarbnik (*kaznacziej*) – 1500 rb.,
- 2) pomocnik skarbnika – 750 rb.,
- 3) kasjer – 500 rb.,
- 4) główny buchalter – 900 rb.,
- 5) starszy buchalter – 700 rb.,
- 6) młodszy buchalter – 500 rb.,
- 7) referent – 400 rb.

²³ DPKP, t. 66, s. 253.

²⁴ *Ibidem*, t. 69, s. 203-217.

²⁵ *Ibidem*, t. 66, s. 253. Istniały także kasy specjalne, pobierające wpływy górnicze, mennicze, celne, pocztowe, kolejowe itp., pozostające w zależności służbowej od odpowiednich zarządów. Jednak wszelkie fundusze kasy te przesyłały ostatecznie do kas skarbowych, zob.: W. Babiński, *op. cit.*, s. 9.

²⁶ I. Weinfeld, *op. cit.*, s. 18.

²⁷ W. Babiński, *op. cit.*, s. 10.

²⁸ *Ibidem*, s. 11.

²⁹ B. Markowski, *op. cit.*, s. 56.

Kasa gubernialna otrzymywała 3600 rb. na najem pisarzy, woźnych, stróżów, na wydatki gospodarcze i kancelaryjne³⁰. Kasy okręgowe zatrudniały nieco mniej pracowników, niższe było również ich roczne wynagrodzenie:

- 1) skarbnik – 800 rb.,
- 2) pomocnik skarbnika – 450 rb.,
- 3) buchalter – 600 rb.,
- 4) pomocnik buchaltera – 400 rb.

Na pozostałe wydatki kasy otrzymywały 1230 rb. rocznie³¹. Przełożonym kasy był skarbnik. Do jego czynności należało m.in.:

- 1) zaznajamianie urzędników z nowymi przepisami i instrukcjami,
- 2) otwieranie i przeglądanie pism otrzymanych przez kasę, przekazywanie urzędnikom spraw do załatwiania lub bezpośrednio ich załatwianie,
- 3) piecza nad zaopatrzeniem kas w odpowiednią ilość gotówki, znaków stempłowych i innych potrzebnych do pracy materiałów,
- 4) czuwanie nad bezpieczeństwem skarbcza,
- 5) niezwłoczne zawiadomianie izby skarbowej o wszelkich ważniejszych wypadkach w kasie (deficytach, pożarach, kradzieżach),
- 6) czuwanie nad terminowym wysyłaniem wszelkich sprawozdań i wykazów do właściwych urzędów³².

Skarbnik dzielił swe obowiązki, a przede wszystkim odpowiedzialność, z drugim urzędnikiem – buchalterem. Byli oni solidarnie odpowiedzialni za fundusze i bezpieczeństwo. Obaj podpisywali wszelkie pisma i sprawozdania. Razem z buchalterem skarbnik kasy dokonywał podziału czynności pomiędzy pracowników. W jego obecności otwierał przesyłki wartościowe i pieniężne, wraz z nim przechowywał klucze do skarbcza, który zresztą wspólnie otwierali i zamykali³³. Buchalter kierował również rachunkowością, odpowiedzialny był za terminowe oraz prawidłowe prowadzenie wszelkich ksiąg, rachunków, zestawień i wyciągów³⁴. Kasy zatrudniały ponadto niższych funkcjonariuszy, czyli woźnych oraz stróżów, czuwających nad bezpieczeństwem kasy i skarbcza. Uczestniczyli oni w przewożeniu i przenoszeniu sum pieniężnych oraz dbali o porządek w lokalu kasy³⁵.

Jak wynika z dostępnych materiałów, w kasach powiatowych zdarzały się czasami przypadki niewyjaśnionych niedoborów gotówki. Wywoływało to interwencję zwierzchników kas skarbowych, czyli zarządzających izbami skarbowymi. Przykładowo, zaniepokojony taką sytuacją zarządzający Lubelską Izbą Skarbową kierował do pracowników kas specjalne pismo, w którym przypominał o konieczności wypełniania wszelkich przepisów o ochronie kas (zawartych w specjalnej instrukcji wydanej przez ministra finansów w 1884 r.). Stwierdzał w nim także, że naruszenie lub niedopełnienie formalności przewidywanych przez odpowiednie przepisy będzie traktowane jako wykroczenie służbowe i surowo karane, gdyż jest oznaką zaniedby-

³⁰ DPKP, t. 66, s. 271.

³¹ *Ibidem*.

³² B. Markowski, *op. cit.*, s. 382.

³³ *Ibidem*, s. 383.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ APL, LIS, sygn. 123, k. 249-250.

wania obowiązków służbowych. Szczególna odpowiedzialność za zaistniałe straty, według zarządzającego, spadała na skarbników, którzy niedostatecznie nadzorowali podległy im personel i darzyli go zbyt dużym zaufaniem. Zarzucał zaniedbania również buchalterom, którzy często nie towarzyszyli skarbnikom podczas pobytu w skarbcu. Ponadto nie dbali o to, aby skarbiec po każdym otwarciu być zamykany i opieczętowany. Wreszcie zarządzający nakazywał, aby przestrzegano przepisu mówiącego o konieczności prowadzenia specjalnego dziennika, w którym notowano każdy przypadek wniesienia czy wyjęcia ze skarbcza określonych sum, nawet jeżeli w ciągu dnia zdarzało się to wielokrotnie³⁶.

Występowanie deficytów pieniężnych nie dziwi specjalnie w świetle raportu skarbnika kasy zamojskiej, który informował zarządzającego, że podlegli mu urzędnicy bardzo często nie wypełniają swoich obowiązków. Mianowicie nie przychodzą na czas na dyżury, wychodzą z kasy, kiedy chcą, aby np. załatwić sprawę prywatnie. Często zdarzało się, że prócz stróża nikogo z personelu w kasie nie było i właściwie była ona pozostawiona bez opieki³⁷.

Władze bardzo obawiały się napadów na kasy skarbowe. Zdarzenia takie miały bowiem miejsce w różnych guberniach byłego Królestwa Polskiego i wywoływały reakcję ministra spraw wewnętrznych, który wydał w związku z tym specjalne zarządzenie. Nakazywał w nim oświetlenie budynków, w których mieściły się kasy, sytuowanie posterunków policji w ich pobliżu, częste nocne patrolowanie okolic kas. O napady na kasy władze posądzały członków partii socjalistyczno-rewolucyjnych, którzy kradzież pieniędzy państwowych traktowali, według władz rosyjskich, jako wygodny sposób znalezienia środków na swoje przestępcze działania³⁸.

Uchwałą Rady Państwa z dnia 30 IV/13 V 1885 r. ustanowiono instytucję inspektorów podatkowych³⁹. Inspektorzy byli organami izb skarbowych i nie stanowili osobnych instancji. Liczbę inspektorów i miejsce ich urzędowania określał minister finansów⁴⁰. Od sprawujących tę funkcję wymagano posiadania wykształcenia wyższego i praktyki skarbowej, zakończonej wydaniem przez zarządzającego izbą skarbową dokumentu świadczącego o należytych przygotowaniach do pracy⁴¹. Inspektorzy podatkowi byli organami wykonawczymi izb skarbowych. Organy wykonawcze izb były dwojakiego typu: właściwe organy wykonawcze – funkcję tę pełniły organy ogólne zarządu państwowego, oraz organy specjalne kontrolująco-nadzorcze Ministerstwa Finansów.

Co się tyczy pierwszej z tych kategorii, zaznaczyć trzeba, że izba skarbową wydawała rozporządzenia policji miejskiej i powiatowej oraz otrzymywała od niej raporty, a w razie niewywiązywania się przez policję z obowiązków informowała o tym gubernatora. W zakresie ściągania podatków izba posługiwała się właśnie

³⁶ APL, LIS, sygn. 341, k. 34-35.

³⁷ APL, LIS, sygn. 213, k. 3.

³⁸ APL, LIS, sygn. 123, k. 269, 337.

³⁹ *Zbiór praw...*, t. 28, s. 51.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 51, 53. W miarę obsadzania urzędów inspektorów podatkowych likwidowano istniejące przy izbach skarbowych posady urzędników do specjalnych poruczeń, zachowując tylko jedno takie stanowisko, *ibidem*, s. 55-57.

⁴¹ B. Markowski, *op. cit.*, s. 55.

organami wykonawczymi MSW⁴². Co do drugiej ze wzmiankowanych kategorii organów wykonawczych izb skarbowych, to stanowili ją inspektorzy podatkowi. Inspektorem podatkowym powierzono szeroki zakres czynności. Do ich kompetencji należały:

- 1) nadzór nad poborem podatków bezpośrednich,
- 2) komunikowanie izbom o bezprawnych poborach,
- 3) dokonywanie rewizji kas z polecenia zarządzającego izbą skarbową,
- 4) kontrola organów samorządu wiejskiego w zakresie ściągania podatków skarbowych,
- 5) współdziałanie z izbami w ujawnianiu wartości i zysków majątków podlegających opłatom na rzecz skarbu,
- 6) współpraca z izbami w zakresie wykrywania i zapobiegania przekraczaniu przepisów o opłatach stemplowych,
- 7) zbieranie danych o stanie handlu i przemysłu w powierzonym im rewirze oraz o zdolności płatniczej ludności,
- 8) stały nadzór nad prawidłowością handlu i ujawnianie wykroczeń w tej dziedzinie,
- 9) udział w charakterze urzędników izb skarbowych w generalnych kontrolach handlu,
- 10) kontrola instytucji wydających świadectwa przemysłowe,
- 11) kontrola danych zawartych w spisach nieruchomości miejskich oraz sprawdzanie na miejscu prawdziwości danych zawartych w oświadczeniach właścicieli nieruchomości,
- 12) zbieranie wiadomości o zaległościach podatkowych,
- 13) gromadzenie informacji o cenach na rynku rolnym i o stanie produkcji rolnej,
- 14) przewodniczenie rozmaitym urzędom podatkowym⁴³.

Inspektorzy podatkowi samodzielnie rozporządzeń nie wydawali, lecz informowali o swoich spostrzeżeniach zarządzającego izbą skarbową. By wypracować wspólny kierunek działalności, inspektorzy z obszaru całej guberni odbywali specjalne zjazdy. Inspektorzy podatkowi otrzymywali uposażenie w wysokości 1500 rb. rocznie, z czego 900 rb. to była pensja, a pozostała część miała wystarczyć na „stół” i kwaterunek. Minister finansów miał prawo podnieść uposażenie bardziej zasłużonym inspektorom do 1800 rb. Ponadto otrzymywali oni dodatkowe sumy z przeznaczeniem na wyjazdy służbowe oraz wydatki związane z prowadzeniem kancelarii, które zwykle znajdowały się przy kasach skarbowych⁴⁴.

Urzędy inspektorów podatkowych przewidziane były zatem jako organy działające w terenie i dzięki temu mające lepsze rozeznanie w sytuacji lokalnej. Szczegółowe i różnorodne informacje przekazywane przez inspektorów miały ułatwić działalność izbom skarbowym, które na podstawie tych materiałów opracowywały plany i raporty dotyczące całej guberni. Prawidłowe wykonywanie nałożonych na inspektorów obowiązków wymagało od nich pewnej mobilności. Liczne doniesienia

⁴² W. Babiński, *op. cit.*, s. 8.

⁴³ APL, *Lubelski i Janowski Inspektor Podatkowy*, sygn. 1, k. 123; sygn. 4, k. 105; sygn. 6, k. 32-33; sygn. 16, k. 213, 227, 308; *Inspek - Podatkowy miasta Lublina*, sygn. 28, k. 10-13; *Zbiór praw...*, t. 28, s. 53; *Svod Zakonov Rossijskoj Imperii*, t. 5, Sankt Petersburg 1903, s. 57; W. Babiński, *op. cit.*, s. 8-9.

⁴⁴ *Zbiór praw...*, t. 28, s. 55.

na ten temat wskazują, że urzędnicy ci nie wywiązywali się często z nałożonych na nich zadań. Inspektorzy niechętnie wyjeżdżali w teren ze swoich siedzib ulokowanych w miastach powiatowych lub ograniczali się do odwiedzania miejsc bardziej zaludnionych. Opracowując rozmaite raporty dla izby skarbowej, opierali się na informacjach przekazanych im przez lokalne władze, które to informacje często okazywały się nieprawdziwe. Wytykającemu im te niedociągnięcia zarządzającemu izbą tłumaczyli, że ogrom papierkowej roboty sprawia, iż nie starcza już czasu na wyjazdy w teren⁴⁵.

Zarzucano inspektorom nie tylko niechęć do odbywania podróży służbowych, ale także liczne uchybienia formalne, mające miejsce zwłaszcza w trakcie kontroli działalności handlowej i przemysłowej. Przede wszystkim zwracano uwagę na niewłaściwe sporządzanie protokołów spisywanych w razie wykrycia jakichś wykroczeń w tej dziedzinie, na nieprawidłowe prowadzenie dzienników kontroli handlu, w których brakowało wielu danych dotyczących liczby zakładów przemysłowych i handlowych oraz charakteru ich produkcji lub rodzaju handlu. Te liczne braki powodowały, że dostarczane dokumenty zawierały wyrywkowe dane, na podstawie których pracownicy izby skarbowej nie mogli opracować odpowiednich wniosków. Wszystko to opóźniało zakończenie prac i przysparzało dodatkowych zajęć również inspektorom, którym zwracano niewłaściwie spisane dokumenty do uzupełnienia, co z kolei odbijało się negatywnie na innych ciężących na nich obowiązkach⁴⁶.

Jak już wspomniano, po przeprowadzeniu kontroli handlu i przemysłu inspektorzy mieli dostarczyć do izby informacje o liczbie funkcjonujących w podległym im rewirze przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych oraz o charakterze ich handlu lub produkcji. W praktyce inspektorzy ograniczali się zazwyczaj do odnotowania liczby istniejących zakładów, bez określenia rodzaju ich działalności. Niektórzy spośród nich twierdzili, że dostarczenie wiadomości na przekazanych im formularzach jest szalenie pracochłonne, a w związku z tym niemożliwe do wykonania. Zarządzający polecił więc na jednym ze zjazdów inspektorów podatkowych opracowanie nowego formularza. Po omówieniu tego zagadnienia inspektorzy doszli do wniosku, że zamieszczanie informacji o liczbie zakładów, ich produkcji czy specyfice handlu nie jest konieczne. Wobec takiego stanowiska inspektorów zarządzający nakazał im posługiwanie się starymi formularzami, zalecając, aby przystępowali do kontroli wcześniej, co umożliwi terminowe jej zakończenie oraz szczegółowe opracowanie wyników. Zwracał uwagę na fakt, że zaniedbania ze strony inspektorów powodują nieterminowe wpływy opłat za świadectwa przemysłowe, a nawet uchylanie się właścicieli zakładów od ich wykupu. Uznał także, że właściwe i sprawne wypełnianie formularzy jest możliwe, należy tylko zastosować się do instrukcji, zalecających inspektorom prowadzenie dla każdego istniejącego w ich rewirze zakładu specjalnej fiszki, która zawierałaby podstawowe dane o przedsiębiorstwie, aktualizowane w razie zmian. Wówczas cała praca inspektora sprowadzałaby się do przepi-

⁴⁵ APL, *Lubelski i Lubartowski Inspektor Podatkowy*, sygn. 62, nlb.

⁴⁶ APL, *Inspektor Podatkowy miasta Lublina*, sygn. 7, k. 1-6.

sania danych z fiszki do odpowiednich rubryk formularza⁴⁷. Niezależnie od tych zaniedbań przyznać trzeba, że inspektorzy podatkowi byli urzędnikami odgrywającymi niezmiernie ważną rolę w gubernialnym systemie administracji skarbowej. Po pierwsze, byli to ludzie wykształceni, którzy często przybywali do Królestwa po latach służby w wielu miejscach imperium, trudno więc zarzucać im ograniczoność horyzontów. Bardzo dobre wykształcenie oraz światowe obycie decydowały o zaliczeniu ich do grona przedstawicieli lokalnej elity, gdyż z pewnością wyróżniali się na tle prowincjonalnego miasta powiatowego. Po drugie, spośród urzędników skarbowych w sytuacji gospodarczej oraz ekonomicznej powiatów najlepiej orientowali się właśnie oni. Prawdopodobnie bez informacji inspektorów władze skarbowe, ulokowane w miastach gubernialnych, miałyby dość mgliste pojęcie o sytuacji w terenie. Zauważyć należy również, że skargi inspektorów na ogrom ciężących na nich obowiązków nie były do końca bezpodstawne. Opierając się na aktach, jakie pozostały po inspektoratach podatkowych, wypada stwierdzić, że musieli oni ogarnąć całokształt zachodzących na obszarze podległego im rewiru procesów i przemian gospodarczych, ekonomicznych, a nawet społecznych. Orientowali się w sytuacji lokalnego handlu i przemysłu, wiedzieli, co dzieje się na rynku nieruchomości miejskich i rynku mieszkaniowym, zbierali rozmaite wiadomości o stanie rolnictwa, o cenach produktów rolnych i gruntów, pracach polowych oraz przewidywanych zbiorach, znali wartość budynków należących do ziemian i zyski z ich majątków. Często bywali w licznych urzędach, gdzie kontrolowali przestrzeganie przepisów o opłatach stemplowych, uczestniczyli w pracach wielu urzędów podatkowych. Nie dziwi więc fakt, że czasami wyręczali się innymi urzędnikami, a także że mieli problemy z terminowym nadsyłaniem sprawozdań.

Niekiedy oskarżano inspektorów o zachowania całkowicie nieprzystające do ich pozycji i wykształcenia. Właścicielka sklepu w Krasnymstawie – Doba Cukierman – w 1895 r. oskarżyła tamtejszego inspektora Sławińskiego o pobicie, do którego rzekomo doszło w czasie kontroli jej zakładu. Przekazała sprawę do prokuratora, ale ten stwierdził, że ze skargą należy zwrócić się do zwierzchnika inspektora. Oględziny lekarskie wykazały, że kobieta doznała pewnych urazów głowy, które mogły powstać na skutek pobicia. Ponieważ jednak stwierdzono, że ona sama mogła uderzyć się w głowę, a poza tym obrażenia były niegroźne, nie uznano jej wersji i sprawę zamknięto⁴⁸.

Powołane w 1885 r. urzędy inspektorów podatkowych były czymś zupełnie nowym w systemie administracji skarbowej carskiej Rosji. Te jednoosobowe organy wykonawcze izb skarbowych działające w terenie utworzone zostały w związku z rozszerzeniem zakresu działalności administracji skarbowej. Procesy społeczno-ekonomiczne, będące przejawem kapitalistycznych przemian II połowy XIX w., konieczność nadążania za tymi zmianami i objęcia ich nadzorem administracji zmuszały państwo do zastosowania nowych, niezbędnych rozwiązań. Wzrost zadań administracji pociągał za sobą rozwój organizacyjny systemu administracji skarbowej. Na wyższych szczeblach rosła liczba resortów czy wydziałów, na niższych – liczba

⁴⁷ *Ibidem*, sygn. 6, k. 6-14; sygn. 7, k. 1-6; LIS, sygn. 2404, k. 12.

⁴⁸ APL, LIS, sygn. 215, k. 1-3.

urzędników. Wzrastały wydatki i wpływy państwowe, rozwijał się system podatków bezpośrednich, zwiększała się liczba różnego rodzaju operacji finansowych. Zarządzanie tą złożoną problematyką wymagało od urzędników znacznego wysiłku. Skala trudności zadań powodowała szczególne zapotrzebowanie na znakomicie wykwalifikowaną kadrę urzędniczą, stąd też wysokie wymagania stawiane inspektorom podatkowym, jeśli chodzi o wykształcenie czy praktykę skarbową. Oczywiście, polityka kadrowa władz rosyjskich podporządkowana była racjom państwowym – kryterium fachowości stawiano na drugim miejscu, po kryterium narodowościowym⁴⁹. Dlatego też stanowiska inspektorów rezerwowane były wyłącznie dla Rosjan. Działalność inspektorów podatkowych miała przyspieszyć załatwianie spraw. Pośredniczyli oni niejako między ludnością podległego im rewiru a izbą skarbową. Nie stało to w sprzeczności z generalną praktyką jednoosobowego kierownictwa w urzędach, gdyż, jak wspomniano, inspektorzy samodzielnie żadnych decyzji nie podejmowali, a o wszelkich swoich działaniach informowali zarządzającego izbą skarbową.

W zakresie wymiaru podatków i nadzoru nad ich ściąganiem dużą pomocą służyły inspektorom urzędy podatkowe. Współpraca między tymi organami skarbowymi była bardzo ścisła. Inspektor prowadził też biurowość urzędów. Urzędy podatkowe były organami administracji skarbowej, powołanymi przede wszystkim w celu dokonywania wymiaru niektórych podatków bezpośrednich, czyli do ogółu czynności zmierzających do oznaczenia sumy należnej od opodatkowanych⁵⁰. W pracach urzędów podatkowych, zwanych też komisjami, uczestniczył także czynnik obywatelski, czyli członkowie wybierani spośród płatników. Miało to zastosowanie w przypadku tych podatków, przy których trzeba było szacować dochód, majątek czy obrót, jak również wówczas, gdy informacje trudno było zebrać władzom podatkowym i istniało niebezpieczeństwo dowolności wymiaru z ich strony⁵¹. Urzędy zawiadamiały podatników o wymiarze podatku, rozpatrywały ich odwołania, miały prawo nakładać kary pieniężne, jeśli podatnik uchylał się od obowiązku złożenia zeznań podatkowych, podał w nich nieprawdziwe dane, oraz przekazywały sprawy do sądu, jeżeli grzywna nie została dobrowolnie zapłacona⁵².

W Rosji i Królestwie Polskim takie urzędy powołane zostały do wymiaru podatków: przemysłowego, osobne dla podatku zasadniczego i dodatkowego⁵³, od nieruchomości miejskich i mieszkaniowego. Przepisy podatkowe normujące wszelkie kwestie związane z danym podatkiem regulowały też sprawy składu i działalności urzędów podatkowych. W każdym powiecie istniały urzędy miejskie, mające swe siedziby w miastach powiatowych. W miastach gubernialnych działały natomiast urzędy gubernialne, odrębne dla każdego rodzaju podatku. Były one instytucjami odwoławczymi, wszelkie zażalenia na decyzje urzędów miejskich dotyczące wysokości podatku składano do urzędów gubernialnych, które miały prawo ustanowić

⁴⁹ Z. Chmielewski, *Kancelaryjne uwarunkowania procesu aktówórczego w urzędach administracji 1807–1980*, Szczecin 1992, s. 87.

⁵⁰ R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s. 188.

⁵¹ *Ibidem*, s. 189.

⁵² B. Markowski, *op. cit.*, s. 320–321.

⁵³ APL, *Inspektor Podatkowy Miasta Lublina*, sygn. 10, k. 58.

nowy wymiar podatku, niezależnie od opinii członków urzędów miejskich⁵⁴. Ewentualne skargi na decyzje urzędów gubernialnych przekazywano do Ministerstwa Finansów⁵⁵.

Urzędem miejskim przewodniczyli inspektorzy podatkowi, w skład urzędu wchodziło kilka osób, zwykle sześć, spośród płatników podatków. Byli to właściciele nieruchomości miejskich, właściciele mieszkań i właściciele przedsiębiorstw handlowych lub przemysłowych⁵⁶. Członków urzędów mianował zarządzający izbą skarbową spośród kandydatów przedstawionych przez inspektora podatkowego – oczywiście po uzyskaniu pozytywnej opinii gubernatora⁵⁷.

Nieco inaczej wyglądał skład urzędów gubernialnych. Członkami gubernialnych urzędów do spraw podatku mieszkaniowego oraz podatku od nieruchomości miejskich byli: zarządzający izbą skarbową jako przewodniczący, trzech naczelników wydziałów izby skarbowej i dwie osoby spośród płatników podatku⁵⁸. Dla podatków przemysłowego, zasadniczego i dodatkowego istniał na szczeblu guberni jeden urząd, w skład którego wchodził: gubernator jako przewodniczący, zarządzający izbą skarbową, przewodniczący sądu okręgowego, prokurator tegoż, członek Gubernialnego Urzędu do spraw Włościańskich, a także z naznaczenia gubernatora, radca wydziału prawnego rządu gubernialnego oraz trzech członków spośród płatników⁵⁹. Posiedzenia urzędów zwoływał przewodniczący w miarę potrzeby; z reguły odbywało się od 3 do 5 posiedzeń rocznie⁶⁰. Urzędy podatkowe decydowały o wszystkim większością głosów, w przypadku równej liczby głosów rozstrzygał głos przewodniczącego. Jeżeli z decyzją pozostałych członków urzędu nie zgadzał się przewodniczący, to wykonanie jej wstrzymywano i sprawa przechodziła do urzędu gubernialnego⁶¹. Jeżeli w czasie czynności wymiarowych powstały jakieś wątpliwości, to członkowie urzędów mogli żądać od podatników wyjaśnień ustnych lub pisemnych, powoływać rzeczoznawców dla ustalenia podstawy wymiaru podatku, dokonywać oględzin przedmiotów opodatkowanych⁶².

Jak wspomniano, urzędy podatkowe były jedynymi organami skarbowymi, w pracach których uczestniczyli sami podatnicy. Jak też wiadomo, rola czynnika społecznego była w pozbawionym samorządu Królestwie Polskim silnie ograniczona. Społeczne współżycie rozmaitych warstw ludności miejskiej odbywało się na płaszczyźnie ekonomicznej lub urzędowej, bądź też na terenie rozmaitych organizacji i instytucji. Urzędy podatkowe również spełniały podobną funkcję. Posiedzenia urzędów sprzyjały wymianie poglądów, chociażby na tematy gospodarczo-ekonomiczne. Przypuszczać jednak należy, że obecność inspektora podatkowego ograni-

⁵⁴ APL, *Miejski Urząd Podatku Mieszkaniowego* (dalej: MUPM), sygn. 34, k. 110.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ APL, *Inspektor Podatkowy Miasta Lublina*, sygn. 45, nlb.; *Chełmski Inspektor Podatkowy*, sygn. 8, k. 7.

⁵⁷ B. Markowski, *op. cit.*, s. 55.

⁵⁸ APL, LIS, sygn. 347, k. 1; *Hrubieszowski Inspektor Podatkowy*, sygn. 7, k. 1-2.

⁵⁹ APL, *Gubernialny Urząd do spraw Podatku Przemysłowego*, sygn. 222, k. 201-202. W 1903 r. zaczął funkcjonować specjalny urząd podatkowy dla cukrowni, który zajmował się sprawami dodatkowego podatku przemysłowego, zob.: *Lubelski i Lubartowski Inspektor Podatkowy*, sygn. 73, nlb.

⁶⁰ APL, *Hrubieszowski Inspektor Podatkowy*, sygn. 7, k. 9.

⁶¹ *Svod Zakonov...*, t. 5, s. 170.

⁶² B. Markowski, *op. cit.*, s. 321; APL, MUPM, sygn. 1, k. 85v.

czła swobodną wymianę myśli, był on wszakże reprezentantem obcej władzy, kontakty z którą miały charakter oficjalny. W tym miejscu zauważyć jednak wypada jeszcze jeden pozytywny aspekt działalności urzędów. Wśród wybieranych podatników znajdowali się nie tylko Polacy, ale również Żydzi – właściciele nieruchomości lub przedsiębiorstw handlowych. Na ogół Żydzi stanowili zaś grupę odrębną, izolującą się. Ograniczali swoje uczestnictwo w organizacjach gospodarczych lub kulturalnych, jakie zaczęły rozwijać się w końcu XIX i na początku XX w.⁶³ Również przez współczesnych, zwłaszcza polskich działaczy społecznych, ta liczna warstwa ludności postrzegana była zazwyczaj jako zamknięta, odcięta od otoczenia, nieoświecona. Zarzucano ludności żydowskiej brak poczucia obywatelskiego, kierowanie się głównie wąskim interesem grupowym. Uważano więc, że jest to ludność jeszcze nie przygotowana do udziału w sprawach ogółu⁶⁴. Prace urzędów sprzyjały więc wzajemnym kontaktom przedstawicieli tych dwóch wyznań, często stanowiąc jedyną ich płaszczyznę.

Osobnym zagadnieniem jest to, jak członkowie wybrani spośród płatników wywiązywali się ze swoich obowiązków i czy aktywnie uczestniczyli w pracach urzędów. Z relacji inspektorów podatkowych wynika, że zazwyczaj chętnie brali udział w posiedzeniach, a ich znajomość lokalnej sytuacji gospodarczej była bardzo pomocna. Byli to zazwyczaj ludzie, którzy cieszyli się zaufaniem miejscowej ludności, często reprezentujący lokalne elity – przedstawiciele wolnych zawodów, urzędnicy, handlowcy, przedsiębiorcy. Zнали oni przeważnie dobrze miejscowe warunki i sytuację majątkową mieszkańców, co było szczególnie użyteczne przy ustalaniu wymiaru podatków. Urzędy działały zazwyczaj jednomyślnie, a ich członkowie sumiennie wypełniali swoje obowiązki. Nie było przypadków, aby dążyli do zaniżania sumy podatku. Czasami tylko, jak twierdził inspektor powiatów chełmskiego i krasnostawskiego, właściciele domów obawiali się, aby nie zawyżono wartości ich własności, w większości przypadków przyjmowanej za punkt wyjścia przy obliczaniu wysokości podatków. Niemniej jednak, nie dochodziło do jakiś większych nieporozumień między przewodniczącym a członkami urzędu⁶⁵.

Inspektor podatkowy miasta Lublina również twierdził, że członkowie urzędów bardzo dobrze orientują się w sytuacji na lokalnym rynku nieruchomości oraz że mają dobre rozeznanie w ogólnej sytuacji ekonomicznej miasta. Ich pomoc okazywała się niezastąpiona przy ustalaniu faktycznych cen najmu mieszkań czy też wartości nieruchomości. W przypadkach, gdy właściciele nieruchomości podawali niewłaściwe (zaniżone) ceny najmu mieszkań lub dochody z nieruchomości, członkowie urzędu zawsze korygowali te dane i nigdy nie działali na szkodę skarbu⁶⁶. Inspektor w swoim raporcie stwierdził, że jedynie członek urzędu do spraw podatku mieszkaniowego ze strony ludności żydowskiej, Klinkowsztejn, niestety, nie wywiązywał się ze swoich obowiązków. Uczestniczył tylko w pierwszym posiedzeniu urzędu, na kolejnych już się nie pojawił. Urząd w związku z tym miał duże trudności z ustalaniem cen

⁶³ E. Kaczyńska, *O drobnomieszczaństwie ziem polskich w XIX i na początku XX wieku*, „Dzieje Najnowsze” 1976, t. 8, z. 1, s. 112-113.

⁶⁴ W. Wakar, *Miasta prowincjonalne Królestwa Polskiego*, „Ekonomista” 1916, t. 16, z. 3/4, s. 174-175.

