

przegląd **PRAWNO-EKONOMICZNY**

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Wydział Zamiejscowy Prawa i Nauk o Gospodarce w Stalowej Woli

» NR 22 » » »

Stalowa Wola 2013

Wydawca

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Wydział Zamiejscowy Prawa i Nauk o Gospodarce w Stalowej Woli

Adres redakcji

Redakcja „Przeglądu Prawno-Ekonomicznego”
37-450 Stalowa Wola, ul. Ofiar Katynia 6a
e-mail: ppe@kul.pl

Zespół redakcyjny

dr Barbara Lubas - redaktor naczelny
dr Artur Lis - zastępca redaktora naczelnego
dr Dariusz Żak - redaktor tematyczny
dr Leszek Buller - redaktor tematyczny
dr Piotr Sołtyk - redaktor tematyczny
dr Beata Piasny - redaktor tematyczny
dr Marek Nowak - redaktor statystyczny
mgr Iwona Butryn - sekretarz redakcji
mgr Joanna Główska - sekretarz redakcji
mgr Rafał Podleśny - redaktor techniczny
mgr Janusz Luty - redaktor techniczny

Rada naukowa

prof. Jurij Paczkowski (Ukraina)
prof. Pantelis Kyrmizoglou (Alexander TEI of Thessaloniki, Greece)
prof. Wiktor Czepurko (Ukraina)
prof. zw. dr hab. Oleksandr Mereżko (Ukraina)
prof. Anton Stasch (European Academy of Technology & Management, Oedheim Niemcy)
prof. Henryk Cioch (KUL Stalowa Wola)
ks. prof. Antoni Dębiński (Rektor KUL Lublin)
abp. prof. Andrzej Dzięga (KUL Lublin)
dr hab. Antoni Magdoń (KUL Stalowa Wola)
prof. Wojciech Nasierowski (University of New Brunswick)
prof. Edward Skrętowicz (KUL Stalowa Wola)
prof. Tomasz Wielicki (California State University, Fresno)
prof. Romuald Holly (SGH Warszawa)

Recenzenci zewnętrzni

dr hab. Romuald Szeremietiew, prof. KUL
dr hab. Krystyna Roślanowska-Plichcińska, prof. KUL
dr hab. Jerzy Szkutnik, prof. Politechniki Częstochowskiej

Druk i oprawa

Wydawnictwo KUL
20-827 Lublin, ul. Zbożowa 61, tel. 81 740 93 40

ISSN 1898-2166

Publikacja naukowa zamieszczona w PPE: **4 punkty**

Nakład 300 egz.

Szanowni Państwo,

mamy przyjemność przedstawić Państwu kolejny 22 numer kwartalnika Przegląd Prawno-Ekonomiczny, zawierający omówienie aktualnych problemów z różnych dziedzin, głównie prawa i ekonomii.

Budującym jest szerokie spektrum podejmowanych tematów. Na łamach tego numeru znajdują Państwo 10 artykułów, głosę oraz recenzję książki.

Zaciekać może Państwa artykuł doktora Jerzego Nikołajewa o filozofii prawa natury, przedstawiający argumenty w dyskusji o obecności tej filozofii wśród różnych teorii i w słowach myślicieli – św. Tomasza z Akwinu i papieży.

Dla czytelników zainteresowanych współczesną historią Kościoła rzymskokatolickiego przedstawiamy artykuł doktora Mirosława Romańskiego. Autor opisał uwarunkowania prawne oraz postępowanie władz polskich wobec Kościoła katolickiego w latach 1956-1970, odpowiadając przy tym na pytanie: jakie były prawo i polityka wyznaniowa w tym okresie.

Rozwój i organizowanie się państw europejskich wymaga współpracy w zakresie polityki pieniężnej. Prowadzi ją Europejski Bank Centralny, o którym artykuł napisała mgr Joanna Głowka. Ponadto można z jej pracy dowiedzieć się o roli banków spółdzielczych w zakresie omawianej problematyki.

Doktor Iryna Łaško, autorka z Ukrainy, postanowiła przekazać w swojej publikacji uwagi o funkcjonowaniu ukraińskiego Sądu Konstytucyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem zakresu opieki społecznej, jest to zatem praca rekomendowana dla konstytucjonalistów.