⁶⁵ APL. LIS, sygn. 348, k. 20, 29, 39, 46.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 64-65.

najmu mieszkań znajdujących się w rejonie miasta zamieszkanym przez ludność żydowską. Zawyżono z tego powodu wysokość podatku, co wywołało wiele skarg płatników. Ostatecznie pozostali członkowie urzędu musieli dokonywać specjalnych oględzin mieszkań, co przysporzyło tylko dodatkowej pracy. Okazało się wówczas, że ocena podatkowa w przypadku większości mieszkań była zawyżona (pozostali członkowie przy rozwiązywaniu różnych problemów w pełni solidaryzowali się z przewodniczącym)⁶⁷. Jak wynika z powyższego raportu, udział czynnika obywatelskiego w pracach urzędów podatkowych był niezwykle ważny. Przewodniczący unikał wielu błędów w trakcie dokonywania czynności pomiarowych. Współpraca między przewodniczącym a członkami zwykle również układała się pomyślnie. Członkowie wybrani z grona płatników mieli głos doradczy, a za prawidłowy bieg spraw w urzędach podatkowych odpowiadał inspektor podatkowy jako przewodniczący. Czuwał on nad terminowym i prawidłowym wymiarem i ściąganiem podatków.

Niepowodzenia wojsk rosyjskich w czasie I wojny światowej spowodowały ewakuację urzędów rosyjskich działających na terenie Królestwa. W 1915 r. ewakuowano także organy administracji skarbowej. Formalnie prowadziły one swoją działalność poza granicami byłego Królestwa Polskiego aż do upadku caratu. Na ziemiach polskich zaboru rosyjskiego rosyjska administracja skarbowa zakończyła swoją działalność w r. 1915.

⁶⁷ *Ibidem*.

Janusz Karp

RÓWNOŚĆ W MYŚLI PRAWNO-POLITYCZNEJ RONALDA DWORKINA

Profesor Ronald Dworkin, urodzony w 1931 r. w Worcester w stanie Massachusetts, zaliczany jest do grona najwybitniejszych żyjących współcześnie filozofów prawa i teoretyków konstytucjonalizmu. W swym dorobku naukowym wiele miejsca poświęca problematyce równości jako przewodniej zasadzie życia politycznego w państwie.

Koncepcję równości buduje Dworkin na fundamencie liberalnego egalitaryzmu. Naczelnym postulatem liberalnego egalitaryzmu jest zagwarantowanie przez państwo równości demokratycznego obywatelstwa. Postulat ten wydaje się nieostry znaczeniowo, dopóki nie podda się go bliższej (choć ze względu na objętość artykułu niezbyt szczegółowej) analizie. Żądanie równości demokratycznego obywatelstwa jest ukierunkowane na problematykę praw jednostki, które konstytucjonalizm porównuje do tarczy chroniącej obywatela w jego relacjach z państwem jako organizacją uprawnioną do stosowania przymusu. Idea praw człowieka wyrosła z oświeceniowej myśli liberalnej i była reakcją na XVIII-wieczną praktykę ustrojową państw absolutnych. Ówczesni orędownicy liberalnej koncepcji praw człowieka, wśród których wymienić należy przede wszystkim Johna Locke'a i Thomasa Hobbesa, uzasadniali obowiązywanie jednakowej dla wszystkich wolności umową społeczną. W swej filozofii, która stała się zacznem dla współczesnego liberalizmu, argumentowali na rzecz dwóch podstawowych tez: po pierwsze, że każda jednostka nie przychodzi na świat jako czyjś poddany, ale jako podmiot posiadający autonomię w sensie samodzielnego decydowania o własnym życiu, i po drugie, że państwo nie powinno być uważane za wroga jednostki, ale organizację, która strzeże ludzkiej wolności i nie przeszkadza w realizacji autonomicznych decyzji, o ile nie krzywdzą one innych.

Wynikająca z założeń liberalizmu koncepcja obywatela wyrażała ideał takiej samej wolności każdej jednostki bez względu na jej pochodzenie społeczne, płeć i wyznanie. Zgodnie z tą koncepcją każdemu należy w równym stopniu za-

gwarantować podstawowe prawa, takie jak wolność słowa, wolność zrzeszania się, ochrona własności, prawa wyborcze. W idealistycznym modelu obywatela, jaki ukształtowała doktryna liberalnego konstytucjonalizmu, główny akcent położono na ochronę praw negatywnych (swobód jednostki). To, co cechuje prawa negatywne, polega m.in. na tym, że korzystanie z nich jest przejawem realizacji ludzkiej autonomii w tym sensie, że nikt – nawet państwo – nie może zmusić nikogo, żeby z nich skorzystać (np. albo namaluję obraz, albo nie; albo pójdę na wybory, albo zostanę w domu). Jeżeli natomiast jednostka zdecyduje się na skorzystanie z jakiegoś prawa negatywnego, to obowiązkiem każdego – również państwa – jest nieprzeszkadzanie w jego realizacji.

Praktyka państw, których ustroj oparto na założeniach doktryny liberalnego konstytucjonalizmu, wykazuje, że zagwarantowanie równości wyłącznie w sferze praw negatywnych nie jest współcześnie wystarczającą przesłanką do uprawnienia takiego państwa i uznania go za w pełni demokratyczne. Każdy naród dzieli się na posiadaczy i biedaków. W państwach o wysoko rozwiniętej gospodarce rynkowej niektóre osoby żyją na spektakularnie wysokim poziomie, inne są dość zamożne, jeszcze inne gnębi bieda. Ogromny jest więc rozryw pomiędzy życiowymi perspektywami najlepiej uposażonych i najbiedniejszych jednostek – perspektywami w zakresie dochodów, wykształcenia, dostępu do opieki medycznej, zatrudnienia, możliwości spędzania wolnego czasu oraz innych dóbr. To dostęp do tych dóbr czyni z jednostki podmiot autonomiczny w tym sensie, że realna staje się perspektywa realizacji jej planów życiowych. Jeśli zaś ze względu na politykę państwa niemożliwa staje się realizacja planów o pomyślnym życiu, to autonomia jednostki pozostaje fikcją. Jednostka jest bowiem autonomiczna dopóty, dopóki samodzielnie, a nie pod wpływem czynników zewnętrznych nakłada na siebie ograniczenia względem swych planów o udanym życiu. Egalitaryzm społeczny postuluje więc, aby każda jednostka oprócz praw negatywnych miała także równy dostęp do praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych. Postulatu tego nie należy jednak utożsamiać z żądaniem, aby każda jednostka dysponowała tym samym zakresem dóbr ekonomicznych, ale by państwo zmierzało w swej polityce do zagwarantowania równości życiowych perspektyw¹.

Niemiecki filozof polityczny W. Kersting tak oto scharakteryzował założenia teorii R. Dworkina:

Esencję równości prawno-politycznej postrzega Dworkin tak samo jak Kant w zaniegowaniu paternalizmu państwa w polityce społecznej. Jeśli obywatele uważa się za równych i wolnych, to oznacza to – zdaniem Dworkina – iż władza państwowa powinna okazywać im równy szacunek i równe poważanie oraz koniecznie zachowywać się neutralnie wobec wszystkich jednostkowych wyobrażeń o szczęśliwym, dobrym i udanym życiu. [...] Zasada równego względu i równego szacunku wymaga ostatecznego określenia polityki państwa: mianowicie zredukowania moralnych fundamentów aktywności państwa poprzez wymogi rządów prawa oraz idei państwa sprawiedliwości społecznej. Polega to na tym, iż rozstrzygnięcie pytania: na czym polega dobre życie? jest domeną prywatności jednostki, zaś etyczne założenia doktryny państwa liberalnego nie mogą podejmować prób rozwikłania takich kwestii. Według Dworkina w centrum politycznej moralności liberalizmu znajduje się koncepcja

¹ R. J. Arneson, *Równość*, [w:] *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, red. R. Goodin, Warszawa 1998, s. 626-627.

neutralnej równości, a nie wyróżnianie dóbr kolektywnych. Kierowanie się przez doktrynę polityczną państwa uniwersalną dla wszystkich koncepcją dobrego życia oraz nieuwzględnianie w niej pluralizmu pomysłów jednostek na dobre życie sprawia, iż nakazy tej uniwersalnej doktryny są wówczas niczym innym jak aktami bezprawnego przymusu².

Dworkin określa w ten sposób wzorzec obywatela, który – oprócz wolności politycznych i osobistych – jest wyposażony również w prawo do niezależności moralnej oraz do samodzielnego definiowania swojej przyszłej aktywności życiowej. W wizji Dworkina obywatel nie jest też w realizacji swych planów życiowych krępowany przez ograniczenia materialne, jakie dyktuje np. zamożność rodziny, z której pochodzi. Widać, iż tak skonstruowana koncepcja osoby – obywatela – nie jest koherentna z założeniami klasycznego liberalizmu, który optuje przecież za moralną neutralnością państwa również w sferze ekonomicznej życia społecznego. Dworkin oddala się więc w swej teorii od liberalizmu opartego na neutralności i opowiada się za liberalizmem opartym na równości³. Pierwszy z liberalizmów, jak głosi Dworkin, przyjmuje za podstawę pogląd, iż państwo nie może zabierać głosu w jakichkolwiek sprawach moralnych. Drugi liberalizm, oparty na równości, wychodzi z założenia, iż neutralność moralna państwa powinna zostać ograniczona tylko do tego stopnia, w jakim wymaga tego zasada egalitaryzmu ekonomicznego⁴.

Forma liberalizmu egalitarnego uwydatnia, że państwo musi traktować ludzi jako równych w następującym znaczeniu: nie można nakładać na obywateli wyrzeczeń lub innych ciężarów na mocy założenia, że jednostka mogłaby je zaakceptować bez porzucenia własnego przekonania o równej wartości (godności) każdego człowieka. Każdy obywatel wierzy bowiem, że jego sposób na życie jest dla niego najbardziej wartościowy i nie uzna nagle, że jest on fałszywy lub gorszy od innych⁵.

Liberalizm egalitarny odnosi swe postulaty przede wszystkim do sfery ekonomicznej życia państwowego i głosi zasadę, w myśl której każdy obywatel powinien mieć równy dostęp do wszelkich dóbr społecznych koniecznych do prowadzenia godnego życia. Dotyczy to głównie tych jednostek, które odczuwają deficyt dóbr ekonomicznych⁶. Liberalizm Dworkina nie wymaga tym samym przestrzegania zasady „równości dobrobytu” (każdy w dowolnym momencie życia posiada jednakową ilość dóbr). Przyjęcie takiego wariantu oznaczałoby bowiem, iż władza państwa powinna nieustannie równoważyć poziom zamożności ekonomicznej jednostek, a nawet eliminować, poprzez system redystrybucji danin publicznych, skutki kontraktów cywilnych dotyczących bieżących spraw życia codziennego (np. zakup gazety, mydła, szczotki do zębów). Podporządkowanie się takiemu wariantowi zasady równości ekonomicznej byłoby niewykonalne pod względem technicznym, przede wszystkim zaś pociągałoby konieczność przydzielania jednostkom dóbr w nierównych ilościach (np. X czyta jedną gazetę na tydzień, a Y dziesięć; X my-

² R. Kersting, *Theorien der Sozialen Gerechtigkeit*, Stuttgart-Weimar 2000, s. 180-181.

³ *Ibidem*.

⁴ R. Dworkin, *A Matter of Principle*, Harvard 2000, s. 205.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*, s. 206.

je się często i najdroższym mydłem, Y zaś sporadycznie i najtańszym). Dworkin obrazuje to następującym przykładem:

Dwie osoby posiadają w szczycie swojego życia różniące się pod względem zasobności rachunki oszczędnościowe w banku, ponieważ pierwsza z nich podjęła decyzję, iż nie będzie pracować lub nie podejmie ciężkiej pracy, która jest dobrze opłacana; druga zaś zdecydowała, iż będzie uparcie pracować dla zysku⁷.

Dla Dworkina jest to najlepszy argument przeciwko stosowaniu „zasady równości rezultatu” w życiu ekonomicznym.

Zapewnienie każdej jednostce równego dostępu do dóbr warunkujących realizację planów życiowych jest jednak sprawą trudną. W rzeczywistym świecie ludzie nie wchodzi w dorosłe życie na równych warunkach; niektórzy rozpoczynają je z wyraźną przewagą zamożności odziedziczonej po rodzicach. Inni są dyskryminowani z powodu swojej rasy lub narodowości, którą gardzi społeczeństwo, w jakim żyją. Ponadto szczęście odgrywa pomocną rolę, a czasami jest czynnikiem przesądzającym o zdobyciu upragnionego zatrudnienia. Oprócz tych oczywistych odmienności, ludzie odróżniają się wrodzonymi talentami lub inteligencją. Jednostki różnią się ponadto różnymi zdolnościami, za które gotów jest zapłacić odpowiednio wolny rynek⁸.

Liberalizm egalitarny zaprzecza tezie, że gospodarka wolnorynkowa bez interwencji w nią państwa zagwarantuje obywatelom równy dostęp do zasobów, których posiadanie warunkuje godne i udane życie. Aby można było urzeczywistnić postulat równego dostępu do tych zasobów w rzeczywistości gospodarki kapitalistycznej, Dworkin nakazuje przestrzeganie w polityce społecznej państwa dwóch ogólnych zasad. Pierwsza z nich postanawia: „Jednostki w dowolnym momencie życiowym powinny różnić się między sobą poziomem posiadanego dobrobytu tylko w takim stopniu, w jakim ich decyzje o wyborze sposobu życia okazałyby się dla społeczeństwa korzystne”. Dworkin wskazuje, że do oszacowania korzyści społecznych, jakie wynikają z wybranego przez jednostkę stylu życia i zawodu, najbardziej odpowiednie są mechanizmy wolnorynkowe. Druga zasada, która koryguje dyrektywę pierwszej, głosi, że: „Jednostki nie powinny różnić się poziomem posiadanego dobrobytu tylko na tej podstawie, iż charakteryzują się odmiennymi zdolnościami naturalnymi lub że zostały różnorodnie wyposażone w dobra ekonomiczne przez los⁹”. Precyzując zasady Dworkina, można stwierdzić, że ich sens jest następujący: Każda jednostka ponosi odpowiedzialność za pomyślność swojego życia pod warunkiem, że państwo stworzyło jej dostęp do zasobów, które warunkują realizację tego celu. Tak sformułowane zasady wymagają, by państwo ułatwiało niezamożnym obywatelom dostęp do zasobów, jakie nie przypadły im w udziale z powodu braku wyjściowej przewagi ekonomicznej.

Dworkin sformułował ogólne zasady równości w celu napiętnowania skrajnie liberalnej polityki społecznej i podatkowej, wdrażanej na początku lat 80. XX w. przez administrację prezydenta USA R. Reagana. Charakterystycznym rysem Rea-

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*, s. 207.

⁹ *Ibidem*, s. 209.

ganowskich decyzji politycznych były restrykcje, które dotknęły dotacje na programy kulturalne, edukację, programy walki z bezrobociem i zacierania społecznych różnic rasowych (*affirmative action*). Pomimo upływu ponad 20 lat ówczesne poglądy Dworkina nie zdezaktualizowały się i nadal stanowią temat naukowych dyskusji prawno-politycznych. Teoria Dworkina odbiła się też echem w niektórych państwach postkomunistycznych, głównie w Republice Czeskiej, gdzie w drugiej połowie lat 90. XX w. sam autor (podczas sympozjów naukowych organizowanych na praskim Uniwersytecie Karola pod auspicjami budapeszteńskiego Uniwersytetu Europy Środkowej) wykazywał, iż jego koncepcja dystrybucji dóbr ekonomicznych jest najlepszym remedium na społeczne skutki agresywnej polityki komercjalizowania gospodarki oraz samego państwa w krajach dawnego bloku demokracji ludowej¹⁰.

Koncepcja równości Dworkina, który uprawomocnia redystrybucję dóbr ekonomicznych z budżetu centralnego państwa, opiera się na dwóch założeniach: idea równości jest czuła na ludzkie ambicje i niewrażliwa na ludzkie upośledzenia naturalne. Oznacza to, iż społeczeństwo powinno nagradzać nie tylko tych, którzy dzięki ambicjom i ciężkiej pracy osiągnęli sukces, ale kompensować również braki materialne tym jednostkom, które posiadają niezawiniony przez siebie deficyt materialny lub przyszły na świat ze zdolnościami, które nie są wiele warte w realiach gospodarki wolnorynkowej.

W celu uzasadnienia swojej koncepcji równości Dworkin przedstawia abstrakcyjny model systemu dystrybucji dóbr ekonomicznych. Do podstawowych elementów tego modelu należą: 1) wymaginowana aukcja dóbr ekonomicznych oraz 2) system ubezpieczeń, chroniący jednostki przed marginalizacją społeczną spowodowaną np. upadkiem zdrowia i utratą sił fizycznych.

Dworkin proponuje, aby wyobrazić sobie wyspę rozbitków, którzy zakładając wspólnotę państwową, ustalają przez aukcję ilość przypadających każdemu dóbr ekonomicznych. Metoda Dworkina przypomina zastosowany przez Rawlsa w jego *Teorii sprawiedliwości* zabieg teoretyczny nazwany przezeń „zasłoną niewiedzy”. W przeciwieństwie do Rawlsa Dworkin do rozdziału przez licytację dopuszcza jedynie dobra ekonomiczne. Nieuwzględnienie w takim modelu dystrybucji dóbr wolnościowych filozof uzasadnia następująco:

Przyjmuję w tej teorii, iż równość zasobów ekonomicznych dotyczy wyłącznie pytania, od kiedy racjonalnie można uznać, iż jednostki są właścicielami równych w sensie materialnym zasobów ekonomicznych. Natomiast problem równości wobec prawa, włączając w to zagadnienie równości w posiadanych prawach negatywnych, jest, według mnie, zupełnie odrębnym problemem, zarezerwowanym dla innej „przedmiotowo” dyskusji¹¹.

¹⁰ Por. R. Dworkin, *Svoboda, Rovnost a Společenství*, [w:] *Současná politická filosofie*, red. J. Kís, Praha 1997, s. 273-301.

¹¹ R. Dworkin, *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, Cambridge–Massachusetts–London 2000, s. 65.

Dworkin w swym pomysle rozdzielania dóbr ekonomicznych przez aukcję nie może się jednak obyć bez ogólnych idei będących podstawą założeń liberalizmu politycznego. Taką ideą jest przede wszystkim wolny rynek.

Twierdzę, że równa dystrybucja dóbr wymaga przyjęcia założeń wolnego rynku nie tylko jako pomysłu analitycznego, ale rozumianego w szerszym kontekście, jako istniejącej instytucji politycznej. Żądanie to może się wydawać paradoksalne do uzasadnienia następujących założeń. Idea mechanizmów wolnorynkowych jako instrumentu, który służy do rozdzielania dóbr ekonomicznych, funkcjonuje w teorii politycznej i ekonomicznej od XIX stulecia w dwóch odmiennych znaczeniach. Po pierwsze, funkcjonowała jako pomysł na definiowanie i charakteryzowanie metod osiągania rozmaitych, szerokich celów, jak na przykład koniunktura ekonomiczna, wydajność i ogólna użyteczność. Po drugie, była określana jako konieczny warunek istnienia wolności indywidualnej, czyli takiej sytuacji, w której wolni obywatele mogą podejmować indywidualne inicjatywy i samodzielnie dokonywać wyborów, dzięki czemu ich los leży wyłącznie w ich rękach¹².

Dworkin zauważa też, że

wolny rynek, bez względu na to, czy uzasadniany jednym, czy też obydwojma powyższymi argumentami, zaczął być postrzegany jako wróg równości społecznej, a to głównie z tej przyczyny, że mechanizmy wolnej wymiany handlowej narzuciły i umocniły w krajach industrialnych przyzwolenie na tolerowanie ogromnych nierówności majątkowych i społecznych. Zarówno filozofowie polityczni, jak i zwykli obywatele zaczęli w związku z tym postrzegać ideał równości jako przeciwieństwo wartości: ekonomicznej – wydajności, i politycznej – wolności¹³.

Dworkin stoi więc na stanowisku, że „idea wolnego rynku jako pomysł dla ustalania cen szerokiej gamy dóbr ekonomicznych i usług powinna być punktem wyjścia dla każdej postępowej teorii równości zasobów”¹⁴. Wyobraźmy sobie, że grupa rozbitków została wyrzucona przez morze na bezludną wyspę, a prawdopodobieństwo uratowania „robinsonów” jest małe. Łąd, na którym mają przebywać, obfituje jednak we wszelkie dobra niezbędne do prowadzenia normalnego życia. Przymusowi emigranci akceptują założenie, iż nikt nie był wcześniej uprawniony do ich posiadania. Muszą jednak rozdzielić je między sobą po równo. Każdy z rozbitków dysponuje identycznym potencjałem środków płatniczych (np. po 100 muszelek) na licytowanie dóbr potrzebnych do realizacji swych planów życiowych. Jednostki przystępujące do licytacji przyjmują kolejne założenie, a mianowicie akceptują „test zawiści”. Oznacza, że „dystrybucja dóbr może być uznana za równą tylko wówczas, jeśli po zakończeniu licytacji zasobów żaden z jej uczestników nie będzie wolał cudzego koszyka dóbr, ale zadowolony się własnym”¹⁵.

Aukcja powiedzie się wtedy, gdy każdy zadowolony się własnym zakupem i nie będzie ościł pretensji do dóbr, jakie wylicytowały inne osoby. Gdyby ktoś wolał cudzy koszyk, znaczyłoby to, że nie spełnił wymogów „testu zawiści” – mógł wszak zakupić go podczas licytacji zamiast własnego. Idea „testu zawiści” jest uogólnieniem opisanej w eseju Dworkina historii dwóch młodzieńców: Adriana i Clau-

¹² *Ibidem*, s. 66.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*, s. 67.

de'a. Pierwszy jest pracowity i trudni się ogrodnictwem, drugi zaś ma charakter playboya, a jego sposobem na życie jest gra w golfa¹⁶. Młodzieńcy mają odmienne wyobrażenia o dobrym życiu, lecz przystępując do licytacji z równymi środkami przetargowymi, rezerwują dla siebie te dobra, które pozwalają im realizować własne plany życiowe: Adrian kupuje grunt pod uprawę, a Claude z przeznaczeniem na pole golfowe. Choć tryb życia obrany przez każdego z młodzieńców wpłynie na ich późniejszą zasobność materialną, to należy przyjąć, że obaj potraktowani zostali z równym szacunkiem i troską. Każdy z młodzieńców może bowiem prowadzić życie zgodnie z własnym wyborem. Zarówno Adrian, jak i Claude mieli także równe możliwości licytacji dóbr społecznych, które najlepiej odpowiadały ich wyobrażeniom o tym, co stanowi wartość w życiu¹⁷.

Aukcja Dworkina spełni wymogi „testu zawiści” jedynie wówczas, gdy założymy, że żadna jednostka nie jest w gorszej sytuacji pod względem walorów naturalnych. W świecie realnym – jak wiadomo – tak nie jest. Osoby kalekie lub o wątłym zdrowiu mogą wprawdzie wylicytować na aukcji ten sam co inne osoby koszyk dóbr społecznych, ale ich specjalne potrzeby sprawiają, iż znajdują się w gorszym położeniu. Aby osoby upośledzone mogły prowadzić udane życie, muszą ponosić dodatkowe koszty. To z kolei pozbawi ich części muszelek, z którymi przystępują do licytacji dóbr¹⁸.

Aby już na początku aukcji zniwelować różnice między osobami upośledzonymi i zdrowymi, Dworkin proponuje stworzenie funduszu ubezpieczeń. Na fundusz ten zostaje przeznaczona część muszelek z ogólnej puli zasobów społecznych, reszta zaś jest rozdzielona równo pomiędzy uczestników aukcji. Dochodzi w ten sposób do zrekompensowania osobom upośledzonym niezawinionych przez nich cech naturalnych.

W. Kymlicka skomentował to następująco:

Kompensacja przed aukcją sprawia, że każdy może teraz w jednakowym stopniu wybrać i zrealizować wartościowy plan życiowy; równy podział dóbr podczas aukcji gwarantuje, że wszystkie wybory zostaną potraktowane sprawiedliwie. A zatem taka dystrybucja byłaby zarówno obojętna na indywidualne wyposażenie, jak wrażliwa i na ambicje¹⁹.

Dworkin w celu uprawomocnienia systemu ubezpieczeń w swej koncepcji równości zakłada, że uczestników aukcji dzieli „delikatna zasłona niewiedzy” (*thin veil of ignorance*). Oznacza to, że jednostki przystępujące do licytacji dóbr społecznych znają swoje uzdolnienia, plany życiowe oraz ekonomiczne zasady wymiany swych uzdolnień na środki pieniężne, nie posiadają jednak wiedzy o swych ewentualnych upośledzeniach psychicznych i fizycznych. Nie są także w stanie przewidzieć, czy rynek zawsze będzie gotów skorzystać z ich umiejętności i odpowiednio za nie zapłacić. W takich okolicznościach każda rozsądna osoba zgodzi się wykupić polisę ubezpieczeniową, poświęcając na ten cel część przyznanych jej na

¹⁶ *Ibidem*, s. 85-88.

¹⁷ W. Kymlicka, *Współczesna filozofia polityczna. Wprowadzenie*, Kraków 1998, s. 93.

¹⁸ R. Dworkin, *Sovereign...*, s. 74-78; W. Kymlicka, *Współczesna...*, s. 94.

¹⁹ *Ibidem*, s. 95.

początku aukcji muszelek. W świecie rzeczywistym odpowiednikiem tego hipotetycznego systemu ubezpieczeń jest system redystrybucji budżetowych środków pieniężnych – np. na zasiłki dla osób bezrobotnych czy dopłaty na opiekę medyczną dla upośledzonych. Dworkin przyznaje, że trudno jest skonstruować niekontrowersyjny dla opinii społecznej program redystrybucyjny w państwie. Przyjmuje nawet, iż „nie istnieje całkowicie sprawiedliwy model redystrybucji”²⁰. Ten fakt nie stanowi jednak przekonującego argumentu za porzuceniem idei wspierania osób, które z powodu niezawinionych przez siebie ułomności nie mają rzeczywistego dostępu do dóbr społecznych. Ów brak idealnego programu redystrybucji, w opinii Dworkina, nie jest również przeszkodą w realizacji idealistycznej wizji, w której każdy obywatel ma równy dostęp do dóbr społecznych warunkujących pomyślne życie. W tym kontekście Dworkin proponuje więc, aby

zadawała się „w praktyce politycznej” wyborem takich projektów „redystrybucji”, które po rozważeniu wszelkich możliwych skutków „społecznych” ich wdrożenia roszą nadzieję na przybliżenie nas do nieosiągalnego ideału równości, oraz aby być przygotowanym na zrewidowanie założeń obranych już programów, gdy pojawiają się ich nowe modyfikacje lub konkurencyjne pomysły²¹.

Dworkin swoją koncepcją równości protestuje przeciw poglądom ekonomicznym Nowej Prawicy. Ten polityczny i ekonomiczny nurt zakłada, że polityka wyrównywania społecznych nierówności ekonomicznych za pomocą mechanizmów redystrybucyjnych jest szkodliwa dla gospodarki oraz nieefektywna z punktu widzenia założonych celów. Zdaniem Nowej Prawicy jedynie niskie podatki (skutkujące redukcją dotacji na cele społeczne) mogą zapewnić wysoką koniunkturę gospodarczą i przyczynić się – w przyszłości – do wzrostu zatrudnienia oraz dobrobytu²². Tak oto Dworkin sformułował kontrargumenty wobec powyższych tez ekonomicznych:

To mało prawdopodobne, aby osoby, które przez wiele lat były bezrobotne, mogły zrekompensować potem swe straty bez wprowadzenia kosztownych programów reedukacyjnych; w szczególności niemożliwe będzie wynagrodzenie im ich uszczerbków w psychic. Dzieci, którym odmawia się odpowiedniego odżywiania i realnych szans na dostęp do edukacji na wysokim poziomie, nie odrobą już tego deficytu w przyszłości, nawet jeśli kondycja ekonomiczna państwa ulegnie w przyszłości poprawie²³.

Wszelkie projekty gospodarcze, które domagają się, aby w imię zapewnienia przyszłego większego dobrobytu redukować aktualne nakłady na pomoc społeczną, przedsięwzięcia kulturalne, ochronę zdrowia i edukację, są dla Dworkina realizacją programów utylitarnych, zaprzeczających zasadzie równości. Domagają się one uprawnocnienia nieodwracalnych strat niektórych grup społecznych w celu przysporzenia doraźnych korzyści dla budżetu państwa lub bogatszych warstw społecznych. Według Dworkina nie są zgodne z doktryną egalitaryzmu liberalnego²⁴.

²⁰ R. Dworkin, *A Matter...*, s. 208.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*, s. 209.

²⁴ *Ibidem*, s. 210-211.

Stanisław Obirek

HOLOKAUST – PROBLEM BOGA CZY CZŁOWIEKA?

Kiedy w czerwcu 2002 r. Jan Woleński, podsumowując roczny cykl spotkań w krakowskim Centrum Kultury Żydowskiej zatytułowany „Polacy i Żydzi od nowa”, powiedział, że w świetle dotychczasowych dyskusji na temat Holokaustu rzeczą nader pożądaną byłoby wyłączenie wymiaru religijnego, wydawało mi się, że tak nie można. Byłem bowiem głęboko przekonany, iż właśnie wymiar religijny odegrał, jeśli nie decydującą, to w każdym razie istotną rolę zarówno w samym przebiegu zniszczenia europejskich Żydów, jak i w reakcji na to wydarzenie chrześcijańskiej Europy. Tak oto zrodziła się druga część wspomnianego cyklu „Teologia Holokaustu”.

Nie było rzeczą łatwą przekonanie uczestników spotkań o możliwości i sensowności tego rodzaju dyskursu. Sprawy nie ułatwiała dostępna literatura przedmiotu ani zapraszani goście. Wśród nich znalazła się m.in. Maria Orwid, która już od lat pięćdziesiątych zajmowała się w ramach prac zespołu kierowanego przez Tadeusza Kępińskiego tzw. „syndromem kacowników”, a więc osobami nie potrafiącymi się odnaleźć w życiu po przeżyciach w obozach koncentracyjnych. Otóż według Orwid, która sama przeżyła wojnę po aryjskiej stronie we Lwowie, sprawą najważniejszą było znalezienie właściwego języka i kategorii pojęciowych władnych nazwać obozowe przeżycia, a następnie odkrycie sensu życia „po tym, co ci ludzie przeżyli”. Dziś za głównego teoretyka spojrzenia na życie jako poszukiwanie sensu uchodzi Viktor Frankl, który sam przecież trzy lata przeżył w obozach koncentracyjnych¹.

Zarówno dla Frankla, jak i dla zespołu Kępińskiego szczególne doświadczenie żydowskie nie było istotne. Dzisiaj Maria Orwid nadal zajmuje się problemem sprzed 50 lat, ale już wspólnie z kolegami z Niemiec i Izraela, a Holokaust stał się sprawą dominującą, przy czym nie chodzi już tylko o przeżycia obozowe. Równie obciążone jest drugie, a nawet trzecie powojenne pokolenie ofiar. Profesor Maria Orwid jest agnostyczką, więc problem Boga nie był i nie jest dla niej problemem.

¹ Por.: V. Frankl, *Man's Search for Meaning*, New York 1959, pierwsze wydanie ukazało się w 1946 r. w języku niemieckim: *Ein Psychologe erlebt das Konzentrationslager*.

Innym moim gościem był katolicki ksiądz Manfred Deselaers, od 1990 r. pracujący w Centrum Dialogu i Modlitwy w Oświęcimiu. W 1999 r. wydał książkę *Bóg i zło w świetle biografii i wypowiedzi Rudolfa Hoessa, komendanta Auschwitz*. Deselaers ujmująco i z ogromną prostotą mówił o swojej obecności w Oświęcimiu, mówił o Niemcu, który czuje się odpowiedzialny za to, co się tam stało, mimo że urodził się w 1955 r. Przyznam jednak, że teologia pozwalająca widzieć w Auschwitz „Golgotę naszych czasów” jest mi obca. Nie przekonuje eksponowanie właśnie w miejscu Zagłady Żydów europejskiej postaci św. Maksymiliana Kolbego, którego przedwojenna działalność jako wydawcy wysokonakładowego pisma „Rycerz Niepokalanej” w dużym stopniu współtworzyła antysemickie nastroje w społeczeństwie polskim. Niemniej samo Centrum, zwłaszcza dla katolików, jest bardzo ważne.

Zaprosiłem również – pracującego wtedy w Krakowie z ramienia Fundacji Laudera – rabina Saszę Pekarica. Jego odpowiedź była zwięzła i krótka – Holokaustem powinni się zajmować ci, którzy są za niego odpowiedzialni, a nie ofiary. Dla nas, ortodoksyjnych Żydów, to nie jest problem – kontynuował. Ta lakoniczność rabina dość mnie strapiła, ale też pogodziła z moją własną bezradnością wobec problemu Zagłady. Krótko mówiąc, problem obecności Boga w Holokauście okazał się nad wyraz trudny. To będzie kolejna próba zmierzenia się z tym „niemożliwym tematem”. Przewodnikami będą z jednej strony myśliciele żydowski, a z drugiej teologowie katoliccy.

Swoisty problem

Holokaust jest problemem, problemem niezwykle trudnym. Nie jest to równanie matematyczne czy partytura muzyczna, których rozwiązanie, choć łączące się z koniecznością opanowania określonych procedur badawczych czy po prostu umiejętności technicznych, prowadzi do satysfakcji poznawczej i przyjemności estetycznej. Holokaust ma odmienną naturę. Jego zgłębianie łączy się z pragnieniem zrozumienia jednego z najtragiczniejszych epizodów w historii ludzkości i najciemniejszych stron ludzkiej natury. Nie jest to wiedza łatwa do przyswojenia. Ponadto, zajmowanie się Holokaustem oznacza również, z konieczności, dokonywanie wyboru studiowanych materiałów i literatury przedmiotu. Poza tym, i to wydaje się najtrudniejsze, domaga się rewizji wielu przekonań i wyobrażeń na temat człowieka. Inaczej mówiąc, nie można zajmować się problematyką Holokaustu w sposób bezkarny czy „obiektywny”. Holokaust zmusza do zajęcia wyraźnego stanowiska, do wyrażenia własnego zdania. Dotyczy to zarówno ofiar, jak i świadków, a nawet katów czy potomków tych trzech grup. Zresztą tam trójdzielny podział okazuje się nie do końca przylegając do rzeczywistości. Wystarczy wspomnieć o niezwykle obfitej literaturze, powstałej głównie w Niemczech, na temat opozycji nazistowskiej. Jej bohaterowie zdają się zagarniać pamięć dzisiejszych Niemców. Przywołajmy takie nazwiska, jak Bernard Lichtenberg, katolicki ksiądz z Berlina, jezuita Rupert Mayer, zmarły tuż po wojnie i znany w Niemczech przeciwnik nazizmu, i Alfred Delp, wypracowujący wraz z protestanckimi przyjaciółmi koncepcję Niemiec bez Hitlera, stracony w 1945 r.,

protestancki pastor Dietrich Bonhöffer, również stracony w 1945 r. za konsekwentną krytykę reżimu hitlerowskiego. Wszyscy oni są otoczeni swoistym kultem i wdzięczną pamięcią jako ci, którzy uratowali godność Niemiec w czasie nazistowskiego barbarzyństwa. Bywając w Niemczech, głównie o nich słyszałem w kręgach kościelnych, nigdy o entuzjzmie mas wybierających Adolfa Hitlera i jego partię. Również filmy przyczyniają się do problematyzacji czarno-białego obrazu. I to nie tylko niemieckie, jak *Upadek*, *Dziewiąty dzień* czy *Sophie Scholl – ostatnie dni*, ale nawet Spielberga *Lista Schindlera* czy Polańskiego *Pianista*. Do tej samej kategorii należy zaliczyć powieść Güntera Grassa *Idąc rakiem*, opisującą katastrofę statku niemieckiego przewożącego kilka tysięcy ludności cywilnej z Prus Wschodnich do Niemiec w 1945 r.

Być może – zwróciła mi na to uwagę Hanna Garewicz-Buczyńska – wszelkie rozważania na temat stosunku Niemców do Holocaustu należałoby zacząć od słynnego tekstu Karla Jaspersa z 1946 r. *Die Schuldbegriffe*, w którym wyróżnił on cztery rodzaje winy: kryminalną, polityczną, moralną i metafizyczną. Tylko odpowiedzialność za pierwsze dwie może być rozstrzygnięta przez sądy, natomiast wina moralna podlega osądowi sumienia, a metafizyczna – samemu Bogu. Niewątpliwie intencją filozofa była obrona narodu niemieckiego przed totalnym potępieniem, niemniej te dystynkcje mogą okazać się użyteczne w rozważaniach nad Holocaustem jako takim. Mówię o tym, co kształtuje pamięć o Holokauście głównie w Niemczech, nie bez powodu przecież, ale jest to ważne, jak sądzę, również dla nas w Polsce, gdzie zwłaszcza Kościół katolicki uczynił wiele, by pamięć o II wojnie światowej, a więc również o Holokauście, sprowadzić do męczeństwa katolików. Jest rzeczą zastanawiającą, że nawet organizowany przez Kościół katolicki w Polsce po raz dziewiąty Dzień Judaizmu tego nie zmienia. Oto w Kielcach, gdzie 17 stycznia 2006 r. ten dzień obchodzono, biskup Kazimierz Ryczan powiedział:

Zechciejmy wspomnieć piękną polską przeszłość dialogu z Żydami. Dialog ten miał na imię tolerancja. Polska tolerancyjna miała swoją praktykę, ustawodawstwo i teorię, które sięgały średniowiecza, a zostały rozwinięte w XVI wieku. [...] W ojczyźnie naszej było miejsce dla Żydów, Białorusinów, Ukraińców, Tatarów. Ojczyzny przed wrogami bronili także Polacy pochodzenia żydowskiego. Na jednej ławce szkolnej siedzieli uczniowie polscy i żydowscy. O tym należy wspomnieć dla prawdy i społecznej sprawiedliwości.

Nawet jeśli to fragment kazania, wygłoszonego zresztą w obecności licznych Żydów, zaskakuje retoryka tak umiejętnie przemilczająca fakty. Zaskakuje tym bardziej, że słowa te padły w Kielcach w 60. rocznicę niesławnej pamięci pogromu. Nie wchodząc w szczegóły historiografii uprawianej na ambonach polskich kościołów, można w nich widzieć reakcję na podobne próby zawłaszczenia pamięci o wojnie przez komunistyczne władze Polski Ludowej, usprawiedliwić jej jednak nie sposób.

Rzecz zaskakująca, lawinowo rosnąca literatura przedmiotu jest głównie dziełem ofiar. Z jednej strony to zrozumiałe (potrzeba upamiętnienia cierpienia swego bądź najbliższych), ale z drugiej – zdumiewa. Bycie ofiarą łączy się bowiem z przeżyciem utraty własnej godności i wspomnianie takiego doświadczenia nie jest łatwe. Literatura wspomnieniowa nie powstała tuż po wydarzeniach (oczywiście nie

zapominam o ciągle publikowanych zasobach Archiwum Ringelbluma), niekiedy czas inkubacji liczyć trzeba na dziesięciolecia.

W porównaniu ze wspomnieniami ofiar kaci są znacznie bardziej powściągliwi (to też zrozumiale, nie mówią, bo obawiają się odpowiedzialności karnej, a ich najbliżsi nie chcą żyć w cieniu zbrodni). Świadkowie też nie należą do zbyt elokwentnych. Ogrom zbrodni, przekraczającej wszystko, czego do tej pory doświadczyła ludzkość, nie ułatwia jej nazwania. Może niekiedy udało się to poetom, jak Tadeuszowi Różewiczowi czy Czesławowi Miłoszowi. Wszystkie poznane opisy, wspomnienia, analizy i tak nie ułatwiają poznania, „jak to naprawdę było”.

Jak już powiedziałem, w dużej mierze jesteśmy zdani na relacje ofiar, z oczywistych względów (emocjonalny ładunek przeżyć, możliwość zatracenia proporcji, brak dystansu itd.) zmuszające do ostrożności. Niemniej negowanie ich wartości poznawczej oznaczałoby negowanie wartości ludzkiego doświadczenia w ogóle, a to byłoby absurdalne.

Dotarcie do decyzji, która wprawiła w ruch zbrodniczy mechanizm, nastęcza spore trudności, ale sam fakt i jego główni protagoniści (konferencja w Wannsee 20 stycznia 1942 r.) są dobrze znani. Mimo to pojawiają się zróżnicowane interpretacje, aż po całkowite negowanie „ostatecznego rozwiązania kwestii żydowskiej”. Te problemy wielokrotnie opisywano i nie ma potrzeby do nich wracać, jest to zresztą sprawa

historyków II wojny światowej, a ja takim historykiem nie jestem. Zajmuje mnie natomiast pytanie, jak z problemem Holokaustu radzą sobie myśliciele, zarówno chrześcijańscy, którzy próbują odpowiedzieć, jak to było możliwe, że w sercu chrześcijańskiej Europy taka zbrodnia mogła się dokonać (nie bez powodu właśnie chrześcijaństwo obarcza się winą za Holokaust), jak i żydowscy, którzy musieli zmierzyć się z pytaniem, dlaczego taki los spotkał naród wybrany przez Boga. Jest też specyficznie polski problem dotyczący Holokaustu, który próbowano różnorodnie rozwiązać. Zaczniemy od niego.

Polska specyfika

Jak wspomniałem, nie jestem badaczem dziejów II wojny światowej i nie zamierzam wchodzić na teren zarezerwowany dla znawców źródeł i dokumentów z epoki. Mnie interesują dzieje polskiej pamięci, a dokładniej, kłopoty z tą pamięcią. Wydaje się, że najlepiej zacząć od własnej, naznaczonej osobistym doświadczeniem perspektywy. Jest ona dogodnym punktem wyjścia do ewentualnej debaty i wyklucza posądzenie o „zawłaszczenie tej pamięci”. Otóż dla mnie, czy może szerzej, dla mojego pokolenia rzeczą szczególną jest świadomość „zmieniającej się pamięci”, albo inaczej – współistnienia różnych pamięci. Ryzykując pewne uproszczenie, podzielę ją na trzy rodzaje – pamięć rodzinną, szkolną i kościelną. Był czas, powiedzmy – do matury, a więc połowy lat 70., gdy te pamięci, choć różne i często wręcz się wykluczające, w sposób bezkonfliktowy tworzyły moją tożsamość Polaka – katolika urodzonego i wychowanego w Polsce Ludowej. W tej pamięci nie było miejsca na pamięć o Ho-

lokauscie czy o Żydach, mimo że pochodzę z typowo wieloetnicznej miejscowości, w której Żydzi do II wojny światowej stanowili prawie 50% mieszkańców. Ale o tym dowiedziałem się znacznie później. Ta pamięć widocznie nie była ani mnie, ani mojej rodzinie, ani moim wychowawcom potrzebna.

Sytuacja zmieniła się na studiach i później w tzw. dorosłym życiu. Pamięć o Holokauście „wtargnęła” i w dużym stopniu zakwestionowała moje dotychczasowe rozumienie przeszłości. Nie sądzę, by tego rodzaju „wtargnięcie” było tylko moim problemem. Ja po prostu gorzej sobie z tą nową sytuacją radziłem. Albo lepiej – nie radziłem sobie z nią w żaden sposób. Działo się to przede wszystkim z powodu spotkań z konkretnymi osobami, które te same fakty i ten sam czas pamiętały inaczej. Byli to głównie Żydzi i osoby niewierzące, których spojrzenie na wojnę i rolę Kościoła katolickiego różniło się od mojego. Może naiwnie, ale wydawało mi się, że te różne wersje można jednak uzgodnić, wystarczy trzymać się twardych faktów i nie koncentrować uwagi na ich interpretacji. Tak włączyłem się w rozmowy z Żydami i ludźmi niewierzącymi, znowu w przeświadczeniu, że uzgodnienie „wspólnego stanowiska” będzie możliwe. Przyznam od razu, że do tej pory takiej nadziei nie utraciłem. Pozostawiam na boku bardzo ważny problem polskiego antysemityzmu, który zasługuje na oddzielne potraktowanie². Przy czym literatura przedmiotu jest tak rozległa, iż nie sposób rozeznąć się w problematyce ciągle jeszcze badanej przez wiele dyscyplin.

Trzy ważne teksty

Odchodząc od mego własnego, dość osobliwego doświadczenia, chciałbym przypomnieć trzy teksty, które w ostatnich latach poniekąd wyznaczyły kierunek polskiej debaty o Holokauście. Wcześniej takiej debaty, należy to podkreślić, nie było, albo ja nie byłem jej świadom.

Pierwszy tekst to opublikowany w „Tygodniku Powszechnym” w 1987 r. esej Jana Błońskiego *Biedni Polacy patrzą na getto*, który autor zakończył niepokojącym i uspokajającym jednocześnie pytaniem o rolę polskiego antysemityzmu w ludobójstwie Żydów:

Czy doprowadził on do wzięcia udziału w ludobójstwie? Nie. Kiedy czyta się to, co o Żydach wypisywano przed wojną (nawiasem mówiąc, dzięki książce Ronalda Modrasa wiemy, że wypisywano naprawdę rzeczy przerażające, i to głównie w prasie katolickiej³, a na Uniwersytecie Jagiellońskim jest przygotowywana praca doktorska nt. „Judaizm rabiniczny i współczesny w pismach teologów katolickich w Polsce w latach 1918–1939”⁴), kiedy się odkrywa, ile było w polskim społeczeństwie nienawiści

² Interesujące spojrzenie z perspektywy ratowania Żydów prezentuje N. Tec, autorka wielu książek na temat Holokaustu, por. jej artykuł *Polish Anti-semitism and the Rescuing of Jews*, „East European Quarterly”, vol. XX, no. 3, September 1986.

³ R. Modras, *Kościół katolicki i antysemityzm w Polsce w latach 1933–1939*, tłum. W. Turopolski, przedm. S. Obirek, Kraków 2004.

⁴ Lekcja dotychczasowych ustaleń A. Lysiak jest niezwykle pouczająca, dowiadujemy się bowiem, iż poza dość fragmentarycznymi wyimkami z Talmudu głównym źródłem wiadomości o Żydach i judaizmie dla polskich teologów katolickich okresu międzywojennego były *Protokoły mędrców Syjonu*.

– można się nieraz zdziwić, że za słowami nie poszły czyny. Ale nie poszły (albo szły rzadko). Bóg rękę zatrzymał. Tak, Bóg, bo jeśli nie wzięliśmy udziału w tej zbrodni, to tylko dlatego, że byliśmy jeszcze trochę chrześcijanami, że w ostatniej chwili pojęliśmy, jak szatańskie było to przedsięwzięcie... Ale od współwiny wcale to nas nie uwalnia. Skażenie, zbeszczeszczenie polskiej ziemi miało miejsce i dalej ciąży na nas obowiązek oczyszczenia. Chociaż – na tym emmentarzu – sprowadza się już tylko do jednego: do obowiązku zobaczenia naszej przeszłości w prawdzie⁵.

Jak widać, Błoński nie chciał wiele. A jednak jego dość tajemnicze sformułowanie o „współ-winie” sprowokowało szeroką dyskusję. Dopowiedzenie Jana Błońskiego, rok później w Jerozolimie, w ramach polsko-izraelskiej konferencji, na której jego tekst był szeroko komentowany, nie ułatwia rozumienia: Holokaust jest wezwaniem do nowego spojrzenia na nas jako na tych, którzy – choćby w małym stopniu – pozwolili, aby miał miejsce. Każe nam inaczej patrzeć na nas samych, czyli na własną przeszłość, bo tożsamość opiera się na pamięci. A to właśnie jest czymś, przed czym broni się znaczna część Polaków. Zrozumienie współodpowiedzialności oznacza – w tym przypadku – przyznanie się do win przeszłości i jej ponowną ocenę. Błoński słusznie dodał: „To przyznanie się jest bardziej potrzebne nam niż Żydom i mogą się tylko cieszyć, że młode pokolenia rozumieją to coraz jaśniej, co zapewne znajdzie także wyraz w przyszłej historiografii”⁶. Błoński w swoich rozważaniach odwołał się do poezji Czesława Miłosza, zwłaszcza do wieloznacznego i w rzeczy samej niepokojącego wiersza *Biedny chrześcijanin patrzy na getto*. Jan Woleński w interesującym artykule *Kaci, ofiary i bierni widzowie (przyczynek do rozumienia Holokaustu)*⁷ odrzuca sugestię Błońskiego:

Jan Błoński w swym słusznie sławnym eseju *Biedni Polacy patrzą na getto*, ogłoszonym na początku 1987 r., odróżnił współdziałal i współwincę, stwierdzając przy tym, że można być współwinnym, nie biorąc udziału. Uznał, że Polacy byli współwinni Zagłady, bo wprawdzie nie brali w niej udziału, ale też jej nie przeciwstawili się w takim stopniu, w jakim mogli byli to uczynić. Z powodów już częściowo wyluszczonej nie zgadzam się z tym poglądem, ponieważ moim zdaniem wina zawsze rodzi problem odpowiedzialności. Nie można więc być współwinnym, nie będąc równocześnie współodpowiedzialnym. I na odwrót, jednostkowa wina (poza szczególnymi przypadkami w prawie, ale to można tutaj pominąć) jest związana z odpowiedzialnością. Jeśli nawet stosować kategorię odpowiedzialności do zbiorowości, to z wyraźną świadomością, że mamy na myśli coś innego niż w wypadku jednostek. Twierdząc, że Polacy zrobili dla Żydów mniej więcej tyle, ile mogli, gdy sprawa rozważana jest w perspektywie zachowań masowych, nie chcę sugerować, że jest to powód do dumy czy samozachwytu.

Nawet jeśli rozumiem stanowisko Woleńskiego, to raczej przyznaję Błońskiemu, który zwrócił uwagę na ważny element – Polacy to społeczeństwo nie tylko chrześcijańskie, ale opierające przeciw swojej tożsamości na wartościach chrześcijańskich, stąd zasadność wymogu „czynienia więcej”. Poza tym dzisiaj nasza wiedza na temat społeczeństwa polskiego jest znacznie bogatsza i mniej jesteśmy skłonni przy-

⁵ Za: J. Błoński, *Biedni Polacy patrzą na getto*, Kraków 1996, s. 23.

⁶ *Ibidem*, s. 34-35.

⁷ W Księdze pamiątkowej ku czci Piotra Sztompki [w druku]; za udostępnienie artykułu dziękuję Autorowi.

wolywać Żegotę jako przykład solidarności z prześladowanymi Żydami⁸, jest ona raczej szlachetnym, ale jednak wyjątkiem.

Dziesięć lat później, w 1997 r., w dramatycznie zmienionych warunkach jezuita Stanisław Musiał, również na łamach „Tygodnika Powszechnego”, opublikował głośny apel *Czarne jest czarne*, domagając się oficjalnego napiętnowania antysemitycznych kazań ks. Henryka Jankowskiego. Tekst Musiała, podobnie jak esej Błońskiego, był żywo dyskutowany. Nie doprowadził jednak do zmiany stanowiska hierarchicznego Kościoła, wprost przeciwnie, stał się powodem coraz większego osamotnienia Stanisława Musiała w jego własnym zakonie i publicznego napiętnowania przez hierarchię kościelną. Z drugiej jednak strony właśnie dzięki *Czarne jest czarne* i innym wystąpieniom, m.in. w sprawie klasztoru sióstr karmelitanek w Auschwitz czy stawianych tam krzyży, zyskał opinię bezkompromisowego szermierza pojednania chrześcijańsko-żydowskiego.

Szczególnie dramatyczny przebieg miała recepcja opublikowanej w 2000 r. książki Jana T. Grossa *Sąsiedzi*, przypominającej dokonany przez Polaków mord na Żydach w Jedwabnem 10 lipca 1941 r. Dzięki tej dyskusji Instytut Pamięci Narodowej opublikował w 2002 r. dwa tomy studiów *Wokół Jedwabnego*, Anna Bikont napisała w 2005 r. interesującą książkę-wyznanie *My z Jedwabnego*. Zaś osobliwym finałem ogólnonarodowej dyskusji nad mordem w Jedwabnem było przyznanie honorowego obywatelstwa Jerzemu Robertowi Nowakowi, autorowi *Stu kłamstw Jana T. Grossa*. Książka *Sąsiedzi* to w gruncie rzeczy przypomnienie znanych historykom faktów i można się dziwić, że wywołało ono tak ogromne emocje i polaryzację nie tylko stanowisk polskich historyków, ale i całego społeczeństwa. Stanowisko zajęte przez Kościół nie było wolne od dwuznaczności; akt skruchy polskich biskupów w kościele Wszystkich Świętych w Warszawie, skierowany do Boga, nie ułatwiał zrozumienia, co tak naprawdę o tragedii jedwabniańskich Żydów myśli polski Kościół katolicki, zwłaszcza jeśli pamięta się także o dwuznacznym zachowaniu tamtejszego proboszcza i biskupa diecezji łomżyńskiej. Wydaje mi się, że osławione Radio Maryja, którego głównym autorytetem w sprawach żydowskich jest wspomniany „honorowy obywatel Jedwabnego”, właśnie jako radio katolickie (przynajmniej z nazwy) umożliwiło szerzenie mowy nienawiści i sprawiło, że antysemityzm na nowo zdominował kościelne myślenie (jeśli w ogóle kiedykolwiek zanikł) i zaczął, by przywołać celne określenie Tomasza Żukowskiego⁹, katolickie umyśle.

Teologia żydowska po Holokauście

Holokaust prowokował dwie skrajne reakcje ludności żydowskiej – jedni dostrzegali w nim karę za grzechy, inni tracili wiarę. Między tymi dwiema skrajnymi postawami jest całe spektrum zachowań, które można prześledzić, analizując zapiski z epoki.

⁸ Mam tu na myśli wstrząsające dokumenty z epoki opracowane przez B. Engelking, *Donosy do władz niemieckich w Warszawie i okolicach w latach 1940–1941*, Warszawa 2003, i J. Grabowskiego, *Szantażowanie Żydów w Warszawie 1939–1943*, Warszawa 2004.

⁹ T. Żukowski, *Mówić nie mówiąc za wiele*, „Bez Dogmatu” 2001, nr 47.

Nie one jednak będą przedmiotem mojej uwagi. Chciałbym się zatrzymać na kilku koncepcjach wypracowanych przez najbardziej wpływowych myślicieli żydowskich w ostatnich dziesięcioleciach. „Nie ma odpowiedzi na Auschwitz... Próba odpowiedzi to najwyższe bluźnierstwo. Izrael uzdalnia nas do uniesienia agonii Auschwitz bez popadania w skrajną rozpacz, do doświadczenia promienia Bożej obecności w dżungli historii”. Te słowa Abrahama Joshui Heschela (1907–1972) z jego książki *Izrael: An Echo of Eternity*, opublikowanej w 1969 r. pod wrażeniem wojny sześciodniowej w 1967 r., jak i kilkakrotnych wizyt w Izraelu, w sposób sugestywny wskazują, co myślał o Holokauście autor *The Prophets*, książki słusznie uchodzącej za jego odpowiedź na tragedię Shoah¹⁰. Takiej odpowiedzi nie tylko nie ma, ona może być sformułowana nie tyle po Auschwitz, ile raczej wbrew Auschwitz. Cała twórczość rabina Heschela, „główni wyciągniętej z pożogi”, jest niczym innym jak potwierdzeniem, że taka odpowiedź wbrew Holokaustowi jest możliwa. Otóż zdaniem Heschela Holokaust był dziełem człowieka zmierzającego do wymazania imienia Boga i wymordowania wybranego przez Niego ludu. Programowo więc Heschel nie zajmował się nim, a całe życie poświęcił zgłębianiu Księgi Boga i komentarzy pisanych przez wierzących w Niego ludzi. W Bogu Biblii dostrzegał „Boga szukającego człowieka”, zaś życie ludzkie widział jako „nieustanne szukanie Boga”. W tej perspektywie jest rzeczą zrozumiałą, iż najważniejszą księgą była dla niego „Niebiańska Tora”, trzypięciotomowy komentarz nie tylko do Biblii, ale i Talmudu, napisany w języku hebrajskim¹¹. Nie jest wykluczone, iż jednym z powodów napisania i opublikowania tego komentarza była obrona Heschela przed zarzutem „chryścianizacji” Boga Biblii Hebrajskiej. Trzeba też wspomnieć o zaangażowaniu społecznym Heschela, ale to jest inna sprawa, której nie możemy poświęcić tutaj więcej miejsca.

Odmiennej charakter ma odpowiedź Emila Fackenheim (1916–2003), niemieckiego Żyda, któremu udało się uciec z nazistowskich Niemiec. Jego zdaniem, najbardziej sformułowanym w książce *God's Presence in History. Jewish Affirmations and Philosophical Reflections*, opublikowanej w 1970 r., Auschwitz stał się nowym, 614 przykazaniem (*Commanding Voice of Auschwitz*). Tak jak Synaj był miejscem objawienia Dekalogu, tak, niezależnie od tego jak paradoksalnie, a nawet absurdalnie to może brzmieć, katastrofa Holokaustu jest przykazaniem, by nigdy jej nie zapomnieć, by ciągle o niej pamiętać, w przeciwnym razie Hitler osiągnąłby zwycięstwo z grobu. Nie jest to stanowisko podzielane przez wielu Żydów, niemniej stanowi próbę „oswojenia” Holokaustu, czyniąc to wydarzenie punktem wyjścia dla nowej samoświadomości współczesnych Żydów. Fackenheim często przywołuje twórczość Eli Wiesela, autora poruszającej książki *Noc*, w której klasyczna już scena wieszania zakładników jest traktowana jako jedna z odpowiedzi na pytanie, gdzie był Bóg w Auschwitz – właśnie w ofiarach. W 1982 r. Fackenheim rozwinął główne tezy z *God's Presence in History* w książce *To Mend the World*.

¹⁰ Tak to ujmuje E. Kaplan: „His fullest ethical response to the Holocaust remains *The Prophets* (1962), which he dedicated 'to the martyrs of 1940–1945'”, E. Kaplan, *Holiness in Words. Abraham Joshua Heschel's Poetics of Piety*, New York 1996, s. 129.

¹¹ Wydanie angielskie: *Heavenly Torah. As Refracted through the Generations* ukazało się w Nowym Jorku dopiero w 2005 r.

Nie jest rzeczą wygodną krytykowanie jednego z największych autorytetów teologii po Holokauście, niemniej wydaje się, iż taka krytyka jest konieczna. Przywołam zdanie Harolda Kasimowa, jednego z uczniów Abrahama Heschela, ocalałego z Hołokaustu, który napisał mi w mailu:

His idea [Fackenheim] that we remain Jews so as not to give Hitler a posthumous victory and putting the Holocaust at the center of Judaism has always been a problem for me. Jews remain Jews because they have faith in God and that the Torah is a path given by God, not because of any historical event, even such a traumatic one. What is central to Judaism is Sinai, not Auschwitz¹².

Jak się wydaje, to właśnie stanowisko Kasimowa jest typowe dla „teologii wbrew Auschwitz”. Poza tym, nie bez powodu zarówno Emil Fackenheim, jak i Eli Wiesel uchodzą za twórców nie tylko nowego przykazania, ale wręcz „nowej religii opartej na Holokauście”. W takim spojrzeniu na Holokaust istotnie istnieje ryzyko absolutyzacji tego doświadczenia, stąd dość abstrakcyjne i właściwie niczemu nie służące dyskusje na temat wyjątkowości Hołokaustu Żydów. Dodać trzeba, że właśnie takie absolutyzujące spojrzenie na to doświadczenie stało się źródłem kontrowersyjnych Marszów Żywych, w których od lat uczestniczą młodzi Żydzi, głównie ze Stanów Zjednoczonych i Izraela. W ostatnich latach również i to przedsięwzięcie stało się przedmiotem poważnych debat w Izraelu i w Polsce.

Interesującą propozycję przedstawił Hans Jonas (1903–1993) w opublikowanej również w języku polskim książce *Idea Boga po Auschwitz*, w której nawiązuje do kabalistycznej idei *cimcum* – wycofania się Boga w chwili stwarzania świata, a tym samym samoograniczenia się. Ta idea pozwoliła Jonasowi wypracować dość interesującą ideę Boga bezradnego wobec zła dokonywanego przez człowieka i w ten sposób ratować Jego dobroć (za cenę wszechmocy):

Po Auschwitz możemy z większą niż kiedykolwiek stanowczością powiedzieć, że wszechmocne Bóstwo albo nie byłoby wszechdobre, albo (w swych rządach nad światem, w których dopiero możemy je ująć) całkowicie niezrozumiałe. Jeśli zaś Bóg w pewien sposób i pewnym stopniu ma być zrozumiały (czego musimy się trzymać), to Jego dobroć musi się dać pogodzić z istnieniem zła, co jest możliwe tylko pod warunkiem, że Bóg nie jest wszechmocny. Tylko pod tym warunkiem można utrzymać tezę, że Bóg jest zrozumiały i dobry, choć w świecie istnieje zło¹³.

Innymi słowy, Jonas, zapewne nie bez wpływu badań nad gnostycyzmem, próbuje znaleźć odpowiedź na tradycyjne pytanie teologii – *unde malum* – skąd zło – by usprawiedliwić niejako możliwość zaistnienia Auschwitz. I tak Holokaust zostaje ostatecznie uznany za dzieło człowieka, z którym Bóg nie ma nic wspólnego.

Ciekawą propozycję interpretacyjną Holokaustu przedstawił ortodoksyjny rabin, Irving Greenberg, znany ze swego otwartego stanowiska wobec chrześcijaństwa. Otóż dla Greenberga Shoah jest zwieńczeniem bałwochwalczego uwielbienia dla ludzkiej mocy i nieograniczonej wolności:

¹² Harold Kasimow jest, jak sam się określa, „religijnym pluralistą”, dla którego drogą do Boga jest judaizm. Wykłada od lat problemy dialogu międzyreligijnego w Grinnell College i jest autorem wielu artykułów dotyczących tej tematyki. Po polsku ukazały się dwa tomy wydanych przez niego studiów, jeden poświęcony myśli Abrahama J. Heschela, drugi recepcji nauczania Jana Pawła II:

¹³ H. Jonas, *Idea Boga po Auschwitz*, Kraków 2003, s. 42.

W dwudziestym wieku, bezkrytycznie czczona ludzka moc stała się absolutem. Jest to archetyp balwochwaltwa – skończona ludzka moc łamie wszelkie granice i staje się fałszywym absolutem i źródłem śmierci zamiast życia. Granicznym przypadkiem tego moralnego i religijnego raka był Holocaust i to nie tylko ze względu na wszechogarniającą śmierć. Shoah był owocem nieograniczonej ludzkiej mocy i wolności¹⁴.

Wypracowując na gruncie tradycyjnego judaizmu idee pluralizmu religijnego, Greenberg proponuje również nowe spojrzenie na Jezusa jako „mesjasza, któremu się nie udało” (*failed messiah*), włączając go w ten sposób do długiej listy znanych z Biblii Hebrajskiej postaci, które poniosły klęskę, od Abrahama poczynając, poprzez proroków, a na wielkich postaciach judaizmu rabinicznego kończąc. Jest to zmiana dość znaczna w stosunku do tradycyjnego spojrzenia na Jezusa jako „fałszywego mesjasza”. Sam Holocaust jest wyzwaniem nie tylko dla judaizmu, ale i dla chrześcijaństwa, gdyż odsłonił absurd nie tylko nienawiści do drugiego człowieka, ale i zgubne skutki obojętności na zło, jakie go spotyka. I to właśnie Holocaust, jak też powstanie, po dwóch tysiącach lat, niezależnego państwa Żydów i nowoczesność z jej odwróceniem się od religii (a raczej radykalne wyzwania kierowane pod jej adresem) to trzy najważniejsze czynniki, zdaniem Greenberga, zmuszające do przemyślenia na nowo tradycyjnego spojrzenia na siebie wyznawców judaizmu i chrześcijaństwa. Musimy razem zastanowić się nad tym, czego w tej nowej sytuacji oczekuje od nas wspólny Bóg, jak winniśmy odpowiedzieć na zaproszenie przymierza, rozumianego w każdej z naszych religii w inny, ale przecież nie wykluczający się wzajemnie sposób. Jediną drogą do znalezienia właściwej odpowiedzi będzie zaangażowanie się w udoskonalenie świata – *tikkun olam* – każda z dwóch religii znajduje właściwe wskazania we własnej Tradycji, nie możemy też zapominać, że naszą wspólną (i zawsze za taką uznawaną!) Tradycją jest Biblia Hebrajska.

Zdaniem Irvinga Greenberga istniejący i zaakceptowany pluralizm religijny jest nie tyle smutną koniecznością, którą należy tolerować, ile raczej przejawem bogactwa Boga, wiernego swemu przymierzu zawartemu z Noem i z całą ludzkością. Każda religia, a nawet idee świeckiej współczesności, to różne odpowiedzi na zaproszenie Boga-Stwórcy skierowane do każdego człowieka¹⁵. Nieco szerzej przedstawiłem stanowisko Greenberga, gdyż wydaje mi się, iż właśnie w kontekście rozważań nad Holocaustem sformułował on konstruktywną propozycję dialogu z chrześcijaństwem – to wspólny namysł nad miejscem oczekiwania na Mesjasza mógłby stać się okazją do przewyciężenia narosłych (dodajmy, głównie z powodu arogancji teologów chrześcijańskich) w ciągu wieków nieporozumień między obiema religiami.

Przywołane stanowiska myślicieli żydowskich były wypracowywane ze znacznym opóźnieniem w stosunku do samego wydarzenia Zagłady. Wydaje się, że to dopiero proces Adolfa Eichmana i głośna książka Hannah Arendt, *Eichman w Jerozolimie. Rzecz o banalności zła* (1963) tak naprawdę otworzyły nowy rozdział w recepcji tej największej w dziejach narodu żydowskiego tragedii. Sama książka

¹⁴ I. Greenberg, *For the Sake of Heaven and Earth. The New Encounter between Judaism and Christianity*, Philadelphia 2004, s. 88.

¹⁵ Szerzej poglądy I. Greenberga przedstawiam w artykule *Wspólnie oczekując na Mesjasza. Teologia pluralizmu religijnego w judaizmie i chrześcijaństwie* [w druku].

(wydana w Polsce w 1987 r.) stała się przyczyną burzliwej dyskusji na temat istoty zła (być może spowodowanej w dużym stopniu logicznym błędem Arendt, która zamiast mówić o „zwyczajnych i banalnych” ludziach czyniących zło banalnym, nazwała samo zło, co z całą pewnością nie jest słuszne) i tym samym źródeł Holokaustu; dotąd nie zajmowano się w środowiskach żydowskich Holokaustem jako takim¹⁶. Prawdziwy przełom stanowiła jednak wojna sześciodniowa w 1967 r., a zwłaszcza późniejsza wojna Jom Kippur w 1973 r. Oba te wydarzenia w historii młodego państwa Izrael na nowo postawiły bowiem problem możliwości przetrwania państwa żydowskiego. W chwili obecnej debata na temat Holocaustu toczy się w wielu krajach i na różnych poziomach. Jej echa coraz wyraźniej są obecne również w Polsce.

Z konieczności w przedstawieniu żydowskiej refleksji teologicznej ograniczyłem się do kilku nazwisk, ufam że reprezentatywnych. Najbardziej znani w Polsce to chyba Hans Jonas, Abraham Joshua Heschel, Irving Greenberg, mniej znani, ale niezwykle istotny to Emil Fackenheim. Każdy z nich zasługuje na odrębne potraktowanie, co być może uda się zrobić w nieodległej przyszłości.

Odpowiedź chrześcijańska

Muszę od razu wyznać, iż jest kłopot z teologią chrześcijańską, a w każdym razie miałem poważny problem ze znalezieniem autorów, którzy w sposób systematyczny (jak myśliciele żydowscy) podjęli temat Holokaustu. Moje stwierdzenie może się wydać zaskakujące, zwłaszcza jeśli pamiętamy o niewątpliwym zbliżeniu chrześcijan i wyznawców innych religii, w tym wyznawców judaizmu, szczególnie po ogłoszeniu przez Kościół katolicki w 1965 r. deklaracji „Nostra aetate” o stosunku Kościoła do innych religii.

Poza tym, to właśnie teologowie, którzy w ostatnich dziesięcioleciach próbowali twórczo rozwijać możliwości otwarte przez wspomnianą deklarację, znaleźli się w otwartym konflikcie z tzw. Urzędem Nauczycielskim. Wystarczy wspomnieć takie nazwiska, jak Hans Küng, Gustavo Gutiérrez czy ostatnio Jacques Dupuis. Inni może otwarcie nie piętnowani, znaleźli się na marginesie, jak chociażby Karl Rahner czy Edward Schillebeeck. Niezwykle intensywnie rozwija się dialog chrześcijańsko-żydowski w Stanach Zjednoczonych. Wydaje się jednak, że koncentruje się głównie na inicjatywach popularyzujących wspólne dziedzictwo, brak natomiast rzetelnego namysłu na konsekwencjami Shoah dla samej teologii chrześcijańskiej. Jak na razie jesteśmy świadkami wezwań i pytań. Przywołam pierwszy z brzegu przykład. Amerykański jezuita Roger Haight w książce *Jesus Symbol of God*, w której proponuje nowe odczytanie postaci Jezusa (i przez to utracił prawo nauczania teologii katolickiej), tylko raz mówi o potrzebie uwzględnienia Holokaustu: „To Holocaust w sposób szczególny zakwestionował indywidualistyczną interpretację chrześcijaństwa. Jak to się mogło stać w chrześcijańskiej Europie?”. Dalej powiada, że „teologia po-

¹⁶ Jest rzeczą ciekawą, iż w wydanej w Nowym Jorku w 1962 r. *The New Jewish Encyclopedia* próżno szukać hasła „Holocaust”. Przykładową analizę skomplikowanej recepcji problematyki Holokaustu w USA znajdujemy w książce P. Novika, *The Holocaust in American Life*, Mifflin 1999.

lityczna łączy hermeneutyczną teorię i teorię społecznej krytyki z twórczą reinterpretacją ukrytych emancypacyjnych tematów chrześcijańskiej tradycji¹⁷. Domyślam się, że odkrycie tych „emancypacyjnych tematów chrześcijańskiej tradycji” to kwestia przeszłości. Mniej tajemniczy jest niemiecki teolog Johannes B. Metz, który w 1997 r. w ramach konferencji „Shoah – pomiędzy interpretacją a wspomnieniem” powiedział:

Należę do pokolenia Niemców, którzy uczyli się wolno – zbyt wolno – pojmować siebie jako pokolenie „po Auschwitz” i staram się uwzględnić to w moim sposobie uprawiania teologii, na ile starcza mi sił. Auschwitz oznaczało dla mnie przez lata przerażenie we wszystkich znanych nam odmianach teologii, strach, który okazał się nagle tak wyraźny, że mówienie o Bogu bez określonego kontekstu jest mową pustą i ślepą. Stawiałem sobie więc pytanie, czy istnieje Bóg, do którego można się jeszcze modlić po takiej katastrofie?¹⁸

Następnie, zastanawiając się nad przyczynami zapomnienia (również niepamiętania o Holokauście) we współczesnej kulturze, jedną z nich dostrzega w teologii chrześcijańskiej:

Czy w jej [teologii chrześcijańskiej] spojrzeniu na historię nie używała ona zawsze zbyt „mocnych” kategorii, które wszystkie historyczne zranienia, wszystkie rozdarte rany, wszystkie upadki i katastrofy zbyt szybko pokrywały i które oszczędzały bólu wspomnienia mówienia przez nią o Bogu? Czy co najmniej Shoah nie powinna była działać jako ultimatum dla zbyt łagodnego teologicznego obejścia się z historią? Czyż co najmniej teraz nie powinno się pojawić pytanie o miejsce i rangę przerażenia pośredku teologicznego logosu? Czyż teologia nie powinna być co najmniej teraz przekonana o tym, że nie leczy wszystkich ran?¹⁹

Sądzę, że te słuszne pytania „ojca teologii wyzwolenia”, jak bywa zasadnie nazywany Metz, nie znalazły adekwatnej odpowiedzi. Stąd być może należałoby raczej mówić o braku chrześcijańskiej odpowiedzi na Holokaust.

Wspomniałem już o braku polskiej odpowiedzi, rzut oka na teologię chrześcijańską w ogóle nie napawa optymizmem. Wydaje się, że jednym z powodów tego braku jest konieczność radykalnej rewizji całej teologii chrześcijańskiej, która doprowadziła, w pewnym sensie umożliwiła zaistnienie Holokaustu. Jedną z takich propozycji rewizji wypracował amerykański jezuita Walter Ong, jednakże w swoich koncepcjach dialogu nie wspomina o wydarzeniu Holokaustu toteż jest dla naszych rozważań mało przydatny. Chciałbym w tym miejscu jeszcze raz wrócić do propozycji Irvinga Greenberga. Być może bowiem nie chodzi tu tylko o nowe zdefiniowanie tradycyjnych dogmatów chrześcijańskich (co proponuje Walter Ong), ale o radykalnie odmienne spojrzenie na postać Jezusa Chrystusa i na chrystologię. Innymi słowy, *fauld messiah* – to Mesjasz zupełnie nie przystający do doktryny „Katechizmu Kościoła Katolickiego” czy deklaracji „Dominus Iesus”, uroczystie ogłoszonej w 2000 r. W tym samym roku ukazała się obszerna książka Jamesa Carrolla, *Constantin's Sward. The Church and the Jew*, do której napisania bezpośrednim impulsem był wspomniany już konflikt

¹⁷ R. Haight, *Jesus Symbol of God*, New York 1999, s. 366.

¹⁸ J. B. Metz, *Teologia polityczna*, Kraków 2000, s. 235.

¹⁹ *Ibidem*, s. 238-239.

o Karmel i krzyże w Auschwitz. Jest ona przykładem radykalnego wezwania do zmiany nie tyle nauczania, ile postaw katolików wobec Żydów.

To, co możemy obserwować ze strony Kościołów chrześcijańskich, to próba „oswojenia” Holokaustu poprzez przypisanie głównej odpowiedzialności za Zagładę europejskich Żydów nazistom, anonimowej neopogańskiej ideologii. Wprawdzie pojawiło się szereg deklaracji różnych episkopatów europejskich i przedstawicieli kościołów chrześcijańskich, ale trudno im przypisać większe niż okolicznościowe znaczenie. Przykład idzie z góry, a więc przynajmniej dla Kościoła katolickiego największe znaczenie ma to, co mówi i robi papież. A słowa i gesty powojennych papieży są dalekie od jednoznaczności. Poza tym ciągle otwarta jest sprawa beatyfikacji Piusa XII, papieża, który na pewno „nie zrobił wszystkiego, co w jego mocy, by ratować europejskich Żydów”, i to niezależnie od tego, że podobnie zawiedli w czasie wojny politycy, jak i same organizacje żydowskie. Każdy powinien robić własny rachunek sumienia²⁰. Znamienne jest przemówienie papieża Benedykta XVI w synagodze w Kolonii 19 sierpnia 2005 r.: „W XX w., w najciemniejszym okresie historii Niemiec i Europy, szalona rasistowska ideologia, zrodzona z neopogaństwa, umożliwiła próbę zaplanowanego i systematycznie dokonanego przez reżim wyniszczenia europejskich Żydów. Tak dokonała się Shoah”. Jest to fragment o tyle interesujący, że papież jako Niemiec powinien doskonale zdawać sobie sprawę, iż ów „reżim” został wybrany w sposób demokratyczny przez społeczeństwo przynajmniej nominalnie chrześcijańskie.

Gesty Jana Pawła II, polskiego papieża, słusznie cenionego za zbliżenie do innych religii, a zwłaszcza do judaizmu, można widzieć również w podobnej perspektywie zamazywania odpowiedzialności chrześcijańskiej Europy za Zagładę Żydów. Wystarczy wspomnieć kontrowersyjną kanonizację katolickiej zakonnicy żydowskiego pochodzenia Edyty Stein²¹, która została zamordowana nie dlatego, że była zakonnicą, ale Żydówką, czy brak zdecydowanej postawy w sprawie tzw. papieskiego krzyża, co było i jest źródłem niepotrzebnych napięć pomiędzy katolikami polskimi i światową społecznością żydowską.

Owo zamazywanie odpowiedzialności za zło dokonywane przez Kościół katolicki dokonuje się na wielu poziomach. Jednak sprawą podstawową jest utrzymywanie niezmiennie dogmat o wyższości chrześcijaństwa nad innymi religiami, w tym nad judaizmem. Żadne gesty otwarcia i życzliwości ani żadne deklaracje papieży nie zmieniły nastawienia katolików, jeśli ciągle będą uczeni, że „nie można zrozumieć człowieka bez Chrystusa” i że drogą Kościoła jest człowiek. Logika podpowiada – a więc poza Jezusem nie można sensownie żyć, a poza Kościołem nie można się zbawić. Tylko przyjęcie pluralizmu religijnego jako faktycznej sytuacji człowieka na świecie, a więc życzliwe i pełne życzliwości uznanie, że każda religia (a dla niewierzących droga bez Boga) jest drogą do zbawienia dla jej wyznawców, umożliwi rzetelny i na wzajemnym szacunku oparty dialog i ocenę przeszłości, w tym Holokaustu.

²⁰ Por. N. Tec, *The Vatican, the Catholic Religion, the Jews*, [w:] *Holocaust Scholars Write to the Vatican*, red. H. J. Cargas, Westport–Connecticut–London 1998.

²¹ Por. N. Tec, *Reflections on Edith Stein*, [w:] *The Unnecessariness Problem of Edith Stein*, red. H. J. Cargas, New York–London 1994.

Próba podsumowania

Z powyższych rozważań wynika jedno – Holocaust to problem i dzieło człowieka. Wszelkie próby włączania weń Boga są chybione. Za takie bowiem należy uznać zarówno koncepcje Emila Fackenheim, upatrującego w Holokauście „drugiego Synaju”, jak i pomysły teologów chrześcijańskich, dostrzegających w Auschwitz „Golgotę naszych czasów”. Takie „oswajanie” najbardziej tragicznego wydarzenia w dziejach ludzkości, jak zauważył Abraham J. Heschel, jest „największym bluźnierstwem” i „bałwochwalstwem” (Greenberg) urągającym Bogu.

Pozostając więc na ziemi, chciałbym na koniec przywołać interesującą, jak mi się wydaje, inicjatywę amerykańskiego psychiatry i Żyda o polskich korzeniach, Johna Hartmana. Nie dotyczy ona Holocaustu, nie podejmuje pytania, czy jest to problem Boga, czy człowieka. Po prostu każe się rozejrzeć wokół siebie i podjąć konkretne działania. W rzeczy samej dotyczy ona Polaków, zarówno chrześcijan, jak i Żydów:

Kluczem do jakiegokolwiek pojednania pomiędzy Polakami i Żydami jest gotowość uznania cierpień drugiej strony, realistycznego zaakceptowania odpowiedzialności za klęski i niedostatki własnej grupy oraz wola zaakceptowania i odbycia żaloby po stratach, zarówno materialnych, jak i psychologicznych związanych z wojną. Oznacza to konieczność weryfikacji mentalności opartej na paranoicznej idei wroga. Gdyby tak się stało, zarówno Polacy, jak i Żydzi mogliby nareszcie docenić fakt, że dzięki swojemu tysiącletniemu współistnieniu na jednej ziemi zyskali więcej, niż gdyby się nigdy nie spotkali²².

John Hartman, którego rodzina pochodzi z Przemyśla, wspólnie ze swymi przyjaciółmi z miasta przodków troszczy się o tamtejszy cmentarz żydowski, również i mnie pytał o możliwość podobnej inicjatywy w moim miasteczku. Jak na razie jest to tylko marzenie.

²² J. Hartman, *Pamiętam każdy dzień... Losy Żydów przemyskich podczas II wojny światowej*, Przemyśl 2001, s. 297.

Wojciech Czajkowski

ZACHOWANIA PUBLICZNE I WIZERUNEK POLITYKA – SKUTECZNOŚĆ W ODBIORZE SPOŁECZNYM

Relacje społeczne stanowią obszar działań dotyczących wpływu wywieranego na innych oraz wpływu, jakiemu się poddajemy. Wpływ społeczny interpretujemy jako stałą, nieodłączną charakterystykę relacji interpersonalnych. W sytuacjach związanych z polityką istotnym uszczegółowieniem tej charakterystyki jest realizacja celów politycznych.

W psychologii politycznej istotnym przedmiotem zainteresowania jest relacja zachodząca pomiędzy osobami aspirującymi do roli przywódcy politycznego a elektoratem. Zachowania publiczne polityków mają praktyczne konsekwencje dla tworzenia ich wizerunku i jego weryfikowania przez potencjalnych wyborców. Konstruowanie wizerunku polityka jest zwykle realizowane przez sztab wyborczy kandydata tak, aby zwiększyć szanse zwycięstwa w wyborach. Kwestie ideologiczne związane z programem politycznym stanowią zwykle podstawowy element nawiązujący do preferencji politycznych wyborcy.

W prezentowanym opracowaniu zwracamy również uwagę na zmienne związane z osobą kandydata i z wizerunkiem tworzonym w jego sztabie wyborczym, które istotnie mogą wpływać na zachowanie wyborcy, wynikając z rozpoznania jego oczekiwań i preferencji. W zbliżających się wyborach parlamentarnych i prezydenckich w Polsce tworzenie wizerunków kandydatów i dopasowywanie ich do różnorodnych grup wyborców stanowić będzie podstawę wpływu społecznego wywieranego na elektorat. W badaniach preferencji wyborczych podkreśla się znaczenie sposobu postrzegania różnorodnych cech kandydata przez wyborcę. Wyróżnia się tutaj pewne cechy osobowości, zdolność wywoływania pozytywnych emocji u wyborcy, wygląd zewnętrzny, szeroko rozumiane zachowanie, w tym w szczególności zachowania niewerbalne¹.

¹ Por.: K. Korzeniowski, *Psychospołeczne uwarunkowania zachowań wyborczych*, [w:] *Podstawy psychologii politycznej*, red. K. Skarżyńska, Poznań 2002.

Realizowanie wpływu społecznego w sytuacji wyborów politycznych odbywa się zgodnie z ogólnymi mechanizmami relacji społecznych. Odwoływanie się do reguł odwzajemniania przysług, opierania się na autorytetach, budowania relacji opartej na przyjaźni i sympatii jest znane z doświadczenia przeciętnemu wyborcy². Jednakże świadome wykorzystywanie tych reguł w działaniach sztabów wyborczych poszczególnych kandydatów wymaga profesjonalnych działań, różnych od działań wynikających z intuicji i zdrowego rozsądku. Dowodzą tego analizy wyborów prezydenckich w Polsce w 1995 r. oparte na badaniach eksperymentalnych przeprowadzonych przez Cwalinę i Falkowskiego³, pokazujące wpływ reklam na zmianę postępowania dwu kandydatów: Wałęsy i Kwaśniewskiego.

Komunikowanie z elektoratem – zachowania skuteczne?

Kontekst dokonywania wyborów politycznych oraz wpływania na zachowania wyborców jest istotnie uwikłany w sprawności komunikowania. Kandydaci wraz ze sztabami wyborczymi są zainteresowani maksymalizacją wpływu społecznego realizowanego przez proces komunikowania z wyborcą. Skuteczność wpływu na wyborcę jest obszernie analizowana w podręcznikach marketingu politycznego i psychologii politycznej przez odwoływanie się do kampanii bezpośrednich, debat wyborczych, tworzenia wizerunku, konstruowania reklam politycznych, kampanii negatywnych oraz wskazywanie na znaczenie sondaży opinii publicznej⁴. W naszej analizie zwracamy szczególną uwagę na rolę uzgadniania znaczeń w procesie komunikowania pomiędzy nadawcą komunikatu i jego odbiorcą, czyli wyborcą. Odwołujemy się do koncepcji procesu uzgadniania znaczeń symboli używanych w procesie komunikowania proponowanej w nurcie symbolicznego interakcjonizmu⁵. W koncepcji tej wskazuje się na istotne znaczenie symbolicznej reprezentacji rzeczywistości w umysłach ludzi żyjących w określonym kręgu kulturowym dla sposobu ustosunkowywania się jednostki wobec świata społecznego i wobec samej siebie.

W komunikacji międzyludzkiej podstawą jest uzgodnienie sposobu rozumienia symboli i znaków używanych przez uczestników takiej relacji. Praktycznym odzwierciedleniem tego sposobu interpretacji komunikowania jest odwoływanie się do oczekiwań i preferencji określonego segmentu wyborców, co jest uwarunkowane względnie dobrą znajomością podstawowych symboli istotnych dla tej grupy⁶. Zidentyfikowanie takiego zespołu symboli stanowi istotne ułatwienie w nawiązaniu kontaktu stanowiącego początek każdej relacji społecznej. W skutecznym i atrakcyjnym dla odbiorcy procesie komunikowania ważna jest umiejętność sytuowania się w obszarze pomiędzy dwoma skrajnościami: brakiem jakiegokolwiek porozumienia oraz porozumieniem tak wszechogarniającym, że aż nudnym. Występowanie pew-

² Por.: R. Cialdini, *Wywieranie wpływu na ludzi. Teoria i praktyka*, Gdańsk 1994.

³ W. Cwalina, A. Falkowski, *Marketing polityczny*, Gdańsk 2005, s. 171-175.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Por.: Z. Nęcki, *Komunikowanie interpersonalne*, Wrocław 1992, s. 26-28.

⁶ Por.: U. Jakubowska, *Przywództwo polityczne*, [w:] *Psychologia polityczna*, red. K. Skarżyńska, Poznań 2002.

nych różnic pomiędzy partnerami w komunikowaniu ma znaczenie konstruktywne i stanowi istotny warunek atrakcyjności tego procesu.

Wchodzenie w relacje społeczne może być ułatwione normatywnymi zasadami określającymi efektywność przebiegu nawiązania kontaktu. Pierwsza z nich to zasada osobowego partnerstwa, zalecająca użyteczność traktowania siebie samego i partnera w komunikowaniu w sposób podmiotowy. Negatywne konsekwencje łamania tej zasady w obszarze relacji interpersonalnych są oczywiste – rzadko toleruje się traktowanie podmiotu w sposób przedmiotowy⁷. W świecie polityki odwoływanie się do tej zasady napotyka przeszkody. Kreowanie wizerunku kandydata niekiedy graniczy z manipulowaniem zachowaniem wyborcy i jako takie polega na jego uprzedmiotowieniu.

Druga zasada sprowadza się do prezentowania siebie w komunikowaniu w sposób dający partnerowi dostęp do faktycznych właściwości jednostki. Odwoływanie się do tej zasady może stanowić istotne utrudnienie w relacji kandydat – wyborca, gdy chociażby przemilczenie pewnego faktu dotyczącego kandydata może stanowić istotny warunek skuteczności jego wpływu na wyborcę.

Trzecia zasada odwołuje się do potrzeby spostrzegania partnera w komunikowaniu w sposób zindywidualizowany, z wykluczeniem możliwości odwoływania się do stereotypów. Wydaje się, że kategoryzacja wyborców na określone segmenty stanowi istotne ułatwienie w wykorzystywaniu stereotypów społecznych. Trudność sprawiać może także występowanie różnic pomiędzy zachowaniami prywatnymi i publicznymi⁸, zarówno w przypadku kandydatów, jak i wyborców. Wskazanie zasad warunkujących pełne nawiązanie kontaktu z inną osobą stanowi normatywną charakterystykę relacji społecznej, którą warto zestawiać z zasadami regulującymi zachowania polityków, skoncentrowanymi na skuteczności wywierania wpływu przez prezentowanie przygotowanego wizerunku.

Skuteczność komunikowania z elektoratem uwarunkowana jest także sprawnością kandydata w radzeniu sobie z emocjami, jak również umiejętnością prezentowania zachowań wynikających z empatii. Stereotypowe przekonania funkcjonujące w świadomości społecznej sugerują, iż politycy charakteryzują się sprawnością w kontrolowaniu swoich emocji i są zwykle gotowi do prezentowania dyplomatycznych zachowań.

Praktyka życia politycznego pokazuje, że nie w każdym przypadku ten stereotyp jest prawdziwy. Taki stan rzeczy dowodzi, iż cechy osobowościowe nie zawsze są korzystnym instrumentem wpływu społecznego polityków. Równocześnie w pewnych przypadkach podejmuje się działania mające na celu dokonanie modyfikacji takich zachowań polityka, które uznano za nieskuteczne w sytuacji wpływu społecznego.

⁷ Por.: W. Czajkowski, *Analiza warunków wstępnych nawiązania kontaktu*, „Rocznik Naukowo-Dydaktyczny WSP w Krakowie”, z. 141: „Prace Psychologiczne”, nr 3, Kraków 1992, s. 25-42.

⁸ Por.: A. Szmajke, *Autoprezentacja. Maski, pozy, miny*, Olsztyn 1999, s. 83.

Komunikowanie się z elektoratem – zachowania niewerbalne

Znaczenie zachowań niewerbalnych w skutecznym przekazie komunikacyjnym stanowi istotny element wiedzy z zakresu psychologii społecznej⁹. W świadomości społecznej analogiczne przekonanie staje się także coraz bardziej popularne, niezależnie od tego, czy niesie ze sobą szereg przekłamań i uproszczeń. W świecie zachowań politycznych widoczne są także zmiany wynikające ze współpracy polityków ze specjalistami w zakresie wpływu społecznego, kreowania wizerunku i modyfikowania zachowań niewerbalnych. Istotnym problemem okazuje się jednak możliwość modyfikowania zachowania polityków w kierunku jego zgodności z wizerunkiem. Ograniczenia w procesie zmiany mogą być wynikiem posiadania przez polityka określonych cech osobowości uniemożliwiających pożądane zmiany w zachowaniu. Dokonywanie zmian w zachowaniach niewerbalnych jest również uwarunkowane stopniem kontrolowania tych zachowań przez podmiot. Są zwykle podejmowane i realizowane w sposób automatyczny i jako takie są one zgodne ze stałymi charakterystykami funkcjonowania podmiotu. Stanowi to też o ich większej wiarygodności w zestawieniu z treścią wypowiedzi, którą mówca może bardzo precyzyjnie kontrolować. Możliwe jest także podejmowanie działań służących osiągnięciu lepszego wglądu we własne zachowania niewerbalne i zachowania niewerbalne innych osób.

Charakteryzując zachowania niewerbalne, najczęściej wymieniamy ok. dziesięć ich rodzajów. Przedstawiamy interpretację proponowaną przez Ekmana i Friese-na, dobrze porządkującą zbiór zachowań niewerbalnych przez wskazanie ich funkcji¹⁰. Biorąc pod uwagę rolę spełnianą w procesie komunikowania, autorzy ci wyróżniają następujące grupy zachowań niewerbalnych:

- 1) emblematy – najczęściej gesty, również wyrazy mimiczne, za pomocą których szybko i jednoznacznie przekazujemy określoną treść, np. zalotne mrugnięcie okiem, grożenie palcem, podcinanie gardła dłonią jako element groźby;
- 2) ilustratory – wszelkie zachowania niewerbalne służące wzbogaceniu wypowiedzi, np. anegdotyczne pokazywanie przez wędkarza wielkości złowionej ryby;
- 3) wskaźniki emocji – zachowania służące przekazaniu przeżywanych emocji. Wyraz mimiczny wskazuje na przeżywane emocje. Możliwe jest również odzwierciedlanie emocji przez inne wskaźniki, jak np. zaczerwienienie skóry twarzy, szyi i górnych części klatki piersiowej, przyspieszenie akcji serca, przyspieszenie akcji oddechowej, drżenie mięśni;
- 4) zachowania metakomunikacyjne – służą one regulacji przebiegu procesu komunikowania; w szczególności umożliwiają dokonywanie zamiany ról w komunikowaniu pomiędzy nadawcą i odbiorcą;
- 5) adaptatory – zasadnicza funkcja tych zachowań niewerbalnych dotyczy regulowania poziomu komfortu w komunikowaniu; będzie to np. przyjęcie wygodnej

⁹ Por.: W. Czajkowski, „Uwarunkowania płynności komunikacji interpersonalnej”, niepublikowana rozprawa doktorska, Instytut Psychologii UJ, Kraków 1989.

¹⁰ Por.: Z. Nęcki, *Komunikowanie międzyludzkie*, Kraków 2000, s. 190-193.

pozycji ciała oraz obniżenie poziomu napięcia psychicznego do poziomu optymalnego dla jednostki.

Poza klasyfikacją Ekmana i Friesena warto również wskazać zachowania niewerbalne, które mają kluczowe znaczenie w budowaniu nastawienia emocjonalnego w relacjach interpersonalnych. Należą do nich: kontakt wzrokowy, mimika, ton głosu. W języku potocznym funkcjonuje określenie „wyraz twarzy”, zawierające w swoim zakresie znaczeniowym kontakt wzrokowy i mimikę. W badaniach empirycznych dotyczących procesu komunikowania i praktycznego znaczenia zachowań niewerbalnych dowiedziono, że za nastawienie emocjonalne wobec partnera w interakcji odpowiadają głównie dwa zachowania niewerbalne. Decydujące znaczenie posiada wyraz twarzy, sygnalizujący emocje w kontakcie interpersonalnym przez mimikę, sposób patrzenia i nawiązywania kontaktu wzrokowego oraz przez regulowanie długości trwania kontaktu wzrokowego. Ta ostatnia aktywność jest szczególnie ważna jako wskaźnik umiejętności dostosowywania się jednostki do reguł gry społecznej. Otóż przedłużanie kontaktu wzrokowego ponad społecznie akceptowaną miarę stanowi jednoznaczny sygnał inwazji bądź wręcz agresji w sferę prywatności jednostki. Innym zachowaniem niewerbalnym istotnie wpływającym na interpersonalne nastawienie emocjonalne jest ton głosu. Sposób mówienia, akcentowanie, modulowanie głosu, wysokość wydawanych dźwięków (barwa głosu) warunkują nastawienie emocjonalne słuchaczy wobec osoby mówiącej. Wyraz twarzy i ton głosu okazują się bardziej istotne niż treść wypowiedzi, są wyznacznikami nastawień emocjonalnych w kontakcie. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, iż charakterystyka ta odnosi się do sytuacji budowania nastawienia emocjonalnego, a nie dotyczy przekazu treści w relacjach interpersonalnych. Znaczenie wyrazu twarzy i tonu głosu w relacjach społecznych było przedmiotem badań empirycznych Mehrabiana¹¹.

Wizerunek polityka w kontakcie z wyborcą

Ocena zachowań polityków jest nierozzerwalnie powiązana z ich działaniami w sytuacjach publicznych, gdy to ludzie te poczynania obserwują i interpretują. Na tej podstawie ugruntowuje się stosunek potencjalnego wyborcy do polityka. Konstruowanie wizerunku polityka zakłada możliwość pojawiania się kłamstwa jako środka uzyskiwania wpływu na potencjalnego odbiorcę komunikatów. Ekman, zajmując się znaczeniem zachowań niewerbalnych w przekazywaniu emocji, doszedł do wniosku, że kłamstwo pojawia się w relacjach społecznych jako instrument oddziaływania. Opisując to zagadnienie, szczególną wagę przywiązywał do pojawiających się w tym kontekście bliskich relacji biznesu i polityki¹².

Możliwość konstruowania czy też fałszowania rzeczywistości polityka jest dość wyraźnie odzwierciedlana w języku. Opisując działania polityków, mówi się

¹¹ Por.: M. McKay, M. Davis, P. Flanning, *Sztuka skutecznego porozumiewania się*, Gdańsk 2004, s. 59.

¹² Por.: P. Ekman, *Kłamstwo i sposoby jego wykrywania w biznesie, polityce i małżeństwie*, Warszawa 2003.

o „scenie politycznej”, a także o politykach jako o „aktorach” na tej scenie¹³. W socjologicznej koncepcji Goffmana¹⁴ przyjmuje się założenie o dramatycznym charakterze relacji społecznych, w których ludzie odgrywają różnorodne role funkcjonujące w przestrzeni społeczno-kulturowej. Stąd teoria ról społecznych znajduje zastosowanie do opisu i wyjaśniania działań polityków w kategoriach podejmowania roli i weryfikowania adekwatności jej pełnienia. Ma to swoje szczególne znaczenie w przygotowywaniu i prezentowaniu spotów wyborczych, które zawierają jednoznaczne odniesienia do rozmaitych ról społecznych polityka, jak np. ojca, matki, prawego człowieka, człowieka zaangażowanego w pracę. Odniesienia te mają charakter wyłącznie pozytywny, wskazują na nieskazitelność polityka we wszelkich sferach funkcjonowania. W odbiorze społecznym może to powodować poczucie nienaturalności i oderwania od rzeczywistości bądź wręcz fałszu.

W koncepcjach psychologicznych podejmuje się też kwestię swoiście rozumianych gier w relacjach społecznych, odzwierciedlających psychologiczną specyfikę podmiotu, a także identyfikuje ich scenariusze obecne w świadomości społecznej¹⁵. Odwoływanie się do określonego wzorca zachowania jest możliwe przez tworzenie „skryptów” typowego funkcjonowania podmiotu, stanowiących umysłową reprezentację zdarzeń bądź działań. Sytuacje skryptowe zawierają warunki, w których automatycznie aktywizowane są pewne ciągi zachowań¹⁶.

Wskazane koncepcje stwarzają możliwość analizy zachowań polityków w perspektywie ról społecznych spostrzeganych jako znaczące dla określonego segmentu wyborców. Równie użyteczne jest dokonywanie analizy ich funkcjonowania w zestawieniu ze skryptami wyrastającymi z określonego kręgu kulturowego i społecznego¹⁷.

W interpretacji odbioru wizerunku polityka użyteczne są psychologiczne teorie postrzegania ludzi. Na szczególną uwagę zasługuje klasyczna teoria atrybucji Heidera, którą można wykorzystać do wyjaśniania zachowań polityka. W teorii atrybucji zwraca się uwagę na powszechną skłonność ludzi do zadawania sobie pytań o powód pojawienia się jakiegoś zachowania danej osoby¹⁸. Według Heidera, ludzie mają tendencję do postrzegania środowiska społecznego jako przewidywalnego i podlegającego kontroli. Stąd też dążą do ustalenia powodów zachowania się innych osób. Odpowiedź na pytanie o przyczyny zachowania jest dwojaka. Ktoś zachował się w pewien sposób, ponieważ posiada cechy, dyspozycje psychologiczne, które go do takiego zachowania predysponują. W innej interpretacji ktoś zachował się w pewien sposób, ponieważ zadziałały czynniki o charakterze zewnętrznym. W działaniach służących tworzeniu wizerunku pożądane zachowania polityka interpretuje się jako będące wynikiem stałych właściwości. Ewentualne potknięcia wyjaśnia się jako

¹³ Por.: W. Cwalina, A. Falkowski, *op. cit.*, s. 147.

¹⁴ Por.: E. Goffman, *Człowiek w teatrze życia codziennego*, Warszawa 1981.

¹⁵ Por.: E. Berne, *W co grają ludzie?*, Warszawa 1987.

¹⁶ Por.: J. Strelau, *Psychologia. Podręcznik akademicki*, t. 3, Gdańsk 2000, s. 30 i 88.

¹⁷ Kręgu właściwego dla konstruowanego wizerunku oraz dla segmentu wyborców będącego adresatem wizerunku.

¹⁸ Por.: E. Aronson, T. D. Wilson, R. M. Akert, *Psychologia społeczna. Serce i umysł*, Poznań 1997, s. 158.

splot niekorzystnych okoliczności wymuszających te zachowania. Warto pamiętać, iż interpretacja motywów postępowania ludzi jest modyfikowana przez podstawowy błąd atrybucji, skłaniający jednostkę do poszukiwania motywów w zbiorze czynników wewnętrznych, osobowościowych. Przebieg procesu atrybucji jest dodatkowo uwarunkowany pierwotną oceną danej osoby. Jeżeli mamy do niej pozytywny stosunek, to jej sukcesy będziemy interpretować jako przejaw sprawności intelektualnej. W sytuacji negatywnego nastawienia sukcesy będziemy uważać za wynik układów, korupcji *etc.*

Kolejny błąd modyfikujący postrzeganie innych ludzi wynika z dążenia do tworzenia spójnego i jednoznacznego obrazu innej osoby. Stąd też zidentyfikowanie pozytywnej właściwości jakiejś osoby może sugerować posiadanie także innych, równie pozytywnych właściwości. Spójność postrzegania właściwości innych osób prowadzić może do skonstruowania jednoznacznego, a więc zafalszowanego jej obrazu. W procesie postrzegania innych dąży się do grupowania cech tylko pozytywnych (efekt aureoli) bądź tylko negatywnych (efekt diabelski).

Podsumowanie

Wizerunek polityka i jego publiczne zachowania są przygotowywane w sztabie wyborczym w celu uzyskania akceptacji ze strony określonego segmentu wyborców. Wyborcy mają możliwość dokonywania oceny według istotnych dla nich kryteriów przez kontakt z kandydatem i postrzeganie jego wizerunku. Właściwości brane pod uwagę dotyczą zwykle kompetencji, zdolności przywódczych, wzbudzania zaufania, niezawodności, wzbudzania emocji, wyglądu zewnętrznego oraz sposobu komunikowania się z elektoratem. Spośród wskazanych właściwości kompetencje, zdolności przywódcze, niezawodność są stosunkowo trudne do oceny dokonywanej przez wyborcę. Wymagają one określonej wiedzy i posiadania informacji dotyczących kandydata. Pozostałe charakterystyki stanowią zbiór właściwości, na które wyborca zwykle reaguje intuicyjnie z powodu ich niewerbalnego charakteru. Wzbudzenie emocji i zaufania odbywa się najczęściej przez wyraz twarzy (kontakt wzrokowy i mimikę) i ton głosu kandydata, jako że jest to podstawowy przejaw pozytywnego nastawienia emocjonalnego wobec wyborcy. Te zachowania niewerbalne mają podstawowe znaczenie w budowaniu konstruktywnej relacji emocjonalnej z odbiorcą i są traktowane jako bardziej skuteczne w porównaniu z treścią wypowiedzi polityka. Podobną rolę w budowaniu pozytywnej relacji z wyborcą odgrywa uścisk dłoni. Stanowczy uścisk dłoni i nawiązanie kontaktu wzrokowego są zwykle źródłem pozytywnego efektu pierwszego wrażenia w kontakcie z politykiem. Wygląd zewnętrzny kandydata stanowi dla wyborcy zbiór informacji, na które zwykle reaguje w sposób stereotypowy. Sposób ubierania się polityków wynika zwykle z konieczności bycia eleganckim i dostosowania się do sytuacji i jako taki może być trudny w interpretacji jako czynnik warunkujący sympatię do kandydata. Osoby wyższe, o sportowej sylwetce i energicznym sposobie poruszania się są zwykle lepiej postrzegane i chętniej popierane w wyborach.

W psychologii politycznej przeprowadzono wiele badań nad osobowościowymi i kulturowymi wyznacznikami zachowań politycznych, badano postawy i zachowania wyborcze, zajmowano się znaczeniem procesów poznawczych oraz mechanizmami tworzenia ideologii. Interpretowano znaczenie czynników indywidualnych, takich jak autorytaryzm, skłonność do ryzyka, umiejscowienie kontroli, potrzeba władzy, bezpieczeństwa i statusu. Wskazywano także na rolę czynników organizacyjnych. Wydaje się jednak, że tworzenie modeli zachowań niewerbalnych i ich rola w kreowaniu reakcji odbiorców komunikatów stanowi obiecujący obszar zagadnień możliwych do eksploracji w badaniach empirycznych. Trudności wynikają głównie z możliwości modyfikowania naturalnych zachowań niewerbalnych polityka w celu kształtowania jego pożądanego wizerunku.

Anna Pulit

PREZYDENTURA WE WSPÓŁCZESNYM SYSTEMIE PARLAMENTARNYM (NA PRZYKŁADZIE GRECJI)

We współczesnych systemach parlamentarnych prezydent pełni funkcję głowy państwa. Jest także jednym z organów władzy wykonawczej. Często przypada mu rola arbitra w konfliktach politycznych pomiędzy parlamentem (jego większością) a rządem. Nadto prezydent pełni szereg funkcji państwowych wyznaczonych przez konstytucję. Ilustracją pozycji ustrojowej i funkcji prezydenta we współczesnych europejskich systemach parlamentarnych może być instytucja prezydenta w Republice Greckiej.

Konstytucja Republiki Greckiej z 9 lipca 1975 r. opiera system ustrojowy na założeniu podziału władzy i systemu parlamentarnego. Jednocześnie akcentuje pozycję ustrojową prezydenta i przyznaje mu istotne funkcje państwowe¹. Ustrojodawca konstytucyjny postrzega prezydenta w podwójnej roli: uczestnika władzy ustawodawczej oraz podmiotu władzy wykonawczej. Prezydent Republiki Greckiej jest jedynym organem państwowym mającym udział w obu „władzach politycznych”. Nadto do obowiązków prezydenta należy sprawowanie arbitrażu w stosunkach między instytucjami Republiki, w tym zwłaszcza pomiędzy parlamentem a rządem. Stanowiska prezydenta nie można przy tym łączyć z inną funkcją państwową.

W odróżnieniu od rozwiązań charakterystycznych dla systemu prezydenckiego konstytucja grecka uzależnia wybór prezydenta od woli parlamentu – Izby Deputowanych. Izba ta wybiera prezydenta na pięcioletnią kadencję. Dopuszczalna przy tym jest jednokrotna reelekcja².

Wybór prezydenta nastąpić powinien co najmniej na miesiąc przed wygaśnięciem pełnomocnictw osoby dotychczas piastującej ten urząd. Wybór nowego prezydenta wymaga zwołania przez przewodniczącego specjalnego posiedzenia Izby Deputowanych. Kandydatury zgłaszane są imiennie i podlegają jawnemu głosowaniu. Zgodnie z art. 31 konstytucji kandydat na prezydenta musi spełniać na-

¹ T. Czekałski, *Grecja*, Warszawa 2003, s. 19.

² Art. 30, ust. 1 i 5, art. 32 konstytucji z 1975 r.

stępujące wymagania: posiadać co najmniej od pięciu lat obywatelstwo greckie, pochodzić z ojca Greka, ukończyć 40 lat oraz mieć prawo głosowania. Konstytucja ustanawia przy tym relatywnie wysoki próg wymaganej większości – $\frac{2}{3}$ ogólnej liczby deputowanych³. Jeśli wymóg ten nie został spełniony, ponawia się głosowanie po pięciu dniach; próg wymaganej większości pozostaje na tym samym poziomie. Jeśli druga tura głosowania nie przyniesie rezultatu, po kolejnych pięciu dniach przeprowadzana jest trzecia tura, w której próg większości zostaje nieznacznie obniżony. Wymaga się wówczas uzyskania $\frac{3}{5}$ głosów ogólnej liczby deputowanych.

Trzecia tura zamyka tok wyboru prezydenta, jej negatywny wynik oznacza rozwiązanie Izby Deputowanych (jako nie mającej wymaganej większości) i zarządzenie przedterminowych wyborów. W nowo wybranej Izbie ponawia się dotychczasową procedurę wyborczą, z tym że próg większości w pierwszej turze zostaje obniżony do $\frac{3}{5}$, zaś w drugiej turze do poziomu większości bezwzględnej (50% plus jeden głos). W tej fazie wyboru prezydenta do trzeciej tury dopuszczani są dwaj kandydaci, którzy w drugiej turze uzyskali największą liczbę głosów ważnie oddanych. Ten z kandydatów, który w trzeciej turze uzyska większą liczbę głosów, wybrany zostaje Prezydentem Republiki⁴.

Konstytucja reguluje również kwestię niezdolności określonej osoby do pełnienia funkcji prezydenta oraz jego ustąpienia. Niezdolność do pełnienia urzędu może mieć charakter okresowy (wówczas wymagane jest zastępstwo) lub stały (wówczas konieczne jest dokonanie nowego wyboru). W tym drugim przypadku konieczne jest zebranie się Izby Deputowanych, która wybiera nowego prezydenta. Ten sam wymóg konstytucyjny obejmuje zarówno przypadki zrzeczenia się urzędu przez prezydenta, usunięcia go ze stanowiska, jak też śmierci prezydenta⁵.

Nowo wybrany prezydent zobowiązany jest do złożenia przysięgi⁶ na posiedzeniu Izby Deputowanych. Po dokonaniu tej czynności obejmuje on urząd, co winno nastąpić w dniu następnym po dacie wygaśnięcia kadencji poprzedniego prezydenta. Kwestia czasowego zastępstwa w pełnieniu urzędu prezydenta została uregulowana konstytucyjnie i dotyczy kilku okoliczności: pobytu za granicą przez okres dłuższy niż 10 dni, śmierci w trakcie kadencji, zrzeczenia się urzędu, usunięcia z urzędu bądź też innej przeszkody w wypełnianiu powinności. We wszystkich przypadkach obowiązki prezydenta przejmuje i pełni czasowo Przewodniczący Izby Deputowanych, a w jego zastępstwie przewodniczący poprzedniej kadencji Izby, bądź też rząd kolegialny (w trzeciej kolejności). Jeśli niezdolność prezydenta do pełnienia funkcji trwa ponad trzydzieści dni, konstytucja zobowiązuje do zwołania Izby Deputowanych, która rozstrzyga (większością $\frac{3}{5}$ głosów), czy zaistniała sytuacja wymaga wyboru nowego prezydenta. Uchwała Izby Deputowanych

³ Por.: J. Kamiński, *System konstytucyjny Grecji*, Warszawa 2004, s. 34.

⁴ Art. 32, ust. 4 konstytucji z 1975 r., w brzmieniu znowelizowanym 6 marca 1986 r.

⁵ Art. 32, ust. 1 konstytucji z 1975 r.

⁶ Formułę przysięgi zawiera art. 33, ust. 2 konstytucji greckiej. Brzmi ona następująco: „Przysięgam w imię Trójcy Świętej, Jedynej i Niepodzielnej przestrzegać Konstytucji i Ustaw, czuwać nad ich wiernym przestrzeganiem, bronić niezależności narodowej i integralności kraju, chronić praw i swobód Greków, służyć interesowi powszechnemu i rozwojowi ludu greckiego”.

uznającej, że taki wybór jest konieczny, obliuguje jej członków do wyboru nowego prezydenta w ciągu 6 miesięcy od zaprzestania sprawowania funkcji przez poprzedniego prezydenta⁷.

Konstytucja Grecji dzieli uprawnienia prezydenta na dwie grupy. Z punktu widzenia samodzielności ich wykonywania grupę pierwszą stanowią prerogatywy, czyli uprawnienia osobiste prezydenta, niepodlegające wymogowi kontrasygnaty. Grupę drugą tworzą uprawnienia, przy realizacji których wymagana jest kontrasygnata ministerialna. W grupie prerogatyw najistotniejsze znaczenie mają:

- a) powołanie premiera,
 - b) powierzenie premierowi misji tworzenia rządu,
 - c) rozwiązanie Izby Deputowanych,
 - d) prezydenckie weto ustawodawcze,
 - e) mianowanie funkcjonariuszy państwowych obsługujących urząd prezydenta.
- Prerogatywy prezydenckie zasługują na uwagę. Po pierwsze, logicznym rozwiązaniem jest uchylene wymogu kontrasygnaty przy aktach powoływania premiera i rządu, gdyż niezrozumiałe byłoby uzależnienie tego typu czynności od zgody (podpisu) członków rządu poprzedniego. Po drugie, wymóg kontrasygnaty nie towarzyszy decyzji o rozwiązaniu Izby Deputowanych, gdyż rozwiązanie to następuje w ściśle określonych przypadkach nieskuteczności procedur służących wyborowi prezydenta. Gdyby kontrasygnata była wymagana w tym przypadku, to członkowie rządu mieliby wpływ na wybór prezydenta. Po trzecie, poza wymogiem kontrasygnaty znalazło się korzystanie z prezydenckiego weta ustawodawczego. Weto bowiem jest elementem wzajemnych relacji między Prezydentem Republiki a Izbą Deputowanych, co nie dotyczy bezpośrednio funkcji i odpowiedzialności rządu. Po czwarte, zrozumiałe jest też wyłączenie kontrasygnaty przy nominacjach bezpośrednich współpracowników prezydenta, działających na rzecz jego urzędu.

Konstytucja Grecji z 1975 r. stoi na stanowisku, że uprawnienia prezydenta winny być wyraźnie wyartykułowane. Zgodnie z art. 50 domniemywanie uprawnień prezydenta jest niemożliwe. W grupie uprawnień objętych wymogiem kontrasygnaty mieszczą się pozostałe kompetencje prezydenta Republiki. Dotyczy on zwłaszcza wydawania dekretów prezydenckich oraz innych aktów „o randze ustawy”⁸. W myśl konstytucji prezydent zobligowany jest do współdziałania z rządem w ogłoszaniu referendum „w sprawie ważnych problemów narodowych”. Co więcej, ogłoszenie referendum musi być zaakceptowane przez Izbę Deputowanych, a to oznacza włączenie do procesu decyzyjnego także władzy ustawodawczej⁹.

Ze względu na sferę oddziaływania uprawnienia prezydenta można podzielić na dotyczące spraw zewnętrznych państwa oraz stosunków wewnętrznych. Prezydent Republiki wypowiada wojnę i zawiera traktaty pokojowe, ustanawia sojusze, zawiera umowy dotyczące uczestnictwa Grecji w organizacjach międzynarodowych. Reprezentuje państwo na arenie międzynarodowej. W obszarze stosunków zewnętrznych prezydent ma prawo inicjatywy i podejmowania decyzji. Zna-

⁷ J. Kamiński, *op. cit.*, s. 35.

⁸ Chodzi o akty o cechach ustawy (*les actes de valeur législative*).

⁹ Art. 44, ust. 1 konstytucji.

mienne jest jednak to, że Konstytucja nakłada na niego – w art. 36, ust. 1 – powinność informowania Izby Deputowanych o podjętych działaniach i udzielania jej niezbędnych wyjaśnień „w zakresie, na jaki pozwalają interesy i bezpieczeństwo państwa”. Wymogiem współdziałania prezydenta z Izłą Deputowanych objęte są w szczególności te sfery stosunków gospodarczych, w których zawarte umowy i porozumienia wymagają regulacji ustawowej lub też ustanowienie obciążeń o charakterze podatkowym czy daninowym¹⁰.

W sferze stosunków wewnętrznych prezydent dysponuje szerokimi uprawnieniami. Na plan pierwszy wysuwają się kompetencje wobec parlamentu. Prezydent zwołuje sesje zwyczajne parlamentu (raz w roku) i dysponuje prawem zwołania sesji nadzwyczajnej „każdorazowo, gdy uzna taką potrzebę”¹¹. Nadto prezydent otwiera i zamyka sesje parlamentu (osobiście lub przez premiera), może te sesje zawieszać, powodując tym przesuwanie obrad. Zawieszenie obrad parlamentu nie może trwać dłużej niż 30 dni i bez zgody Izby Deputowanych nie może mieć miejsca na tej samej sesji.

Jeśli chodzi o rozwiązanie parlamentu, konstytucja grecka dopuszcza fakultatywne (zależne od decyzji prezydenta) oraz obligatoryjne rozwiązanie Izby Deputowanych¹². Przypadki fakultatywnego rozwiązania Izby określa art. 41 ustawy zasadniczej. Przewiduje on sięgnięcie przez prezydenta po wspomnianą kompetencję wówczas, gdy dwa rządy ustąpiły na skutek wotum nieufności bądź zostały sklonione do dymisji, zaś skład Izby nie gwarantuje przyszłej stabilności rządu. Pierwsza ze wskazanych tu przesłanek ma charakter obiektywny, natomiast druga (brak gwarancji stabilności rządu) zależy od oceny prezydenta. Prezydent ma obowiązek przeprowadzenia arbitrażu, służącego zapewnieniu harmonii w stosunkach parlament – rząd¹³.

Obligatoryjne rozwiązanie Izby Deputowanych następuje w pierwszej kolejności w razie niemożności powołania rządu. Prezydent powinien też rozwiązać Izbę Deputowanych na wniosek rządu „w celu odnowienia zaufania społecznego” przy rozstrzygnięciu „kwestii o szczególnym znaczeniu dla kraju”. Wówczas na wniosek rządu prezydent zwraca się do narodu, ogółu wyborców o odnowienie mandatu parlamentu w związku z „kwestią mającą szczególne znaczenie dla kraju”. Izba Deputowanych nie może być jednak rozwiązana przed upływem roku od początku kadencji¹⁴. Wyjątkiem jest niemożność sformułowania rządu mimo pięciokrotnie ponawianych prób jego utworzenia bądź też uchwalenie wotum nieufności wobec dwóch kolejnych rządów.

Prezydent dysponuje też prawem promulgacji ustaw i towarzyszącym prawu promulgacji prawem weta zawieszającego¹⁵. Prezydenckie weto może być obalone

¹⁰ Kwestie te nie mogą być samoistnie regulowane w dekretach prezydenckich.

¹¹ Wskazuje to na istotny wpływ prezydenta. Por. art. 40, ust. 1, zd. 2.

¹² Por.: J. Kamiński, *op. cit.*

¹³ P. D. Dagtogliu, *Constitutional and Administrative Law, [w:] Introduction to Greek Law, Athens 1988, s. 23-25.*

¹⁴ Tak przewiduje nowelizacja konstytucji wprowadzona 6 marca 1986 r.

¹⁵ Por. J. Kamiński, *op. cit.*

ponownym uchwaleniem ustawy bezwzględną większością głosów. W takim przypadku prezydent winien ogłosić ustawę w terminie 10 dni od jej przyjęcia¹⁶.

Izba Deputowanych może upoważnić prezydenta do wydania dekretów dotyczących spraw wskazanych przez ustawy upoważniające. Ustawy takie winny określić kierunek regulacji dekretowej oraz okres, w jakim prezydent winien korzystać z uprawnienia¹⁷. Kompetencja ogłaszania referendów, z wyłączeniem spraw budżetu, wymaga współdziałania Izby Deputowanych. W danej kadencji parlamentu prezydent może wystąpić z inicjatywą przeprowadzenia referendum dwukrotnie, co oznacza, że parlament zachowuje dominację w sferze ustawodawstwa. Obok referendum ustawodawczego prezydent może zarządzać referenda „w sprawie ważnych problemów narodowych”. Referendum takie może być przeprowadzone bądź z inicjatywy rządu, bądź na mocy uchwały Izby Deputowanych. Tym samym prezydent ma ograniczone możliwości sięgania po instytucje referendum i kontaktowania się z wyborcami „ponad głowami deputowanych”.

W zakresie tworzenia rządu prezydent *de facto* zależny jest od układu sił w parlamencie. Art. 37, ust. 2 konstytucji obliguje prezydenta do powołania na stanowisko premiera kandydata partii dysponującej większością bezwzględną w Izbie Deputowanych, zaś w przypadku braku takiej większości – większością zwykłą. Kolejne nominacje prezydenckie dotyczyć winny kandydatów z partii drugiej i trzeciej z punktu widzenia reprezentacji parlamentarnej. Poszczególne misje konsultacyjne zostały przy tym – po nowelizacji konstytucji, dokonanej w r. 1986 – zdyscyplinowane w czasie; winny trwać po trzy dni każda¹⁸. Kolejnym krokiem są konsultacje prezydenta z przedstawicielami wszystkich partii w parlamencie. Gdy ten krok nie przyniesie rezultatu, prezydent winien rozważyć powierzenie funkcji premiera wysokim funkcjonariuszom państwa – przewodniczącym Rady Stanu, Sądu Kasacyjnego czy Izby Obrachunkowej, alternatywą jest rozwiązanie parlamentu i zarządzenie nowych wyborów do Izby Deputowanych.

Dymisja rządu obliguje prezydenta do powołania nowego premiera, winien nim być w pierwszej kolejności przedstawiciel tej samej partii lub koalicji politycznej. Do czasu objęcia funkcji przez nowego premiera prezydent powierza kierownictwo rządu wicepremierowi bądź ministrowi o najdłuższym stażu w rządzie¹⁹. Prezydent powołuje premiera, ministrów, sekretarzy stanu oraz innych funkcjonariuszy państwa w przypadkach określonych ustawowo. Jest także zwierzchnikiem sił zbrojnych²⁰. Obsadza stanowiska wojskowe i nadaje stopnie. Dysponuje również prawem łaski (na wniosek ministra sprawiedliwości). W przypadku ministrów postawionych w stan oskarżenia przed Sądem Specjalnym prezydent z tego prawa może korzystać tylko za zgodą Izby Deputowanych²¹.

Odpowiedzialność prezydenta reguluje art. 49 konstytucji oraz art. 2, ust. 2 i 3 ustawy o odpowiedzialności Prezydenta Republiki z 1976 r. Uważniają one

¹⁶ Art. 42, ust. 2 w brzmieniu ustalonym przez nowelizację z 6 marca 1986 r.

¹⁷ Art. 43, ust. 4, zd. 2.

¹⁸ Por.: art. 37, ust. 3, zd. 2 konstytucji greckiej z 1975 r. w brzmieniu z 6 marca 1986 r.

¹⁹ Por.: art. 38, ust. 2 konstytucji.

²⁰ Art. 45 konstytucji.

²¹ Por.: art. 86 konstytucji.

prezydenta od odpowiedzialności z wyłączeniem zdrady stanu lub świadomego łamania konstytucji. Tym samym prezydent korzysta do momentu wygaśnięcia mandatu z *sui generis* immunitetu materialnego. Za zdradę stanu lub łamanie konstytucji prezydenta stawia w stan oskarżenia Izba Deputowanych, inicjatywa tego typu musi być poparta przez co najmniej $\frac{1}{3}$ deputowanych, zaś uchwała parlamentu wymaga większości $\frac{2}{3}$ głosów.

Prezydent odpowiada przed Sądem Specjalnym ustanowionym przed wniesieniem oskarżenia. W skład tego sądu wchodzi 12 sędziów wybranych drogą losowania przez przewodniczącego parlamentu z grona sędziów Sądu Kasacyjnego oraz Sądu Apelacyjnego, a przewodniczy mu Prezes Sądu Kasacyjnego. Na czas oskarżenia prezydent zostaje zawieszony w sprawowaniu urzędu. Uniewinnienie oznacza powrót do pełnienia urzędu, skazanie równa się utracie stanowiska i otwiera drogę do wyboru nowego prezydenta²².

²² Szerzej por. A. Pulit, *System konstytucyjny Grecji*, Kraków 2004.

VARIA

Teresa E. Olearczyk

ZNACZENIE WARTOŚCI W PROCESIE WYCHOWANIA

Wychowanie ulega degradacji, kiedy zmienia się w czyste „kształcenie”
Jan Paweł II¹

Współczesny świat jest areną, na której ścierają się dwie wizje świata i człowieka: z jednej strony świat ładu, harmonii, z drugiej dysharmonii, buntu, swawoli i anarchii. Transformacja, globalizacja, dynamika przemian powodują chaos aksjologiczny, mówi się o kryzysie wartości, podczas gdy system wartości staje się punktem odniesienia i porządkowania świata, szczególnie młodych ludzi. Pozwolę sobie na stwierdzenie, że nie mamy do czynienia z kryzysem wartości, a z kryzysem współczesnego człowieka, który nie dostrzega, nie rozróżnia, nie rozpoznaje wartości, korzyści bierze za wartości; i to jest poważny problem, by nie powiedzieć dramat współczesnego człowieka. Wartości są światłem oświetlającym drogę życia człowieka, które dostaje dziecko – człowiek od drugiego człowieka – wychowawcy w procesie wychowania.

Istotą wychowania jest wyzwalać, „uczłowieczanie” człowieka, dopomaganie jego korzystnemu rozwojowi i chęci pracy nad sobą². Wychowanie jest procesem długotrwałym, trudno oczekiwać efektów, jeżeli nie zna się roli wartości w ciągłości bytu człowieka, jego istnienia i działania³.

Wychowanie jest dla pedagogów zawodem, dla rodziców życiowym powołaniem, zaś całokształt osobistego i emocjonalnego zaangażowania się rodziców w rozwój dziecka jest bazą wychowawczego powołania. Wychowanie to nie akcja, ani zestaw czynności, to postawa, stan, w którym się trwa, by realizować określone wartości wychowawcze. Istnieje wiele definicji

¹ *Elementarz Jana Pawła II*, teksty wybrał i ułożył K. Dybciak, Kraków 2005, s. 49.

² T. Godek, *Pasja wychowawcy*, wywiad z A. Kamińskim, „Motywy”, 25 lutego 1973, s. 9.

³ M. Czerwiński, *Przyczynki do antropologii współczesnej*, Warszawa 1988; A. Tyszką, *Kultura jest kultem wartości*, Warszawa 1999.

wartości, znajdujemy je m.in. w pracach: W. Cichonia (*Wartości – człowiek – wychowanie*, Kraków 1996), K. Chalas (*Wychowanie ku wartościom*, Lublin–Kielce 2003), K. Denka (*Aksjologiczne aspekty edukacji szkolnej*, Toruń 2000), K. Olbrycht (*Prawda, dobro i piękno w wychowaniu człowieka jako osoby*, Katowice 2002).

W pedagogice słowo „wartość” najczęściej odnosi się do tego, co czyni nauczyciel-wychowawca, co uważane jest za ważne w kształceniu i formowaniu młodego człowieka. Wartością jest to, co robimy, do czego dążymy, jak postępujemy, i świadomość tego, jak powinniśmy postępować, to drogowskaz człowieka, który „nie tworzy wartości, ale je odkrywa dla siebie”⁴, uznaje, identyfikuje się z nimi. Wartości nie istnieją bez człowieka, „powstają i istnieją wtedy, kiedy istnieje świat człowieka”⁵, świat, który człowiek poznaje, w którym żyje, wzrasta i dojrzewa.

Wzór osobowy zawsze odnosi się do konkretnych zachowań, bardziej przemawia, wzory osobowe mają dużą siłę motywacyjną, jednak znajomość ideału i wzorów osobowych nie przesądza jeszcze o właściwym zachowaniu się wychowanków. Nie można przyswoić wzorów osobowych przez ich zapamiętanie i zrozumienie, zachodzi konieczność stworzenia różnych sytuacji wychowawczych, w których preferowane wartości znajdują swoje odbicie. Wzory osobowe przyswajane w procesie identyfikacji, czyli upodabniania się wychowanków do lubianych i cenionych osób, są wyjątkowo trwałe. Ważny jest tu osobisty przykład ludzi zajmujących się wychowaniem. Dziecko niewłaściwie wychowywane jest pełne niepokoju, wymaga stałej uwagi i ciągłego ograniczania wolności; to troska rodziców, nauczycieli, społeczeństwa, a także często, później, wymiaru sprawiedliwości.

Emil Durkheim, znakomity socjolog francuski, twierdził, że „wychowanie jest oddziaływaniem pokoleń dorosłych na te, które jeszcze nie dojrzały do życia społecznego”⁶. W tym stwierdzeniu zawarta jest pewna hierarchiczność („pokoleń dorosłych”) i czynnik czasu („na te, które jeszcze nie dojrzały”). W wychowaniu ważny jest zatem element czasu, w którym dojrzewać będą młode pokolenia, a także wychowujący – dorosłe pokolenia. Rodzi się zatem pytanie, czy dorośli mają świadomość odpowiedzialności za wzór, jaki stanowią, matrycę, na której powielają się zachowania ich dzieci? Współczesne pokolenie nie ma czasu, jest zabiegane, w nieustającym wyścigu szczurów traci młodość, gubi miłość, stosuje przemoc – nie wspomnę o języku, a raczej wulgaryzacji języka...

Wychowanie jest procesem, który przebiega w sposób ciągły, ważny jest czynnik czasu, kiedy to następuje pewien intencjonalny przekaz zgromadzonego zasobu wiedzy, umiejętności, norm etycznych, moralnych, obyczajów, idei oraz wartości składających się na sposób życia zbiorowości, czyli na jej kulturę⁷.

⁴ J. Lipiec, *Problemy egzystencjalne w teorii wartości*, [w:] *Studia z ontologii i epistemologii wartości*, red. J. Lipiec, Kraków 1990, s. 18.

⁵ *Ibidem*, s. 17.

⁶ G. Mialaret, *Wprowadzenie do pedagogiki*, tłum. B. Baranowski, Warszawa 1968, s. 14, [cyt. za:] M. Łobodzki, *Teoria wychowania w zarysie*, Kraków 2003, s. 32.

⁷ Por.: R. Schulz, *Szkoła instytucja, system, rozwój*, [w:] *Antropologiczne podstawy wychowania*, red. J. M. Śmieciński, Warszawa 1996, s. 161.

„Kształtowanie systemu wartości odbywa się na płaszczyźnie doświadczeń ucznia w kontakcie z uczestnikami procesu kształcenia, wychowania i z kulturą. Obecność wartości wśród ludzi stanowi rezultat pojawienia się ich u poszczególnych jednostek oraz powszechności i utrwalenia się w kulturze”⁸.

Wartości o najwyższym stopniu trwałości zakorzenione są w kulturze, znamionują tym samym pewne właściwości relacji między człowiekiem a światem. Mocniej zapisują się w życiu ludzkim i w całej społecznej strukturze te wartości, które ujmują podstawowe możliwości ich zaspokojenia przez samą rzeczywistość. Szczególnie trwale są te wartości, które pełnią funkcję regulatorów historycznych procesów rozwojowych, a nade wszystko zasad funkcjonowania społeczności ludzkich⁹.

Wartości w procesie edukacji pełnią liczne funkcje. K. Chałas sprowadza je do funkcji: treściowej, sytuacyjnej, informacyjnej, integracyjnej i determinującej¹⁰. Natomiast T. Kocowski wyróżnia następujące funkcje wartości:

- integrującą – scala motywacje w kierunku aktywności, skutkiem czego wartości nadają sens i pozwalają perspektywicznie uporządkować działania,
- orientacyjną – stanowi kryterium ocen i orientacji; porządkuje je według takich wskazań, jak korzyść, szczęście, prawda i piękno,
- metadecyzyjną (rozstrzygającą), w ramach której wartości pomagają podejmować decyzje w przypadku konfliktu motywów lub racji,
- socjalizacji (motywacyjną), poprzez którą jednostka zostaje włączona do życia zbiorowości (pełnią ją wartości etyczne, idee społeczne, wartości, takie jak: rodzina, ojczyzna, ludzkość),
- gratyfikacji (sprawują ją wartości, które są źródłem satysfakcji)¹¹.

Nadawanie wartościom statusu wiecznotrwałych i powszechnie obowiązujących należy uznać za godne szacunku próby utrwalenia wartości. Tendencję do nadawania wartościom cech nietrwałości, przypadkowości, okazjonalności, a nawet anarchii aksjologicznej, zwłaszcza w zakresie moralności, należy uznać za przejaw intencji i działań nagannych¹².

Z wartościami wiąże się ich introcepcja, „proces duchowy, polegający na nadaniu lub ustalaniu cechy wartości i złączenie jej z pewną rzeczą, celem lub normą”¹³. W rodzinie wartości mieszczą się zarówno wartości pozytywne, jak i negatywne, niepoprawnie określane jako „brak” albo „niedostatek” pozytywnych, a w istocie tworzące rozliczne, stopniowalne skale wartości¹⁴.

Można wychowanie postrzegać jako „całość wpływów i oddziaływań kształtujących rozwój człowieka oraz przygotowujących go do życia w społeczeństwie”¹⁵. Braun-Galkowska twierdzi, iż „wychowanie jest to pomoc w tym, by

⁸ J. Lipiec, *Problemy egzystencjalne...*, s. 18.

⁹ *Ibidem*, s. 22.

¹⁰ K. Chałas, *Wychowanie ku wartościom*, Kraków 2003, s. 56-59.

¹¹ T. Kocowski, *Szkiecy z teorii twórczości i motywacji*, Kraków 1991.

¹² J. Lipiec, *Problemy egzystencjalne...*, s. 23.

¹³ S. Kunowski, *Wartości w procesie wychowania*, Kraków 2003, s. 17.

¹⁴ J. Lipiec, *Problemy egzystencjalne...*, s. 17.

¹⁵ T. Wujek, *Pedagogika*, Warszawa 1976, s. 31.

każdy starał się być lepszym człowiekiem”. Obserwując aktualne efekty wychowawcze, kolejne stadia dojrzałości emocjonalno-społecznej i intelektualnej dzieci i młodzieży, można zauważyć, że sam postęp cywilizacyjny nie wystarczy w procesie wychowania, konieczne jest bazowanie na systemie wartości. Pozwolę sobie na własną definicję: wychowanie jest wszczepianiem wartości, zasad i norm, tworzeniem kośćca moralnego, który pozwoli na określone postawy i zachowania, zdecyduje o sposobie życia; wychowanie jest formowaniem człowieczeństwa w człowieku w ciągu całego jego życia.

Wierność wartościom jako postulowana droga życiowa młodych

Pedagogika jako nauka o wychowaniu wyrosła z filozofii człowieka i aksjologii, zasadza się na wartościach moralnych, a te są z człowiekiem związane w sposób szczególny, gdyż jest on ich nosicielem. Wychowanie dokonuje się w człowieku i przez człowieka, w człowieku-wychowanku przez człowieka wychowawcę, a więc wartości moralne muszą być realizowane świadomie – w przekazie uczestniczy świadomość, wiedza i wola. Człowiek świadomy swojego postępowania, motywów, pobudek¹⁶ musi wiedzieć, jaką mają one wartość i musi chcieć tę wartość werbalizować i realizować. Każdy człowiek, wychowawca w szczególności, odpowiada za swoje decyzje, za swoje postępowanie, za podejmowane działania, ale odpowiada i za te działania, które powinien podjąć, a ich nie podjął, za zaniechania czy świadome zaniechanie. W procesie wychowania pokolenie starsze przekazuje pokoleniu młodemu dorobek kulturowy pokoleń wcześniejszych, oddziałuje na cały rozwój człowieka, wartości stają się niesłychanie ważnym, priorytetowym elementem całego procesu wychowania.

Interesujący jest podział wartości zaproponowanych przez Maksa Schelera. Dzieli je on na cztery grupy: hedonistyczne, witalne, duchowe i religijne. Tworzą one pewną hierarchię: witalne są wyższe od hedonistycznych, duchowe od witalnych, na szczycie znajdują się duchowe. Już Grecy przykładali wielką wagę do zasad moralnych, cenili takie wartości, jak skromność, umiarkowanie, kulturalne zachowanie czy powstrzymywanie się od gadulstwa. Wychowywano również w szacunku dla rodziców i wychowawców. Do procesu wychowania należało wychowanie muzyczne, połączone z kultem religijnym¹⁷.

Rzeczą godną uwagi we wszystkich niemal populacjach ludzkich jest sposób, w jaki dochodzi się do zgody w odniesieniu do wartości [...] gdy społeczeństwo nie osiągnęło choćby w ograniczonym zakresie zgody co do wartości, wówczas wstrząsane byłoby nieustannie przez konflikty i napięcia¹⁸.

W wychowaniu biorą udział dwa podmioty osobowe, między którymi zachodzą interakcje, a także dokonuje się kształtowanie osobowego „ja”, które stanowi cel

¹⁶ W. Cichoń, *Wartości, człowiek, wychowanie. Zarys problematyki aksjologiczno-wychowawczej*, Kraków 1996, s. 51-56.

¹⁷ Por.: J. Mastalski, *Zarys teorii wychowania*, Kraków 2002, s. 44-45.

¹⁸ J. H. Turner, *Socjologia. Koncepcje i ich zastosowanie*, Poznań 1994.

działalności pedagogicznej¹⁹. Tam, gdzie zabraknie moralności, zmienia się zachowanie młodego człowieka, dokonuje się degradacja jego osobowości, zostaje wyrażona mu krzywda.

Zagrożenia XXI w., nagłaśniane przez środki przekazu, wprowadzają zamęt, dokonuje się inwersja wartości. Niewłaściwie rozumiana tolerancja, w myśl której wszystko jest akceptowane i wszystko jest dobre (a więc nie ma zła, zło jest nazywane dobrem, modne hasło: „co nie jest zabronione, jest dozwolone”), powoduje unifikację wartości i chaos, w którym szczególnie młodemu człowiekowi trudno jest funkcjonować.

Zjawiskiem charakterystycznym dla czasu transformacji jest względność podstawowych orientacji etycznych, kryzys wartości oraz ich poszukiwanie przez młode pokolenie. W warunkach kryzysu obok wartości cenionych i aprobowanych (np. uczciwości) pojawiają się „wartości” alternatywne, dla części młodzieży ważniejsze i bardziej adekwatne do czasów, w jakich przyszło jej żyć (np. cwaniactwo, spryt itp.).

Takie ujęcie pozwala w ostrym świetle zobaczyć zjawisko kryzysu i relatywizmu wartości bądź jego negację. Pojawia się też pilna potrzeba sformułowania koncepcji wychowania akcentującej personalistyczny charakter tego procesu. „Brak współdziałania w określaniu celów i zasad wychowania, rozbieżne oddziaływania wychowawcze mogą prowadzić do deformacji osobowości²⁰, dysonansu wewnętrznego. Stąd potrzeba nie tylko przygotowywania programów wychowawczych, ale realizacji wychowania zarówno w domu, w szkole, w społeczeństwie, nie bezstresowego wychowania, ale nauczania szacunku i miłości do każdego człowieka. Nauka miłości bliźniego, postrzeganej jako szacunek dla osoby ludzkiej, tej podstawy w relacji z drugim człowiekiem, jest trudnym i zmuśnym zadaniem, stawia przed rodzicem i nauczycielem wielkie wyzwanie: konieczność odpowiedniej postawy swojej i wymagania jej od wychowanka.

Dawniej dzieci były wychowywane przez rodzinę i najbliższe środowisko: społeczność wiejską, małomiasteczkową czy miejską. W miastach podwórka były miejscem wychowania, gdzie obowiązywał swoisty „kodeks” – klasa w swoim rodzaju. Dzisiaj na podwórkach są puby, agencje towarzyskie, kawiarnie, a dzieci wychowuje Internet czy ulica. Społeczeństwo zaś pozostaje bierne, nie podejmuje właściwych kroków zmierzających do rozwiązania problemu. Rośnie liczba zachowań patologicznych, „dzieci ulicy”, młodych przestępców. Społeczeństwo traci swoją przyszłość, którą zawsze widzi się w młodych. Zresztą nie tylko ulica staje się dzisiaj miejscem bezprawia i demoralizacji.

Nieobecność autorytetów i wychowania, medialne wzorce przemocy dają się odczuć i zauważyć na każdej ulicy i w każdej szkole, ujawniają je także statystyki policyjne. Konieczne staje się ujednolicenie oddziaływania wychowawczego przez powrót do wartości w wychowaniu. Już J. W. Dawid wskazywał na niebezpieczeństwo rozdwojenia moralnego, prowadzącego do upadku moralności jednostki i minięcia się z celem procesów wychowawczych.

¹⁹ W. Cichoń, *op. cit.*, s. 74.

²⁰ *Ibidem*, s. 76.

Rozumienie świata wartości i ich roli w wychowaniu stanowi podstawę realizacji zasadniczego zadania pedagogiki, jakim jest kształtowanie wychowanków i przygotowanie ich do dalszego doskonalenia własnej osobowości, stawania się kimś (dziecko przychodzi na świat jako człowiek, ale człowieczeństwa nabiera w procesie wychowania), rozwoju wewnętrznego, bycia. Wgląd w świat wartości umożliwia właściwy dobór celów wychowawczych i samowychowanie. Prawdę o człowieku, jego przeznaczeniu przedstawił Jan Paweł II na spotkaniu z młodzieżą: „Wymagajcie od siebie nawet wtedy, kiedy nikt od was nie wymaga”. Wychowanie, a potem samowychowanie, rozumiane także jako wymaganie, określony i przyjęty system wartości determinują postawy i zachowania każdego człowieka. Niemniej, nieobecność wartości i zasad także skutkuje określonymi zachowaniami, niestety, negatywnymi.

Natura ludzka polega na nieustannym wysiłku przekraczania granic zwierzęcości w człowieku i wyrastania ponad nią człowieczeństwa i człowieka jako twórcy wartości. Bez tej misji i bez tego wysiłku wyrastania ponad samego siebie człowiek zapada się z powrotem i bez ratunku w swoją zwierzęcość, która stanowi jego śmierć²¹.

Na budowę etosu wychowanka wpływ mają różnorodne czynniki i wartości. Tu pojawia się problem osobowości nauczyciela, jego możliwości i umiejętności oddziaływania, problem jego systemu etycznego, umiejętności pedagogicznych. Praktyka wychowawcza zależy od posiadanej wiedzy teoretycznej, doboru stosowanych form i metod wychowawczych, od posiadanej wiedzy o człowieku, wiedzy o granicach i możliwościach oddziaływania wychowawczego²², od świadomości i chęci doskonalenia się wychowawcy, od jego miłości do ucznia. Do prawdziwej miłości zdolni są ludzie wolni duchem, umiejący nie tylko prowadzić dialog z uczniem, słuchać go, ale i rozsądnie wymagać.

Oprócz celu i metod podstawową rolę w wychowaniu odgrywają preferowane treści (TV, inne media) w formowaniu programu wychowawczego. Wartości powinny posiadać decydujące znaczenie, gdyż one określają i modyfikują poczynania wychowawcze. Istotne jest to, co przyjmujemy za wartość, tu pomocną będzie prawda, prawda o tym, co dobre, a co złe, co właściwe, a co nie.

U podstaw pedagogicznego działania znajduje się określona koncepcja wartości i ich rola w wychowaniu, tzn. filozofia wychowania. Istotne znaczenie ma treść wychowania, program wychowawczy, autentyczna realizacja, ale najistotniejsza jest osoba wychowawcy, rodzica i nauczyciela, prezentowane i realizowane przez nich wartości. „Świat wartości oraz więzi społeczne to dziedziny, które współdeterminują jednostkowe istnienie i możliwość rozwoju osobowości”²³.

Zadaniem wychowania jest m.in. ukształtowanie charakteru i systemu wartości jednostki w taki sposób, by umiała wiązać swoje dążenia z potrzebami wspólnoty, w której uczestniczy. Powinnością wychowania jest przygotowanie człowieka do

²¹ R. Ingarden, *Książeczka o człowieku*, Kraków 1972, s. 23-26.

²² W. Cichoń, *op. cit.*, s. 92.

²³ *Ibidem*, s. 170.

świadomego współtworzenia nowych wartości, do współuczestnictwa w dokonaniach wspólnoty; to warunek moralnego rozwoju jednostki i całej wspólnoty²⁴.

Niepokojące i niebezpieczne wychowawczo jest zjawisko podwójnego systemu wartości – dla potrzeb szkoły czy rodziców oraz na własny użytek. funkcjonowanie w podwójnej „moralności”, jednej dla siebie – „prawdziwej”, drugiej – na pokaz, dla innych, zgodnie z oczekiwaniami. Mamy więc do czynienia z zewnętrznym, pokazowym, werbalizowanym systemem wartości, który wewnętrznie naprawdę nie jest ani uznawany, ani stosowany, a tylko wykorzystywany dla osiągnięcia pożądanych „korzyści”. Ten dualistyczny system jest dość wyraźny nie tylko u młodzieży, ale także, a może przede wszystkim w świecie dorosłych. Chęć osiągnięcia celu za każdą cenę bywa motywem pozornego przyjmowania wartości pożądanych i akceptowanych w danym kręgu społecznym, co nie oznacza, że postępuje się według zasad werbalizowanych, że one są uznawane za „kompas moralny” na co dzień i w każdej sytuacji.

Przemiana wartości jest procesem wieloznacznym i wielokierunkowym, a z socjologicznego punktu widzenia musi być rozważana jako część składowa zróżnicowanego rozwoju społecznego. U podstaw zmian leży przekonanie, że nie świat jako coś danego podporządkowuje sobie jednostkę, ale ludzkie „ja” jest podstawą rzeczywistości, wokół której koncentrują się wysiłki zmierzające do zaspokojenia indywidualnych potrzeb. Jest to zmiana paradygmatu, od podmiotu nastawionego na świat zewnętrzny do świata zewnętrznego nastawionego na jednostkę. W nowych warunkach społeczeństwo oferuje jednostce wiele możliwości wyboru, ludzkie „ja” staje się podstawową rzeczywistością „daną”. Rozszerzający się rynek doznań i przeżyć zmusza człowieka do dokonywania wyborów, selekcjonowania wielości różnych form działania, ale też niebezpiecznie daje możliwość dokonywania niewłaściwych wyborów, powoduje chaos pojęciowy.

W pluralistycznym świecie zmienia się ranga przekonań. Nakazy i zakazy nabierają charakteru propozycji, przekonania stają się sprawą gustu, stabilne wzorce, wyjaśnienia – hipotezami. Wynikiem jest destabilizacja, decentralizacja sensu życia, moralności... W rzeczywistości człowiek zmuszony jest ciągle wybierać między sprzecznymi impulsami, propozycjami. Postmoderniści twierdzą, że w nowych warunkach społeczno-kulturowych ludzie nie stają się mniej moralni ani nawet wyzwoleni z kodeksów normatywnych, ale że mają szansę bycia odpowiedzialnymi za swoje życie moralne²⁵. Nowa etyka ma uwzględniać całą złożoność rzeczywistości społecznej. W ujęciach skrajnych²⁶ zapowiada się epokę wolną od absolutnych imperatywów i obowiązków oraz usunięcie kategorii obiektywnej prawdy jako zniewalającej człowieka i antagonizującej społeczeństwo.

²⁴ Zob. K. Wojtyła, *Osoba: podmiot i wspólnota*, „Roczniki Filozoficzne KUL” 1976, nr 24, s. 22.

²⁵ Z. Sarelo, *Postmodernistyczny styl myślenia i życia*, [w:] *Wyzwanie dla chrześcijaństwa*, red. Z. Sarelo, Poznań 1995.

²⁶ *Idem*, *Postmodernizm w pigułce*, Poznań 1998.

Zapotrzebowanie na wartości – drogowskazy życia

Każdy człowiek w bogactwie swojej osobowości ma coś do zaoferowania drugiemu człowiekowi. Każdy może coś ofiarować, jednak najpierw musi odczytać, poznać, uświadomić sobie, co w sobie ma, ile to jest warte, co może szczególnie dobrze spożytkować z tego, czym sam dysponuje, a co jeszcze winien uzupełnić, pomnożyć. W tym dość skomplikowanym świecie pojawia się zapotrzebowanie na autorytet, co jest wyraźnie zauważalne u młodzieży, która szuka autorytetu i drogi do prawdy. Młodość z natury swojej jest idealistyczna i wrażliwa, wyczuwa fałsz, obłudę, szuka wokół wzorców do naśladowania, prawidłowości i norm, które będą autentyczne. Młodzi bardzo szybko przyjmują „wzorce” świata dorosłych, a człowiek współczesny chce suwerennie decydować o dobru i złu; w postmodernistycznej ambiwalencji nie zawsze jest w stanie je od siebie odróżnić, bo nastąpiła inwersja wartości. Znaczy to, że współczesny człowiek nie ma wyraźnych, jednoznacznych kryteriów dobra i zła, lecz kieruje się opcjami aksjologicznymi, które odwołują się raczej do kryteriów zindywidualizowanych. Dobrem jest to, co dla mnie dobre, tak przedstawia się subiektywne spojrzenie na wartość.

U podstaw obiektywnej moralności leży godność osoby ludzkiej, która ze swej natury ma prawo i obowiązek szukać prawdy. Trzeba przypomnieć, że wymogi prawdy i moralności bynajmniej nie poniżają i nie przekreślają wolności, ale przeciwnie – pozwalają jej wzrastać i chronią ją przed zagrożeniami, jakie kryją się w niej samej z powodu grzechu²⁷.

Życie ludzkie, aby osiągnąć swoją pełnię, potrzebuje odniesienia do wartości trwałych i głębokich. W kulturze, która utrzymuje, że nie mogą istnieć żadne uniwersalne prawdy, nie ma wartości absolutnych, obiektywne dobro i zło nie mają już znaczenia. Dobro zaczyna oznaczać to, co w danej chwili przyjemne i użyteczne. Złem nazywa się wszystko, co przeszkadza w zaspokajaniu subiektywnych pragnień. Każdy może zbudować sobie prywatny system wartości²⁸.

Nie można podawać w wątpliwość istnienia wewnętrznego i nierozzerwalnego związku między wiarą a moralnością, tymczasem coraz częściej społeczeństwa radzą sobie z dylematami moralnymi, szukając w społeczeństwie rozwiązania tego, co można było znaleźć tylko w religii. W etyce humanistycznej sam człowiek jest źródłem norm, instancją regulującą oraz ich podmiotem. To nie wyższa instancja, ale sam człowiek może ustalać normy rozróżniające dobro i zło. Dobre jest to, co jest dobre dla człowieka, a złe to, co jest dla niego szkodliwe.

Od kilku lat zauważyć można zmianę, szczególnie u młodych, w podejściu do wiary i religii. Najnowsze badania²⁹ wskazują, że ok. 50% młodzieży polskiej uznaje religijne kryteria dobra i zła. Ale taki sam procent badanych uważa, że człowiek sam potrafi zdefiniować dobro i zło moralne, a nawet cała moralność jest przez człowieka określana – pojawia się więc swoisty dualizm.

²⁷ Jan Paweł II, Przemówienie w kościele św. Ignacego Loyoli w Rzymie, 31 grudnia 1995.

²⁸ *Idem*, Przemówienie podczas modlitewnego czuwania w Denver, 14 sierpnia 1993.

²⁹ J. Mariański, *Ktożys moralny? czy transformacja wartości? Studium socjologiczne*, Lublin 2001, s. 197.

Człowiek potrzebuje solidnych filarów, na których może oprzeć swoje życie, potrzebuje stabilności i czytelności pojęć, prawdy, określonej hierarchii wartości, by umieć przeżyć „burze i zawieruchy” życiowe. Jeżeli zabraknie takich filarów, to czyniąc zło, krzywdząc drugiego, będzie umiał siebie przekonać, że czyn ten jest dobry, bo jemu przynosi korzyść. W ten sposób można wytłumaczyć sobie każdą niegodziwość (np. wychowanie w Hitlerjugend czy w Komsomołe itp.). Jak ważny jest przyswojony i stosowany system wartości, niech świadczą życiorysy dwóch osób, żyjących w tym samym czasie, w tym samym miejscu – o Maksymiliana Kolbego i doktora Mengele. Jeden oddał swoje życie za ojca rodziny, drugi nie widział nic złego w uśmiercaniu ludzi i używaniu wyprawionej ludzkiej skóry do oprawiania książek. To przykład dość jaskrawy, jednak pokazujący, jaką rolę odgrywają wartości w wychowaniu, a raczej ich brak, co wtedy dzieje się z uczciwością, wrażliwością ludzką, z sumieniem, z prawem, ze społeczeństwem. Wychowanie to wszczepianie wartości, formowanie wrażliwego sumienia, które pozwala bądź nie na określone zachowania lub powstrzymuje działania niezgodne z przyjętym systemem wartości.

Poszukiwanie tożsamości

Młodość jest okresem poszukiwania własnej tożsamości, potrzebuje wartości i prawd, według których będzie porządkować i budować swoje życie. Nie sposób nie zauważyć, jak młodzież chętnie szła za autentyzmem Jana Pawła II, który z całą serdecznością spotykał się z nią, traktował całkiem serio, stawiał wymagania, by zmusić ją do wzrastania. Każdy młody człowiek zadaje sobie pytania: Kim jestem ja jako człowiek? Gdzie są moje korzenie? Dokąd zmierzam? Jaki jest sens mojego istnienia? Jaka jest prawda? Zmuszają one do refleksji nad własnym życiem, do wzrastania, stawania się, do budowania własnej tożsamości. Pomocą w budowaniu tożsamości jest najpierw rodzina, potem środowisko szkolne, wreszcie społeczność lokalna i narodowa. One zakotwiczą, pozwalają na identyfikację, ważne jest, jakie wartości te środowiska prezentują, w jaki sposób oddziałują na młodego człowieka. Ale wychowanie nie dotyczy tylko dziecka, dotyczy także człowieka dorosłego, rodzica, nauczyciela, jako że proces wychowania dokonuje się wzajemnie poprzez oddziaływanie na siebie dwóch podmiotów osobowych, jest to proces ciągle, powinien być świadomy.

Wartości porządkujące życie człowieka

Warunkiem wszelkiego skutecznego oddziaływania wychowawczego jest gruntowna znajomość podmiotu oddziaływania. W przypadku oddziaływań wychowawczych podmiotem są dzieci i młodzież, oddziałującymi rodzice, nauczyciele, wychowawcy.

W procesie wychowania znaczenie mają zarówno warunki zewnętrzne, obiektywne, przedmiotowe, jak i wewnętrzne (osobowe). Wśród tych ostatnich

szczególne role odgrywają m.in. wartości uznane bądź wartości odrzucone przez jednostkę. Wartości regulują ludzkie dążenia i postępowanie, określają zasady życia rodzinnego, społecznego i politycznego³⁰. Tak modne i chętnie używane słowo „asymilacja” może być rozumiane jako pozbawienie, utrata dotychczasowych wartości, co w jakimś sensie już się dokonało, ponieważ i dom jest nieobecny wychowawczo, i szkoła ma plany wychowawcze „bez wychowania”. Jest rzeczą niesłychanie istotną i doniosłą, by wykorzystać testament, jaki zostawił Jan Paweł II w postaci tekstów dla młodzieży, spotkań z nią i mądrze jego zalecenia wprowadzać w życie; wymagać od młodzieży, traktować ją serio, tak jak na to zasługuje. Fenomen Jana Pawła II i jego fenomenalny kontakt z młodzieżą krył w sobie pewną tajemnicę, mianowicie papież był bardzo spójny, wewnętrznie i zewnętrznie, mówiono, że był „przezroczysty”, zsynchronizowany. W jego działaniu nie było dysonansu, fałszu, był autentyczny, tak żył, jak mówił, bez cienia najmniejszej rozbieżności, umiał kochać każdego człowieka, a okazywany szacunek czynił spotykającego się z Janem Pawłem II człowiekiem lepszym, ową przemianę powodowały wewnętrzne dobro, mądrość i miłość. Młodzież odbierała papieża najlepiej, bo go potrzebowała najbardziej, bo czuje niedosyt prawdy i prawości, cierpiąc na nadmiar luzu, bezstresowości i nijakości.

Nie można wychować człowieka, nie wymagając od niego. Wymagania stawiane w wychowaniu czynią człowieka silnym, mocnym, prawym. Takie wartości, jak honor, godność, dzielność, odwaga cywilna, ofiarność, męstwo, cierpliwość, odpowiedzialność, poczucie obowiązku, to nie tylko cnoty, to także cechy charakteru, które kształtują się w procesie wychowania, a w efekcie tworzą „pięknego człowieka”.

Rzeczywistość postmodernistyczna³¹, obojętność wychowawcza, niemoc wychowawcza, niechęć, wszechobecny luz, w konsekwencji – brak wychowania prowadzą do upadku człowieczeństwa, co jest widoczne w rodzinach, szkołach, na ulicach, w społeczeństwie. Pomijanie wartości w wychowaniu, zapominanie o aktywizacji ducha, postawach moralnych, stosunku do świata wartości, wrażliwości to równia pochyła prowadząca do upadku godności człowieka. Dominują postawy konsumpcyjne, powierzchowność, kult ciała i błyskotek, a wewnątrz zostaje puste. Może warto pomyśleć, co ile w życiu jest warte, jak wychowywać, by młodzież była piękna nie tylko zewnętrznie, by była radosna nie tylko po alkoholu i środkach psychotropowych, by miłość rozpromieniała życie, a nie prowadziła do domów samotnej matki i przytułku dla bezdomnych. Między domem a szkołą nie może być próżni wychowawczej, bo tę wypełni ulica. Nieobecność wartości w wychowaniu prowadzi do używania wulgarnych słów, gestów, zachowań, a te nie tworzą pięknego człowieka. Obcowanie z pięknem, prawdą, uczciwością to pomoc w budowaniu i realizowaniu systemu wartości.

Kiedy zapytano Ksenofonta, czy męstwo jest wynikiem wychowania, czy właściwością natury, odpowiedział: „Widzę przecież, że ludzie wychowani w tych

³⁰ I. Jundził, *Młodzież a problem wyboru wartości*, „Nauczyciel i Wychowanie” 1980, nr 2, s. 48.

³¹ F. Fukuyama, *Wielki wstrząs. Natura ludzka a odbudowa porządku społecznego*, tłum. H. Komorowska, K. Dorosz, Warszawa 2000.

samych prawach i obyczajach nie taką samą jednak odwagę wykazują w niebezpieczeństwach. [...] Sądzę jednak, że przez naukę i ćwiczenia natura każdego człowieka nabiera coraz większego męstwa³². Rola wartości w wychowaniu jest podstawowa, pisze o tym Mieczysław Łobodzki: „Wychowanie, w którym nie wprowadza się dzieci i młodzieży w świat wartości, jest z reguły wychowaniem połowicznym i mało skutecznym, a nierzadko bezmyślnym i społecznie szkodliwym, [...] przynosi więc szkodę zarówno w wymiarze indywidualnym i społecznym³³”.

Słowo „wychowanie” jest podzielne, przedrostek „wy” jest osobowy, „chowanie” – czynność oddzielona od osoby – ma znaczenie przedmiotowe, gubi się tu istota wychowania, jaką jest osoba, dziecko, człowiek, którego funkcjonowanie, wzrastanie, działanie zależne jest od tego, jakie wychowanie otrzymał. Kim staje się człowiek przez to, co otrzymał, co przyjmuje, jak sam będzie się formował na bazie przyjętych od wychowawcy wartości? Jakie wartości przekazał mu wychowawca, czym obdarował? Wychowanie jawi się jako wartość, którą wychowawca daje wychowankowi; ten ją przyjmuje, uznaje, stosuje i przekazuje następnym pokoleniom. Jednak żeby kogoś czymś obdarować, trzeba to najpierw samemu posiadać. W takim rozumowaniu wartość jest bogactwem, które może posiadać każdy człowiek, podczas gdy bogactwo nie zawsze jest wartością, choć nią też być może. Pojawiają się zatem problemy wychowawców zarówno w rodzinie, jak i w szkole, brakuje koncepcji wychowania, świadomości wychowawczej i troski o wpajanie zasad, norm postępowania, zasad wiary, zauważalny jest brak spójności etyki i wychowania, wiary i życia. Niezrozumienie istoty wychowania i roli, jaką odgrywa wychowawca, powoduje, że nie docenia się osobowości nauczyciela, jego wysiłku, trudu wkładanego w proces nauczania i wychowania. Kształcenie i edukacja to przede wszystkim dydaktyzm, umiejętności, sprawdziany kompetencji, wychowanie jest zupełnie nieobecne. W wychowaniu istotne są: wartości, obecność wychowawcy i trwałość oddziaływania. Nie mogą się co chwila zmieniać profile, kierunki, „mody”, nie może być raz moralność socjalistyczna, drugi raz kapitalistyczna, liberalna, bo to oznacza, że nie ma żadnej. Albo wychowanie jest oparte na wartościach, albo po prostu go nie ma; za to są widoczne skutki braku wychowania na ulicy, w sądach i w sejmie.

Brak wychowania próbuje się zastąpić terapią psychologiczną, podczas gdy wartość ma swoją cenę, jej nieobecność w wychowaniu powoduje, że „produkt” – efekt naszej działalności – jest bezwartościowy.

Papież mówił, że następne tysiąc lat zależy od młodzieży, która ma wytyczone przez Jana Pawła II szlaki – zostawił dziedzictwo: spotkania z młodymi, treści, które przekazywał, teksty, myśli, wskazania. Gorzej z wychowawcami, społeczeństwem dorosłych, które zgubiło poczucie powinności i odpowiedzialności za wychowanie młodych, które winno zastanowić się, czy i co ma do przekazania w procesie wychowania – „człowiek w pełni wychowany zdolny jest wychowywać sam siebie i innych”.

Obecnie liczy się nie misja czy wizja, ale programy, „klient” zamiast ucznia, ekonomia, „standardy europejskie”. Jak więc postrzegać pracę nauczyciela – jako

³² Ksenofont, *Pisma sokratyczne*, tłum. L. Joachimowicz, Warszawa 1967, s. 153.

³³ M. Łobodzki, *Teoria wychowania w zarysie*, Kraków 2003, s. 102-103.

wartość czy według standardów europejskich? Zawód nauczyciela-pedagoga jest zawodem szczególnego zaufania. Z. Freud mówił, że to „zawód niemożliwy” – bo poprzeczka jest bardzo wysoko ustawiona. Funkcjonowanie w tym zawodzie wymaga nie tylko kwalifikacji, które uzyskuje się przez ukończenie studiów, czy kompetencji – te zyskuje się po zdaniu egzaminu korporacyjnego, ale także godności i prawdy. Oczekiwania społeczne są bardzo wysokie. Istotny jest właściwy klimat wokół wychowania – teraz proces wychowawczy się rozpada, gdyż zabrakło fundamentu aksjologicznego. Zasadne wydaje się dokonanie rewizji tego fundamentu. Przyszłość naszej cywilizacji zależeć będzie od promocji wartości, jaką jest wychowanie (nie: chowanie) i od obecności wartości w wychowaniu.

Stanisław Galata

EKOSPAZM I JEGO KONSEKWENCJE WE WSPÓŁCZESNYCH SPOŁECZEŃSTWACH

Wprowadzenie

Szybkie tempo zmian zachodzących w wielu dziedzinach ludzkiej aktywności pod szumnymi hasłami postępu i rychłego dobrobytu niesie ze sobą również bardzo poważne zagrożenia dla wszystkich społeczeństw. Coraz częściej mówi się o nadejściu nowej ery¹. „Tempo tych zmian jest obecnie chyba większe w ciągu roku niż trzydzieści lat temu w ciągu dziesięciu lat, a trzy wieki temu w ciągu całego stulecia”². Świat staje w obliczu potężnego kryzysu finansowego, a w konsekwencji – gospodarczego większego niż w latach 30. XX w.³

Jeden z najwybitniejszych przedstawicieli amerykańskiej myśli futurologicznej, Alvin Toffler, użył dramatycznego określenia „ekospazm” dla scharakteryzowania „kryzysu przyszłości” i tych jego cech, które będą go odróżniać od wszelkich dawniejszych i współczesnych znanych nam form kryzysu⁴. W 1974 r. pisał:

¹ „Le Monde”, 7.09.2005, s. 13-15.

² K. Lachowski, *Główne trendy globalizacji*, „Nexus” 2005, nr 2, s. 13.

³ Szerzej na ten temat zob. *ibidem*.

⁴ Popularna wśród niektórych naukowców koncepcja głosi, że wszystkie współczesne problemy można usunąć dzięki zastosowaniu szybkiego „leku technologicznego”. Według A. Tofflera to tak, „jakbyśmy usiłowali zadłużyć się u przyszłości, nawet doprowadzić ją do bankructwa w imię interesu chwili obecnej. [...] powtórne wykorzystywanie węgla z domieszkami siarki; wyścig do podmorskich złóż; masowa produkcja aerozoli; pompowanie w nasze jedzenie dodatków chemicznych, kolorów i barwników; szaleńcze programy budowy reaktorów atomowych jako remedium na braki energetyczne, zwiększają prawdopodobieństwo straszliwej katastrofy, która mogłaby cofnąć nas o zdobycze całego pokolenia. [...] Uwierzyliśmy, że aby utrzymać posady, musimy poświęcić zdrowie i poczucie bezpieczeństwa”, A. Toffler, *Szok przyszłości*, Warszawa 1978, s. 90. Przykłady „efektu bumerangowego” można już dostrzec. Pomimo zaniechania produkcji jednej z najsilniejszych trucizn, DDT, zmagazynowana w lodach Arktyki, gdy te coraz szybciej topnieją, wraca jak bumerang do ziemskiego systemu hydrologicznego, niosąc zagrożenia, których skutki mogą być znacznie bardziej kosztowne niż zyski płynące z jej zastosowania. Obecnie silne protesty budzi wykorzystywanie zwłaszcza dwóch zdobyczy nauki: banków DNA (kwasy dezoksyrybonukleinowe, składniki jąder komórkowych, pełniące podstawową funkcję w przenoszeniu cech dziedzicznych) i klonowania terapeutycznego (dla pozyskiwania organów do przeszczepów). Prywatne gabinety kosmetyczne i lecznicze stosują terapie z wykorzystaniem komórek macierzystych. Nie informują jednak pacjentów, że biorą oni udział w eksperymencie, którego skutków nie można – jak na razie – przewidzieć.

W ciągu roku zaledwie legły w gruzach wszystkie nasze wyobrażenia o obfitości, wolnym czasie i nieograniczonym wroście gospodarczym. [...] marzenia lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych zastąpiło przerażenie społeczeństwa, obawa przed tym, co jeszcze tak niedawno wydawało się niemożliwe. [...] kryzys ten nazwałem „ekospazmem”⁵.

Ekospazm według Alvina Tofflera

Ekospazm jest czymś więcej niż tylko problemem ekonomicznym. Jeśli spróbujemy się z nim uporać, zwracając uwagę li tylko na relacje nakładu pracy i kapitału do uzyskiwanych efektów, a nie uwzględniając ewentualnych skutków ubocznych, wszelkie działania zostaną zdyskwalifikowane. Toffler sugeruje, że wszelkie planowane działania winny poprzedzać „raport o skutkach ubocznych”. Wówczas posiadalibyśmy wiedzę o tym, jak realizacja projektu wpłynie na powietrze, wodę i inne zasoby naturalne, od których zależy życie; jak może zmienić społeczne struktury, z życiem rodzinnym włącznie. Jakkolwiek w niektórych przypadkach kompromis między natychmiastową korzyścią ekonomiczną a przyszłym społecznym i ekologicznym zdrowiem jest nie do uniknięcia, to przynajmniej byłoby wiadomo, ile ten kompromis kosztuje. A to pozwoliłoby odpowiedzieć na pytanie: czy taki kompromis w ogóle zawierać? Mogłoby się bowiem okazać, że poniesione w przyszłości straty przekroczą doraźne korzyści.

Toffler uważa również, że nie powinno się za wszelką cenę podejmować starań o przywrócenie starego porządku. Jeśli stan zagrożenia dzisiaj jest oznaką dążenia społeczeństw przemysłowych do bardziej zaawansowanego rozwoju, to nie powinny one „ożywiać” przeszłości, ale należy się liczyć z pojawianiem się takich pragnień w miarę pogłębiania się kryzysu. Każdy kraj, a w nim każda grupa społeczna, mają na ten temat różne wyobrażenia. Znamiennym przykładem są tu skrajne poglądy ekologów, którzy w swych wyobrażeniach o dobrym życiu sięgają w głęboką przeszłość. Koncepcje te, silnie zabarwione protestanckim ascetyzmem, nawołują do odrzucenia prawie wszystkich zdobyczy technologicznych i powrotu do stabilnego, cnotliwego społeczeństwa agrarnego.

Szanse na harmonijny rozwój ekonomiczny społeczeństw daje sformułowanie i zastosowanie nowych, odmiennych od dotychczas realizowanych strategii. Kilka z takich propozycji, aktualnych i dzisiaj, przedstawia A. Toffler:

1. Należy ustabilizować gospodarkę światową przez poddanie kontroli kluczowych sił ekonomicznych, które aktualnie spod tej kontroli się wymknęły.

Państwo narodowe jako produkt rewolucji przemysłowej już się przeżyło i przestaje sobie radzić z problemami superindustrializacji. Rządy poszczególnych państw wykazują coraz większą niemoc przy próbach opanowania sił ekonomicznych działających ponad granicami i niezależnie od nich. Największą z tych sił jest – według Tofflera – wielonarodowa korporacja, która dysponuje możliwościami

⁵ A. Toffler, *Szok przyszłości*, Warszawa 1978, s. 99.

zwiększania dobrobytu lub likwidowania go, stymulowania powszechnej świadomości lub narzucania własnego, totalitarnego porządku. Dotąd wielokrotnie wysuwano tezę, że wielonarodowa korporacja to produkt zanikającego już kultu wzrostu linearnego, a stałą tendencją będzie zmierzanie do większej decentralizacji, powstawanie mniejszych jednostek produkcyjnych i technologii pochłaniających niewiele energii.

Istotą demokracji jest możliwość sprawowania przez naród kontroli nad życiem gospodarczym kraju. Tymczasem rozwój światowych przedsiębiorstw prowadzi do znacznego ograniczenia tych kompetencji. A kiedy tak się dzieje, kraj staje się *de facto* kolonią. Zdaniem Tofflera „nie idzie tylko o szejków, którzy wykupują posiadłości ziemskie w różnych krajach przemysłowych i odwracają kierunek przepływów inwestycji zagranicznych. Jeśli te zjawiska będą się nasilać, to może pojawić się problem «odwrotnego kolonializmu», ale byłby to kolonializm tradycyjny; jeden kraj podporządkowuje gospodarkę drugiego kraju swoim interesom. Dziś grozi nam nowy, znacznie bardziej zdradliwy rodzaj kolonializmu. Taki mianowicie, w którym narodowa gospodarka kraju podporządkowana jest nie innemu państwu, lecz działalności międzynarodowego systemu ekonomicznego, nad którym dany kraj nie ma kontroli”⁶. Bez względu na postać, jaką przyjmą ostateczne regulacje, kontrola nad korporacjami, bankami oraz innymi instytucjami finansowymi, które świadczą usługi korporacjom, nie może mieć miejsca tylko w jednym kraju. Wysuwa się w tym względzie rozmaite postulaty. Toffler proponuje np. utworzenie międzynarodowego ruchu politycznego, skupiającego robotników, konsumentów, drobną wytwórczość, personel kierowniczy, działaczy ochrony środowiska, przywódców politycznych, który mógłby przyjąć nazwę Światowy Związek Kontroli Systemów Międzynarodowych.

2. Należy skonstruować superprzemysłowe stabilizatory, które zastąpiłyby lub uzupełniły istniejące.

Okres niezakłóconego przepływu tanich surowców i siły roboczej z krajów biednych do bogatych powoli, ale wyraźnie się kończy. Stąd też kraje przemysłowe w fazie superindustrializmu muszą w coraz mniejszym stopniu opierać rozwój swego dobrobytu na dostępie do tanich czynników wytwórczych. Toffler ujął to w następujący sposób: „[...] muszą nauczyć się, jak mając mniej, robić więcej”⁷. Nie oznacza to zatrzymania rozwoju technologicznego, wręcz przeciwnie: nowa sytuacja zmusza do poszukiwania nowych środków i sposobów ich wykorzystywania, radykalnego ograniczenia marnotrawstwa, znalezienia bodźców, które stymulowałyby rozwój produkcji niskoenergetycznej i materiałooszczędnej. Przewidywane coraz bardziej nieobliczalne wahania na światowym rynku żywności i surowców skłaniają do tworzenia tak globalnych, jak i lokalnych stabilizatorów. Mogłyby nimi być rezerwy. Podczas Światowej Konferencji Żywnościowej w Rzymie (1974) ustalono, że potrzebny jest system państwowych rezerw żywnościowych skoordynowany w skali

⁶ Na przykład w latach 50. XX w., po zakończeniu wojny koreańskiej, Stany Zjednoczone przechowywały ogromny zapas materiałów strategicznych (tungsten, boksyt, mangan itp.) by zapewnić zaopatrzenie armii na pięć lat wojny. Pod koniec lat 50., wychodząc z założenia, że ewentualna wojna będzie wojną atomową, a więc krótką, zapasy te ograniczono tak, by wystarczyły na 3 lata; A. Toffler, *op. cit.*, s. 102.

⁷ *Ibidem*, s. 100.

świata. Zapasy ok. 60 milionów ton ryżu, pszenicy, jęczmienia, sorgo, prosa i innych gatunków zbóż mogłyby odegrać ogromną rolę w likwidowaniu ekonomicznych wahań, przyczynić się jednocześnie do złagodzenia pogłębiającego się światowego kryzysu żywnościowego. Problem zapasów i rezerw nie ogranicza się tylko do żywności. Obejmuje również inne surowce, a gromadzenie dóbr ma także wymiar pozaekonomiczny⁸. Problem, o którym mowa, jest bardzo złożony – można mówić o niewątpliwych korzyściach wynikających z gromadzenia zapasów, ale także o minusach. Z ekonomicznego punktu widzenia koszty utrzymywania zapasów są dla dużych firm znacznym obciążeniem, a dla małych ciężarem niekiedy nie do udźwignięcia. Niekorzystnym zjawiskiem z tym związanym można by przeciwdziałać przez stosowanie bodźców stymulujących utrzymywanie rezerw (ulgi, dotacje itp.). Mankamentem na poziomie organizacyjnym są perturbacje w zakresie rytmiczności dostaw w sytuacjach, gdy producenci (odbiorcy surowców, materiałów), kierując się własnymi interesami, regulują zaspokajanie potrzeb w zależności od własnej oceny sytuacji rynkowej. I tutaj właśnie pojawia się konieczność opracowania stabilizatorów regulujących koordynację działań.

Mówiąc o bezrobociu, najczęściej automatycznie mamy na myśli sferę bezpośrednio produkcyjną (robotników). Tymczasem automatyzacja spowodowała przesunięcie zatrudnienia do sfery usług, która obejmuje również służby społeczne, czyli opiekę lekarską, oświatę itp. Za społeczeństwem usługowym przemawiają co najmniej dwa argumenty. Po pierwsze, w społeczeństwie takim łatwiej będzie rozwiązywać problemy spiętrzone w ciągu 20 lat niekontrolowanego rozwoju ekonomicznego. Po drugie, orientacja na usługi uwolniłaby w pewnym stopniu społeczeństwo od ogromnych potrzeb energetycznych i surowcowych, typowych dla tradycyjnego społeczeństwa przemysłowego. Według F. Riessmana i A. Gartnera ciągły rozwój gospodarczy prowadzi do bezrobocia i marnotrawienia ludzkich umiejętności, natomiast wzrost w sektorze usług – odwrotnie – do ich pełnego wykorzystania. Popyt na te usługi stymuluje ich jakość i cenę, a to [nie tylko w warunkach polskich – przyp. S.G.] jest dla usługobiorców niezadowolające⁹. Jednocześnie istnieje ogromne zapotrzebowanie na niektóre usługi kulturalne, socjalne, środowiskowe i zwykłe usługi domowe. Utworzenie zdecentralizowanej sieci „ośrodków usługowych” zlikwidowałoby potrzebę zatrudniania armii bezrobotnych, opłacanych z budżetów miejskich czy regionalnych. Powstałaby możliwość zbierania od bezrobotnych sugestii na temat działalności przez nich preferowanej z uwagi na ich energię i umiejętności. Wprowadzenie takiego rozwiązania umożliwiłoby – przy niewielkim, a w wielu przypadkach mogłoby się oka-

⁸ Kenneth Boulding, amerykański socjolog, twierdzi, że „starożytne miasta były w stanie odroczyć swoją śmierć głodową o kilka tygodni. Miasta współczesne są również słabo zabezpieczone, tylko ich podatność na cięsy jest o wiele delikatniejszej natury. Są one uzależnione od zewnętrznych źródeł żywności i energii, od transportu drogowego, od oświetlenia, wind, klimatyzacji, ogrzewania, od zapasu tlenu w szpitalach, wody w domach i fabrykach, od telefonów i od poczty; uzależnione tak bardzo, że – choć nie lubimy o tym myśleć – dzisiejsze miasto żyje również na skraju przepaści”, cyt. za: A. Toffler, *op. cit.*, s. 104.

⁹ Sytuację w tym sektorze gospodarki USA tak charakteryzuje A. Toffler: „Pomimo występujących ostatnio w USA tendencji wciąż brakuje mnóstwa usług na przyzwoitym poziomie i po dostępnych cenach. [...] Opieka nad chorymi umysłowo i nad starymi wygląda wciąż skandalicznie. [...] Stan więzień to jedna wielka zbrodnia. We wszelkich programach zdrowotnych, klinikach zdrowia psychicznego, ośrodkach opieki nad dziećmi i ludźmi starymi oraz szkolnictwie kryją się miliony potencjalnych miejsc pracy”, *ibidem*, s. 107.

zać, że zdrowym subwencjonowaniu – zatrudnienie bezrobotnych inżynierów i techników, naukowców i nauczycieli, robotników wykwalifikowanych, pracowników o niskich kwalifikacjach; słowem, wszystkich, którzy są zdrowi i posiadają wolę działania.

Wpływ systemu zarządzania działaniami gospodarczymi jest szczególnie istotny w trzecim obszarze triady „chcieć – wiedzieć – móc”. Nie oznacza to, że nie można go wykorzystać w pozostałych dwóch obszarach: przez odpowiednie oddziaływanie można pobudzać wolę działania (akcje informacyjne, zachęty itp.), podnosić poziom wiedzy (doksztalcanie, kursy kwalifikacyjne, prezentacje itp.). Za Tofflerem można to określić jako atakowanie problemu „od dołu, a nie jak to jest dotychczas, od góry”.

Rozważając problemy związane z funkcjonowaniem społeczeństwa dobrobytu, nie sposób nie zwrócić uwagi na ważne przemiany, jakie zachodzą w rodzinie. Odechodzenie od rodziny zatowimowanej (ojciec, matka, dzieci) jest już faktem, a na tym modelu opierają się nadal prawie wszystkie przewidywania ekonomiczne i społeczne. Tymczasem w krajach gospodarczo rozwiniętych, jak np. w Stanach Zjednoczonych, na przekór upowszechnianym mitom 25% dzieci w miastach wychowuje jedno z rodziców, z reguły rozwiedziona lub niezamężna matka. Nie bez znaczenia jest również sytuacja demograficzna: „bomba demograficzna”, która miała wybuchnąć, a jej eksplozja pochłonię wszystkie źródła żywności, skazić wodę i powietrze, została skutecznie rozbrojona. Przyrost naturalny w krajach uprzemysłowionych, od Włoch po Koreę Południową, spadł poniżej poziomu potrzebnego do odtwarzania pokoleń. Gwałtowny wzrost zaludnienia to dziś raczej zjawisko lokalne, występujące tylko w takich krajach, jak Indie i Pakistan. Jeszcze w 1970 r. średni wskaźnik płodności na świecie wynosił 5,4 dziecka na jedną kobietę, w 2000 r. już tylko 2,9. Aby liczba ludności kraju utrzymywała się przynajmniej na takim samym poziomie (jeśli nie dotkną go klęski żywiołowe, wojny, epidemie – i to nie tylko te o znanych nazwach, ale nowe, z którymi ludzkość jeszcze się nie spotkała, a które już zaczynają dawać o sobie znać¹⁰), wskaźnik płodności winien wynosić 2,1 dziecka na kobietę. Tymczasem np. Włochy, wybijające się do tej pory pod względem liczby urodzeń, miały w 2000 r. wskaźnik 1,7 dziecka na kobietę. Taki sam wskaźnik miała w tymże roku Dania. Podobnie sytuacja wygląda w wielu innych krajach. Zjawisko to – choć nie w takim rozmiarze, ale z symptomami takich tendencji – obserwujemy również w Polsce. Ma to znaczący wpływ na życie gospodarcze, marketing, budownictwo mieszkaniowe, a w konsekwencji na życie społeczne w ogóle.

Przejście do superindustrialnej polityki ekonomicznej

Powodem wspomnianego powyżej ograniczania roli państwa w życiu gospodarczym poszczególnych krajów jest rosnąca ilość napięć wewnętrznych i zewnętrznych, z któ-

¹⁰ Pojawił się nowy wirus, który zabija skuteczniej niż HIV i również nie ma na niego lekarstwa. Wirus zapalenia wątroby typu C potrafi skrycie atakować organizm przez 10-20 lat, a gdy chory zauważy pierwsze objawy (ból brzucha, wymioty), na ogół jest już za późno. Można się nim zarazić niemal wszędzie – w szpitalu, podczas pobierania krwi, u fryzjera i kosmetyczki. Liczbę nosicieli tego wirusa ocenia się w USA na ok. 4 miliony, a nosicieli HIV na ok. milion. W Polsce wirusem zapalenia wątroby typu C zarażonych jest ok. 600 tys. osób, czyli 30 razy więcej niż wirusem HIV.

rymi coraz trudniej sobie one radzą. Coraz śmielsze są żądania regionalizacji, decentralizacji czy też żądania separatystyczne. Jednolita polityka państwa, w miarę jak industrialna monokultura ustępuje multikulturze superindustrialnej, powoli przestaje przystawać do rzeczywistości. Jednym z istotnych argumentów przemawiających za decentralizacją polityki ekonomicznej jest opisany przez Tofflera ekospażm. We wszystkich stolicach krajów uprzemysłowionych szuka się gorączkowo środka zaradczego na dwie stojące wobec siebie w wyraźnej opozycji dolegliwości: inflację i bezrobocie¹¹. Wszystkie centralne posunięcia pomijają jednak specyficzne uwarunkowania kulturowe, społeczne i przyrodnicze coraz bardziej różniących się od siebie regionów, a nawet miast. Z tego powodu pomysły zwalczania kryzysu jednym wspólnym dla całego kraju środkiem (np. ogólnie dostępnym kredytem) nie są realistyczne – co potwierdzają doświadczenia banków polskich (tzw. trudne kredyty). Ulgi podatkowe niosą ze sobą możliwość zwiększania liczby miejsc pracy, ale pod warunkiem, że znamy odpowiedź na pytania: „Jakich miejsc?” i „Gdzie?”. Na przykład utrudnienia w zdobyciu kredytu wynikające z podniesienia pierwotnej stopy procentowej mogą nieco ochłodzić „przegrzaną gospodarkę inflacyjną” w kwitnących ośrodkach, ale wpędzą w depresję ośrodki uzależnione od kredytu. W przypadku zorganizowanych działań gospodarczych, im wnikliwsza jest analiza konkretnej sytuacji, tym diagnoza jest trafniejsza, a w rezultacie doprowadzenie systemu do stanu równowagi mniej kosztowne.

Należy przyspieszyć rozwój demokracji przewidującej

Potrzeba może być zaspokojona tylko wówczas, gdy zostanie sformułowana w postaci konkretnego wymagania. Zaspokojenie jednej rodzi następną, a tym samym nie może się obejść bez nowych wymagań. W odniesieniu do działań zorganizowanych akceleracja¹² potrzeb wymaga dłuższej perspektywy, a więc większej „świadomości przyszłości”. Stąd mobilizowane ekospażmem rządy prześcigają się dzisiaj w usprawnianiu metod planowania. Jednak wiele działań zmierzających do wydłużenia perspektywy czasowej w polityce społeczno-ekonomicznej często jest już – w stosunku do wymogów chwili – spóźnionych i nieprzewidywanie kosztownych. Im szybsze jest bowiem tempo zmian, tym dłuższy jest czas i większe fundusze są potrzebne na przygotowanie odpowiednich programów, gdyż z każdą nową sytuacją zwiększa się liczba możliwych do przyjęcia wariantów. Trudności z tym związane komplikuje dodatkowo fakt, że przewidywania, spekulacje, analizy i ustalanie priorytetów nie mogą pozostać tylko na poziomie ogólnokrajowym. Przesunięcie planowania na ogólniejszy, międzynarodowy szczebel nastąpić powinno w nieodległej przyszłości. Inflacja, migracje ludności, zanieczyszczenie środowiska, polaryzacja uposażenia materialnego jednostek, grup społecznych, narodów oraz inne zjawiska mają dzisiaj

¹¹ W Japonii przy 25% inflacji bezrobocie przekroczyło poziom krytyczny: jednego miliona bezrobotnych. W Wielkiej Brytanii Przewodniczący Izby Gmin, E. Short, ostrzegal, że nie przyspieszy się procesów decentralizacji władzy, kraj będzie wkrótce zrujnowany, „Newsweek” 2005, nr 11, s. 60.

¹² „Akceleracja” oznacza tu przyspieszenie tempa pojawiania się zróżnicowanych potrzeb.

charakter międzynarodowy. Te wszystkie zależności muszą prowadzić do połączenia wysiłków planistów na tym właśnie poziomie.

W pracy *Szok przyszłości* A. Toffler zwraca uwagę na trzy cechy planowania w krajach uprzemysłowionych:

- 1) obsesja ekonomiczna, skutkująca pomijaniem wielu istotnych problemów,
- 2) krótkowzroczność, która sprawia, że 5 lat wydaje się bardzo odległą perspektywą czasową,
- 3) elitarność, pozbawiająca zwykłego obywatela możliwości podejmowania decyzji, które są zastrzeżone dla nie mających kontaktu z rzeczywistością ekspertów i biurokratów.

„Mentalność industrialna” nie akceptuje faktu, że im planowanie jest bardziej scentralizowane, tym mniej jest w nim społecznej partycypacji, i że przez to jest mniej skuteczne, a to dlatego, że każdy może zrozumieć wszystko pod warunkiem, iż został wcześniej odpowiednio poinformowany.

Poglądy A. Tofflera mogą wywoływać różne reakcje. Nie można jednak nie zauważyć, że jego futurologiczne wizje mają realne uzasadnienie. Fakt, iż nie jesteśmy w stanie uzasadnić (zwerbalizować) impresji, nie oznacza, że są one wydobywane z intelektualnej próżni. Nasz umysł organizuje doświadczenia, fakty, relacje, dzięki czemu intuicja dokonuje syntezy wielu lat uczenia się i doświadczeń. Nie można jednak nie zauważyć obciążenia poglądów Tofflera odniesieniami do warunkowań funkcjonowania społeczeństwa amerykańskiego, co sprawia, że nie przewiduje on znaczącej ani głównej roli Europy w kształtowaniu przyszłego wizerunku współczesnej cywilizacji. „Stary kontynent” traktowany jest raczej jako mocarstwo chylące się ku upadkowi. Nie oznacza to, że w USA nie pojawiają się odmienne opinie. Prezes Fundacji Trendów Ekonomicznych, który wieścił erę energii wodorowej, zanik pracy, świętość praw zwierząt i nadejście społeczeństwa sieci globalnej, Jeremy Rifkin, pisze:

Duch Ameryki jest znużony i usycha z tęsknoty za przeszłością. [...] Europa relacje w ramach społeczności stawia wyżej od niezależności jednostki, różnorodność kultur wyżej od asymilacji, jakość życia wyżej od gromadzenia bogactw, trwały rozwój wyżej od niepomahowanego przyrostu dóbr materialnych, mądrą zabawę wyżej od nieustannej harówki, a do tego propaguje uniwersalne prawa człowieka. [...] Europa znajduje się w idealnym położeniu między skrajnym indywidualizmem Ameryki oraz skrajnym kolektywizmem Azji¹³.

Obserwując aktualną sytuację w świecie, trudno nie przyznać cytowanemu autorowi racji co do tego, że Europa jest kontynentem bardziej od innych atrakcyjnym dla pokolenia, które chce mieć globalne powiązania i jednocześnie zachować lokalne korzenie. Kształt społeczeństwa przyszłości będzie więc zapewne wynikiem kompromisu między aktualnie funkcjonującymi rozwiązaniami. Granice będą – jak zawsze – wyznaczane hurraoptymizmem i skrajnym pesymizmem. Dotychczas gospodarka

¹³ A. Moravcsik, *Europa – wzór dla świata?*, „Financial Times”, 6.10.2004.

odpowiadała na potrzeby społeczne. Dzisiaj zaczyna je kształtować¹⁴. Określone zachowania jednostek, grup czy społeczeństw w nowych warunkach obarczone są zawsze pewnym ryzykiem, spowodowanym najbardziej naturalnym ludzkim odczuciem, jakim jest strach. Każda jednostka w swoich ocenach różni się od opinii ekspertów, którzy szacują ryzyko¹⁵. Eksperti za najbardziej istotne czynniki „strachotwórcze” uznali pojazdy mechaniczne, palenie papierosów i picie alkoholu. Tymczasem badani, szeregując czynniki (od najgroźniejszych do najmniej groźnych) wywołujące uczucie strachu, wymieniali kolejno: strach przed konfliktem atomowym, strach o żywność (związany głównie z chorobami zwierząt), strach przed terroryzmem. Ma to swoje przełożenie na zachowania ekonomiczne. Relacje między matematycznie wyliczonym ryzykiem, strachem a zachowaniami się ludzi badali: laureat Nagrody Nobla, Amerykanin G. S. Becker oraz Y. Rubinstein. Stwierdzili oni, że matematycznie wyliczone ryzyko nie przekłada się na realne zachowania ludzi. Omawiając ich badania, E. Bandyk pisze: „Nawet minimalne ryzyko przekłada się na ogólny strach (tak właśnie działa terroryzm), który staje się stałym elementem życia. Ten strach to element emocjonalnych kosztów życia, z którymi, jak pokazują badania Beckera i Rubinsteina, jesteśmy sobie w stanie poradzić”¹⁶.

Spoleczeństwo ryzyka

W latach 80. XX w. wybitny niemiecki socjolog Ulrich Beck stworzył teorię społeczeństwa ryzyka. Uważał on ryzyko za pojęcie nowoczesne, które pojawiło się wraz z epoką przemysłową i zastąpiło pojęcie niebezpieczeństwa. W teorii Becka ryzyko stanowi wynik matematycznej kalkulacji prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia. Jest znakiem czasu, w którym rozum, wspierany przez naukę i technikę, musi radzić sobie z niebezpieczeństwami, jakie nękały poprzednie pokolenia. Tymczasem to właśnie człowiek wywołuje coraz to nowsze rodzaje ryzyka, takie jak zagrożenie awarią elektrowni atomowej, niezdrową żywnością, globalnym ociepleniem itp. Percepcja ryzyka jest więc procesem społecznym, odzwierciedlającym systemy wartości i przekonań (np. dla Amerykanów po 11 września największe ryzyko związane jest z terroryzmem).

Po prionach, SARS i bakteriiach wąglika świat ogarnęła nowa fobia, która powoli przeradza się w epidemię strachu, a jest nią wirus ptasiej grypy. Paweł Walewski uważa, że „od czasu pojawienia się wirusa ptasiej grypy hipotetyczne dotąd scenariusze pandemii, która uśmierca na świecie kilkadziesiąt milionów ludzi (szacunki pesymistów mówią nawet o jednej trzeciej ludności), nagle stały się całkiem

¹⁴ Np. neurologia potrafi dzisiaj opracować testy sterujące zachowaniem konsumenta, takie, którym nikt nie jest w stanie się oprzeć. Znajdują one zastosowanie w dwóch rozwijających się dyscyplinach: neuroekonomii i neuromarketingu.

¹⁵ Badając zjawiska percepcji zagrożeń, różnice te zmierzył P. Slowic z USA.

¹⁶ Ci, którzy regularnie spożywali wołowinę, czynią to nadal, mimo zagrożenia wywołanego przez chorobę „wściekłych krów”. Ci zaś, którzy jedli wołowinę sporadycznie, wykluczili ją z diety. To samo dotyczy pasażerów samolotów, autobusów czy bywalców kawiarni, E. Bandyk, *Nowe spotkanie z Frankensteinem*, „Polityka”, 17.09.2005.

realne. Światowa Organizacja Zdrowia od dawna opracowuje optymalną strategię na wypadek takiego zagrożenia¹⁷. W Polsce też mamy „Krajowy plan działań na wypadek wystąpienia kolejnej pandemii grypy”, przygotowany przez Krajowy Komitet ds. Pandemii Grypy, który, zgodnie z wytycznymi WHO, zajął się rozdzielaniem zadań między różne szczeble administracji i służby ratownicze. Jak wykazali cytowani powyżej Becker i Rubinstein, tak na poziomie społecznym, jak i indywidualnym, wyliczone matematycznie ryzyko nabiera realności dopiero w procesie społecznej recepcji, kiedy to pojawia się hierarchia postrzeganych przez ludzi strachów. Społeczeństwo „podatne jest zarówno na argumenty racjonalne, jak i ciągle, wbrew zapowiedziom scjentyistów o postępującej racjonalizacji życia, zakotwiczone jest w myśleniu mitycznym. Tyle że stare mity zastępowane są przez nowe...”¹⁸.

Wnioski

- 1) Rozwój nauki, techniki i technologii we wszystkich dziedzinach ludzkiej aktywności stymuluje postęp cywilizacyjny, niosąc jednak ze sobą problem wyboru zachowań, czyli reakcji na doświadczane, na nieznane dotąd bodźce.
- 2) Szereg tych bodźców kształtuje warunki niekorzystne dla funkcjonowania społeczeństw. Wiele z nich tworzy człowiek, mają więc charakter społeczny (np. efekt cieplarniany, dewastacja środowiska naturalnego itp.).
- 3) Na zaistnienie wielu zjawisk człowiek ma wpływ ograniczony lub nie ma go wcale. Może jednak w dużym stopniu łagodzić ich skutki (klęski żywiołowe, pandemie, epidemie itp.).
- 4) Ekonomiczne konsekwencje tych zjawisk dla funkcjonowania społeczeństw amerykański futurolog Alvin Toffler określił mianem ekospazmu.
- 5) Trudności, a często niemożność przewidywania niekorzystnych bodźców otoczenia, ich zróżnicowanie i zasięg wywołują w społeczeństwach uczucie strachu. Socjologowie nazywają to zjawisko epidemią strachu, a społeczeństwo współczesne określają mianem społeczeństwa ryzyka.

¹⁷ P. Wałęwski, *Epidemia strachu*, „Polityka”, 1.10.2005, s. 97.

¹⁸ *Ibidem*.

RECENZJE

Zdzisław Zarzycki

**ARTUR MEZGLEWSKI, HENRYK MISZTAŁ, PIOTR STANISZ,
PRAWO WYZNANIOWE,
[WYDAWNICTWO C.H. BECK, WARSZAWA 2006, ss. 284]**

1. Wszyscy trzej Autorzy recenzowanej książki reprezentują lubelski (KUL-owski) ośrodek naukowy, są znanymi i cenionymi autorytetami z zakresu prawa wyznaniowego. Przedmiotowa książka ukazała się w serii *Podręczniki prawnicze* i jest już kolejną wychodzącą spod pióra tych naukowców¹.

Podręcznik ma w zasadzie charakter czysto dogmatyczny, treści historyczno-prawno-wyznaniowe występują w ilościach śladowych, poza częścią rozdziału pierwszego, gdzie umieszczono *Zarys historii tolerancji i wolności religijnej* (s. 6-11), *System relacji państwo-kościół w ujęciu historycznym* (s. 11-21) i *Historię relacji państwo-kościół w Polsce* (s. 21-31). W każdym rozdziale znajduje się wykaz ważniejszej literatury, typowej dla omawianego zagadnienia. Ten zabieg techniczny jest o tyle pożyteczny, że dociekliwy czytelnik ma bezpośrednie odesłanie do prac mogących służyć pogłębieniu własnych studiów w zakresie interesującego go zagadnienia.

Książkę napisano czcionką o zróżnicowanej wysokości; tekst właściwy jest napisany czcionką większą, a treści o mniejszym znaczeniu lub mające charakter wyjaśniający albo normatywny napisano odpowiednio mniejszą. Wszystko to, co we właściwym tekście książki jest warte zapamiętania, na potrzeby np. egzaminu (są to ważniejsze terminy, pojęcia, nazwy instytucji, niektóre akty normatywne lub nazwy indywidualne), wyróżniono pismem pogrubionym.

2. Podręcznik składa się z dziewięciu rozdziałów, przy czym pierwszy z nich to: *Wiadomości wstępne* (s. 1-43), a pozostałych osiem ma systematykę przedmiotową (rzeczową). Dwa spośród nich poświęcono wolności religijnej w ujęciu indywidu-

¹ Zob.: *Prawo wyznaniowe. Stan prawny na 1 lutego 2000 r.*, red. H. Miształ, Lublin 2000, s. 509; *Prawo wyznaniowe. Stan prawny na 1 lipca 2003 r.*, wyd. 2 zmienione i zaktualizowane, red. H. Miształ, P. Stanisł, Lublin 2003, s. 438. Są to dzieła napisane w nieco szerszym gronie personalnym niż recenzowana pozycja.

alnym (rozdział 3 i 9), a sześć w ujęciu instytucjonalnym. Na początku podręcznika umieszczono obok typowego *Spisu treści* także rzeczowy *Przegląd treści*, który jest skróconą wersją tego pierwszego, niemniej przydatną dla przystępującego do lektury czytelnika. W dalszej kolejności znajdziemy *Wykaz skrótów* i krótki *Wykaz literatury* oraz zestawienie książkowych wydań zbiorów przepisów wyznaniowych za ostatnie 6 lat. W wykazie literatury zamieszczono spis podręczników do prawa wyznaniowego z ostatniego 10-lecia, przeocząc jedynie ostatnie wydanie *Prawa wyznaniowego* z 2005 r. autorstwa M. Pietrzaka².

W części wstępnej ks. prof. H. Misztal słusznie zwraca uwagę na brak jakichś szczególnych wymogów prawnych w Polsce w wyborze przez grupę wyznaniową nazwy „kościół” lub „związek wyznaniowy”. Podkreśla przy tym, że ta pierwsza nazwa jest typowa dla związków religijnych opartych na tradycji chrześcijańskiej (np. Kościół katolicki), ale nie wyłącznie, bo przecież istnieje Polski Kościół Słowiański, czy Rodzimy Kościół Polski, które nawiązują do kultów neopogańskich.

Przystąpienie Polski z dniem 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej i wprowadzenie zasady bezpośredniej recepcji prawa unijnego lub wspólnotowego do naszego porządku prawnego, a nawet pierwszeństwo tego prawa przed krajowym, zwiększyło zainteresowanie prawem wyznaniowym obowiązującym na obszarze UE. Zatem niezwykle trafne i wielce pożyteczne jest szersze omówienie w recenzowanej książce prawa wyznaniowego w Unii Europejskiej (*Stosunek Unii Europejskiej do religii i wyznania*, s. 31-43). Dodatkowym powodem przemawiającym za takim rozwiązaniem jest to, że pojawiły się już osobne wykłady akademickie traktujące o prawie wyznaniowym w Unii Europejskiej (np. w Uniwersytecie Jagiellońskim)³.

3. W rozdziale drugim książki (*Podstawy polskiego prawa wyznaniowego*, s. 44-80) omówione zostały, zgodnie z hierarchią konstytucyjną, źródła prawa wyznaniowego w Polsce. Po Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. i jej przepisach wyznaniowych (np. preambule, art. 25, 53 i innych) omówiono umowy międzynarodowe, w tym konkordat oraz akty prawa wspólnotowego (s. 50-51). W dalszej kolejności idą ustawy indywidualne dotyczące poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych, jak i dotyczące spraw, którymi zainteresowane są wszystkie kościoły. Wśród tych ostatnich znalazły się te rzadziej dotychczas omawiane, jak ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2002 r. nr 101, poz. 926 ze zm.), odnosząca się do praw i obowiązków podmiotów wyznaniowych jako administratorów danych osobowych, ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności organizacji pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. nr 96, poz. 873 ze zm.),

² M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, wyd. 3, Warszawa 2005.

³ Od roku akademickiego 2005/2006 wykładany jest przedmiot specjalizacyjny Prawo wyznaniowe w Unii Europejskiej, w wymiarze 30 godzin, przeznaczony dla studentów prawa i administracji (stacjonarnych i zaocznych). Wybór tego przedmiotu zadeklarowało łącznie ok. 550 studentów. Problematyka prawa wyznaniowego w UE wykładana jest również w Krakowskiej Szkole Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego dla studentów administracji w ramach przedmiotu Administracyjne prawo wyznaniowe.

przewidująca możliwość prowadzenia działalności organizacji pożytku publicznego przez jednostki organizacyjne kościołów i związków wyznaniowych, ustawa z 28 listopada 2003 r. o służbie zastępczej (Dz.U. nr 223, poz. 2217), która przewiduje odbycie zastępczej służby wojskowej przez osoby nie mogące z powodu przekonań religijnych lub światopoglądowych pozwolić sobie na realizację tego obywatelskiego obowiązku, i wreszcie ustawa z 12 marca 2003 r. o pomocy społecznej (Dz.U. nr 64, poz. 593 ze zm.), określająca zasady współpracy państwa ze związkami wyznaniowymi przy realizacji zadań wynikających z pomocy społecznej.

W rozdziale trzecim (*Zarys statusu jednostki w zakresie wolności sumienia i religii*, s. 81-119) zwrócono uwagę na ważne zagadnienie z grupy tzw. prawa uzewnętrzniania swoich przekonań religijnych, czyli na prawo do nauczania religii i do uczestniczenia w praktykach religijnych, indywidualnie lub we wspólnocie, zarówno publicznie, jak i prywatnie. W demokratycznym państwie prawa coraz donioślejsze znaczenie mają zakazy wszelkiej dyskryminacji, w tym ze względu na wyznawaną religię lub prezentowany światopogląd. W kreowaniu granic powyższego zakazu rywalizują ze sobą co najmniej dwa sprzeczne interesy, z jednej strony, jednostki ludzkiej (lub zbiorowości wyznaniowej), z drugiej - państwa. Z uwagi na to, że zadaniem racjonalnego normodawcy jest wyważyć granice tych interesów, zakazy tego rodzaju nie są absolutne, bezwzględne. Mianowicie, są dziedziny życia, które wymagają pewnych ograniczeń uregulowanych prawem w formie ustawowej. Inaczej wszelkiego rodzaju działania faktyczne mogą nosić znamiona działań nielegalnych, a co za tym idzie, można się spotkać z zarzutem dyskryminacji, nietolerancji lub ksenofobii itp. Przykładem norm niedyskryminacyjnych w polskim porządku prawnym są przepisy o pochówku zwłok ludzkich⁴ lub dotyczące równego traktowania zatrudnienia. W tym ostatnim przypadku można się domagać prawa do odszkodowania w wysokości nie niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę. Nowy przepis art. 18^{3b}, § 2, pkt. 1 kodeksu pracy⁵ dopuszcza jednak prawo niezatrudniania pracownika ze względu na jego religię lub światopogląd, jeżeli jest to uzasadnione rodzajem pracy, warunkami jej wykonywania lub wymaganiami zawodowymi⁶ (np. trudno oczekiwać, żeby nauki religii, nie tylko katolickiej, nauczał ateista).

W dalszej kolejności autorzy podręcznika zwracają uwagę na fundamentalne prawo człowieka zwane „klauzulą sumienia” lub „sprzeciwem sumienia”, na które można się powoływać w okolicznościach przymusu określonego postępowania

⁴ Przepis art. 8, ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2000, nr 23, poz. 295 z późn. zm.) przewiduje, że „w miejscowościach, w których nie ma cmentarzy komunalnych, zarząd cmentarza wyznaniowego jest obowiązany umożliwić pochowanie na tym cmentarzu, bez jakiegokolwiek dyskryminacji, osób zmarłych innego wyznania lub niewierzących”.

⁵ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 1998 r., nr 21, poz. 94 z późn. zm.).

⁶ Art. 18^{3b}, § 4 kodeksu pracy: „Różnicowanie pracowników ze względu na religię lub wyznanie nie stanowi naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu, jeżeli w związku z rodzajem i charakterem działalności prowadzonej w ramach kościołów i innych związków wyznaniowych, a także organizacji, których cel działania pozostaje w bezpośrednim związku z religią lub wyznaniem, religia lub wyznanie pracownika stanowi istotne, uzasadnione i usprawiedliwione wymaganie zawodowe”. Przepis dodany art. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 128, poz. 1405) z mocą od 1 stycznia 2002 r.

nia i zostać w określony sposób zwolnionym od tego obowiązku. Przedmiotowa instytucja została nieco wcześniej ukształtowana w amerykańskim i zachodniocuropejskim systemie prawa i wzorce z tego ostatniego, poprzez standardy prawa unijnego, trafiły do naszego porządku prawnego. Znaczenie tych klauzul dostrzegalne jest w grupie takich zawodów, jak lekarze, pielęgniarki oraz położne (np. przy zabiegach przerywania ciąży). W innych krajach szerszy wymiar tej instytucji dotyczy także aptekarzy, np. w sprawie sprzedaży środków antykoncepcyjnych (w niektórych stanach w USA) czy zestawów do eutanazji (Szwajcaria). Na „klauzulę sumienia” można się powoływać, zresztą nie tylko w Polsce, także przy ubieganiu się o możliwość odbywania zastępczej służby wojskowej.

Kolejnym ważnym zagadnieniem poruszonym w recenzowanej książce, zagadnieniem, którego znaczenie ciągle wzrasta, jest zestaw środków prawnej ochrony wolności sumienia i religii. Chodzi tu o ochronę praw pracowniczych, ochronę prawo-karną (np. rozdział XXIV kodeksu karnego, art. 194-196⁷) i ochronę cywilnoprawną⁸. Ta ostatnia w ramach ochrony dóbr osobistych.

W rozdziale czwartym (*Związki wyznaniowe i ich jednostki organizacyjne jako podmioty prawa*, s. 120-141) omówiono szczegóły podmiotowości prawnomiejdzynarodowej Stolicy Apostolskiej i Państwa Watykańskiego. Zagadnienie o tyle istotne, że systematycznie te podmioty są ze sobą mylone. W dalszej kolejności skoncentrowano się na omówieniu jednostek organizacyjnych (terytorialnych, osobowych i mieszanych) kościołów i innych związków wyznaniowych oraz trybu uzyskiwania osobowości cywilnoprawnej przez te jednostki (koncentrując się w szczególności na Kościele katolickim). Niestety, ze szkoda dla publikacji pominięto rozważania na temat osobowości publicznoprawnej Kościoła katolickiego w Polsce i ewentualnie innych kościołów i związków wyznaniowych.

W rozdziale piątym (*Funkcje publiczne związków wyznaniowych*, s. 142-186) na pierwszym miejscu omówiono „wyznaniową formę zawarcia małżeństwa cywilnego” (s. 142). Przy okazji rozprawiono się z dotychczas używanymi terminami „małżeństwo konkordatowe” i „małżeństwo kanoniczne (wyznaniowe) ze skutkami cywilnymi” jako nie mającymi dostatecznego uzasadnienia w treści aktów prawnych. Przy okazji zwrócono uwagę na skutki związane z niedochowaniem wymogów wynikających z treści przepisu art. 10 ust. 1 pkt 3 Konkordatu z 28 lipca 1993 r.⁹, który przewiduje:

⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. nr 88, poz. 553 z późn. zm.).

⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.). Art. 24, § 1: „Ten, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. W razie dokonanego naruszenia może on także żądać, ażeby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków, w szczególności ażeby złożyła oświadczenie odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie. Na zasadach przewidzianych w kodeksie może on również żądać zadośćuczynienia pieniężnego lub zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny”; § 2: „Jeżeli wskutek naruszenia dobra osobistego została wyrządzona szkoda majątkowa, poszkodowany może żądać jej naprawienia na zasadach ogólnych”.

⁹ Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz.U. nr 51, poz. 318).

Od chwili zawarcia małżeństwo kanoniczne wywiera takie skutki, jakie pociąga za sobą zawarcie małżeństwa zgodnie z prawem polskim, jeżeli zawarcie małżeństwa [kanonicznego] zostało wpisane w aktach stanu cywilnego na wniosek przekazany urzędowi stanu cywilnego w terminie pięciu dni od zawarcia małżeństwa; termin ten ulega przedłużeniu, jeżeli nie został dotrzymany z powodu siły wyższej, do czasu ustania tej przyczyny.

Przewidziany tutaj termin 5-dniowy ma charakter zawity (prawa materialnego), którego niedochowanie powoduje brak skutków cywilnych zawieranego małżeństwa (wyznaniowego). Następstwa prawne i społeczne niedotrzymania tego obowiązku przez osobę duchowną są na tyle poważne, że ks. prof. dr hab. A. Mezglewski przedstawia postulat *de lege ferenda*. Sprowadza się to do tego, że należałoby zmienić charakter tego 5-dniowego terminu z zawitego na instrukcyjny (prekluzyjny), jak to ma miejsce w konkordacie włoskim i kolumbijskim (s. 149)¹⁰.

Innym postulowanym sposobem zaradzenia tej krytycznej sytuacji jest, żeby w przypadku uchybienia temu 5-dniowemu terminowi zawitemu, fakt zawarcia takiego małżeństwa (zw. konkordatowym) można było dowodzić w oparciu o metryki parafialne (metryki ślubu kościelnego), co by nadało tym metrykom i dokonującym je władzom kościelnym dodatkowo wałoru funkcji publicznoprawnej (s. 149).

Z kolei przy omawianiu ustania małżeństwa konkordatowego podnosi się postulat *de lege ferenda*, żeby wyrok sądu kościelnego (katolickiego) stwierdzający nieważność małżeństwa kościelnego (wyznaniowego) na wniosek zainteresowanej strony mógł być podstawą rozwiązania małżeństwa na forum cywilnym (s. 152). Jest to jednak postulat o wielowątkowych skutkach, skłaniający do pogłębionej dyskusji, ale i prowokujący do ostrożnego postawienia pytania, czy wyrok sądu cywilnego na wniosek zainteresowanej strony mógłby być podstawą rozwiązania małżeństwa kościelnego (w kościołach, które znają rozwody) lub podstawą dla stwierdzenia nieważności w Kościele katolickim. A może jednak odmienność porządków prawnych kościelnego i państwowego w tej mierze mogła być zbyt trudna do pogodzenia. Ponadto istnieje ryzyko pojawienia się zarzutu o zachwianie konstytucyjnej zasady autonomii i wzajemnej niezależności każdego (państwa i Kościoła) w swoim zakresie (art. 25, ust. 3 Konstytucji RP).

W dalszej kolejności (w rozdziale piątym) omówiono jeszcze inne przejawy funkcji publicznej kościołów, jak: nauczanie religii w publicznych przedszkolach i szkołach, działalność naukowa i edukacyjna, administrowanie danymi osobowymi, w tym ich zbieranie, przetwarzanie, udostępnianie i ich ochrona (np. w ustawie o Policji z 1990 r.¹¹), wreszcie wzrastające znaczenie pomocy społecznej organizowanej i świadczonej przez jednostki organizacyjne kościołów, a także ochrona

¹⁰ Podobne rozwiązania proponuje M. Szczerba, *Charakter prawny 5-dniowego terminu z art. 8, § 3 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2003, s. 122.

¹¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2002 r. nr 7, poz. 58 ze zm.) zezwala Policji (art. 20, ust. 2, pkt 1) „pobierać, przetwarzać i wykorzystywać w celach wykrywczych i identyfikacyjnych informacje [...] a w szczególności 1) dane osobowe, o których mowa w art. 27, ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. nr 133, poz. 883 ze zm.)”, czyli ujawniające „przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową”. Podobne uprawnienia uzyskiwały w swoich ustawach służby: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Wojskowe Służby Informacyjne.

dóbr kultury i dziedzictwa narodowego oraz posiadanie cmentarzy wyznaniowych, administrowanie nimi i ich nienaruszalność.

W rozdziale szóstym (*Działalność własna kościołów i innych związków wyznaniowych*, s. 187-205) zwrócono uwagę na realizowanie w oparciu o konstytucyjną zasadę autonomii i niezależności każdego w swoim zakresie (państwa i Kościoła) spraw związanych z wykonywaniem funkcji religijnych, swobodę kształtowania swoich struktur organizacyjnych i obsadę stanowisk kościelnych. Ta ostatnia swoboda Kościoła nie jest absolutna i podlega ograniczeniu poprzez zasadę prenotyfikacji, czyli zgodnie z art. 7, ust. 4 Konkordatu władza kościelna ma obowiązek poufnego powiadomienia Rady Ministrów RP o nazwisku kandydata na urząd biskupa diecezjalnego przed ogłoszeniem jego nominacji¹²; ograniczeniem także jest wymóg obywatelstwa polskiego dla biskupów¹³ i członków Konferencji Episkopatu Polski¹⁴. W ramach działalności własnej kościołów mieści się m.in. publiczne organizowanie i odprawianie kultu publicznego, obchodzenie świąt religijnych, działalność duszpasterska w wojsku (ostatnio chęć ustanowienia stałego duchownego dla muzułmańskich żołnierzy w Polsce złożyły władze Muzułmańskiego Związku Religijnego)¹⁵, zakładach karnych i aresztach śledczych, w zakładach opieki zdrowotnej i instytucjach pomocy społecznej oraz poprzez media.

W rozdziale siódmym (*Finansowe i majątkowe aspekty działalności kościołów i innych związków wyznaniowych*, s. 206-239) przedstawiono zasady działania i funkcję Funduszu Kościelnego oraz kwestię limitów odliczeń dla darczyńców na rzecz instytucji kościelnych¹⁶. Osobno poruszono kwestię perspektyw zmian modelu finansowania instytucji kościelnych w Polsce, a także kwestię zwolnień podatkowych i celnych dla kościelnych osób prawnych i regulację spraw majątkowych kościelnych osób prawnych oraz fundacji kościelnych.

W rozdziale ósmym (*Administracja wyznaniowa i komisje państwowo-kościelne*, s. 240-249) zajęto się omówieniem m.in. trybu rejestrowania związków wyznaniowych przed Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wyrażono słuszny pogląd, że w obowiązującym ustawodawstwie polskim nie ma przymusu poddania się przez jakąkolwiek grupę wyznawców procedurze rejestracji, a zatem każda niezarejestrowana grupa może swobodnie i legalnie działać. Niemniej, żeby taki związek był uważany za zinstytucjonalizowany w polskim porządku prawnym, ze wszystkimi z tego prawa płynącymi konsekwencjami, musi się poddać procedurze rejestra-

¹² Przepis art. 7, ust. 4 Konkordatu przewiduje: „W odpowiednim czasie poprzedzającym ogłoszenie nominacji biskupa diecezjalnego Stolica Apostolska poda jego nazwisko do poufnej wiadomości Rządu Rzeczypospolitej Polskiej. Dolożone zostaną starania, aby to powiadomienie nastąpiło możliwie wcześniej”.

¹³ Art. 7, ust. 3 Konkordatu: „Stolica Apostolska będzie mianować biskupami w Polsce duchownych, którzy są obywatelami polskimi”.

¹⁴ Art. 6, ust. 5 Konkordatu: „Biskup nie będący obywatelem polskim nie będzie należał do Konferencji Episkopatu Polski. Biskup taki nie będzie sprawował jurysdykcji w Rzeczypospolitej Polskiej, wyjąwszy legata lub innego wysłannika papieskiego”.

¹⁵ W ten sposób chciano nawiązać do tradycji przedwojennej.

¹⁶ Zwrócono uwagę na nadal aktualną uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2005 r. (I/PS 5/04), opublikowaną w ONSAiWSA 2005, nr 3, poz. 49, według której przepisy dotyczące darowizn na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą zawarte w ustawach indywidualnych dotyczących Kościoła katolickiego i Polskiego Autokelalicznego Kościoła Prawosławnego są *lex specialis* wobec przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Por. glosa aprobująca P. Czerskiego, OSP 2005, nr 7-8, s. 387.

cyjnej w myśl przepisów prawa wyznaniowego (s. 242)¹⁷. Chyba, bez szkody dla procesu wydawniczego, recenzowana książka mogłaby być wzbogacona o wykaz kościołów i innych związków wyznaniowych w Polsce. Należy zaznaczyć, że aktualnie w Polsce do Rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych wpisanych jest 149 (144 w dziale „A” Rejestru i 5 w dziale „B”).

W rozdziale dziewiątym (*Sytuacja prawna osób duchownych*, s. 250-277) przedstawiono zakres praw i obowiązków osób duchownych wobec obowiązków państwowych, w tym związane ze służbą wojskową i zasadami przenoszenia do rezerwy, uprawnieniami duchownego jako świadka w niektórych rodzajach postępowań (karnym, cywilnym, administracyjnym i podatkowym), opodatkowaniem przychodów osób duchownych, ubezpieczeniem społecznym i zdrowotnym osób duchownych i wynikającym z tych uprawnień prawem do świadczeń. W końcowej części książki pomieszczono wielce pożyteczny *Indeks rzeczowy* (s. 279-284).

4. Przedstawiona książka jest typowym podręcznikiem akademickim, przeznaczonym do nauki prawa wyznaniowego lub przedmiotu o zbliżonym zakresie tematycznym. W ostatnich latach zaobserwować można rosnącą popularność prawa wyznaniowego niemalże we wszystkich państwowych i niepaństwowych uczelniach wyższych w Polsce, które kształcą przyszłych prawników świeckich i kościelnych (kanonicznych). Również studenci innych kierunków studiów mogą sięgnąć do tej lektury. Aktualność poruszanych tam zagadnień sprawia, że do tego kompendium wiedzy mogą sięgnąć również praktycy (nie tylko ze świeckiego wymiaru sprawiedliwości) szeroko pojętej obsługi prawnej, pracownicy państwowi lub samorządowi w sprawach z ich zakresu działania oraz wszyscy ci, którzy zechcą pogłębić swoją wiedzę o stosunkach państwo – Kościół.

¹⁷ Na marginesie naszych rozważań należy zwrócić uwagę, że w literaturze przedmiotu używa się terminu „legalizacja działalności” związku wyznaniowego, która „dokonuje się przez wpis do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych”. Otóż pojęcie „legalizacja” nie wytrzymuje krytyki w literaturze przedmiotu, chociaż niemalże grono prawników używa tego sformułowania, a nawet myli pojęcia „legalizacja” i „instytucjonalizacja”. Ostatnio głos w tej kwestii (terminologicznej) zabrał profesor T. J. Zieliński (w recenzji książki *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego. Materiały I Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego, Kazimierz Dolny, 14-16 stycznia 2003*, red. A. Mezglewski, Lublin 2004, s. 375 + 4 ntł [8 kolorowych tabel], opublikowanej w „Państwie i Prawie” 2005, z. 12, s. 100). Podzielić należy jego pogląd, że nasze państwo jest podmiotem liberalnym i nie rości sobie prawa do koncesjonowania wolności religijnej, a więc to nie państwo decyduje o tym, czy dany kościół lub związek wyznaniowy chce mieć uregulowaną sytuację prawną w Polsce w oparciu o przepisy prawa wyznaniowego. Inicjatywę w decydowaniu o poziomie swojego funkcjonowania w polskim porządku prawnym Konstytucja RP (i inne przepisy) pozostawiły każdemu kościołowi z chwilą jego faktycznego zaistnienia (na mocy przepisów kościelnych). Zatem, jeżeli kościół lub związek wyznaniowy chce wejść do polskiego obrotu prawnego, czyli stać się podmiotem zinstytucjonalizowanym, musi spełnić szereg przesłanek ustanowionych przez państwo. Dlatego poprawniej byłoby używać terminu związki wyznaniowe o uregulowanej sytuacji prawnej, czyli zinstytucjonalizowane (w polskim porządku prawnym) i o nieuregulowanej sytuacji prawnej w polskim porządku prawnym, chociaż działające legalnie.



ISBN 83-7188-929-1