Dzieci i orzekanie o kontaktach z nimi przez polskie sądy były przedmiotem badawczym mgr Pauliny Woś. Można zapoznać się z jej poglądami o postępowaniu zabezpieczającym i wnioskami odnośnie orzekanych sankcji pieniężnych – „przymusu majątkowego”.

Doktor Marcin Olkiewicz odniósł się w swoim artykule do aktualnej tematyki zarządzania jakością w nowoczesnych przedsiębiorstwach przez używanie systemów zarządzania. Czytając można zapoznać się z tabelami, wykresami, typami systemów zarządzania jakością oraz ich popularnością, a także wpływami SZJ na przedsiębiorstwo i jego otoczenie.

W języku angielskim przygotowali swoje przemyslenia Wincenty Kulpa i Antoni Magdoń – na temat bankowego ryzyka operacyjnego. Czynniki, klasyfikacje ryzyka operacyjnego, standardy, obszary i etapy zarządzania ryzykiem są jakże ciekawymi zagadnieniami poruszonymi przez tych autorów, naprawdę warto przeczytać ten artykuł.

Pierwszą część artykułu o tożsamości konstytucyjnej państwa, na przykładzie trybunałów konstytucyjnych niemieckiego i polskiego, przedstawiła do lektury mgr Aleksandra Surowiecka. Powinność przestrzegania zasad demokracji i państwa prawnego to tylko niektóre z ciekawych zagadnień, także obecnych w analizowanym orzecznictwie. W następnym numerze ukaze się część II.

Kolejny artykuł, poświęcony amortyzacji środków trwałych, przygotowany przez doktora Łukasza Furmana, może się okazać bardzo dobrą wskazówką dla przedsiębiorców i spowodować zmniejszenie kosztów prowadzonej przez nich działalności. Warto zatem zapoznać się z tym, czym jest optymalizacja podatkowa oraz z jej metodami. Zaciekawić też mogą przedstawione w pracy przykłady.

Na koniec interesująca glosa mgr Joanny Głównki do uchwały Sądu Najwyższego III CZP 76/11 odnoszącej się przede wszystkim do wątpliwości w przedmiocie trybu wyboru organu zarządzającego w banku spółdzielczym, a także pozytywna recenzja, przedstawiona przez doktora Artura Lisa, o książce z 2013 roku autorstwa G. Piwnickiego, *Meandry kultury politycznej w Polsce od średniowiecza do II wojny światowej*, która zachęci Państwa do lektury.

Cały zespół redakcyjny zaprasza Państwa do przeczytania wszystkich artykułów i kontynuowania w ten sposób poszerzania horyzontów swojej wiedzy oraz myśli.

Kamil M. Woźniak
Redaktor numeru

ARTYKUŁY

Jerzy Nikołajew - <i>Filozofia prawa natury w katolickiej myśli społecznej, gospodarczej i politycznej. Wybrane zagadnienia prawne i społeczne</i>	6
Mirosław Romański - <i>Prawo i polityka wyznaniowa Polski okresu Gomułki (1956–1970)</i>	21
Joanna Głównka - <i>Polityka pieniężna Europejskiego Banku Centralnego jako czynnik gospodarki finansowej Międzynarodowego Zrzeszenia Banków Spółdzielczych</i>	30
Iryna Łaśko - <i>Kolizyjny charakter orzeczeń Sądu Konstytucyjnego Ukrainy w zakresie opieki społecznej</i>	42
Paulina Woś - <i>Wykonywanie kontaktów z dzieckiem w postępowaniu zabezpieczającym</i>	50
Marcin Olkiewicz - <i>Zarządzanie jakością w nowoczesnym przedsiębiorstwie</i>	59
Antoni Magdoń, Wincenty Kulpa - <i>Operational risk in contemporary commercial bank</i>	69
Aleksandra Surowiecka - <i>Tożsamość konstytucyjna państwa – analiza wybranego orzecznictwa niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego i polskiego Trybunału Konstytucyjnego w kontekście procesów integracji europejskiej (cz. I)</i>	81
Łukasz Furman - <i>Amortyzacja środków trwałych, a optymalizacja podatkowa</i>	93
Eliza Kosiorek - <i>Odpowiedzialność porządkowa pracowników a współczesne stosunki pracy</i>	102

GŁOSY

Joanna Głównka - <i>Glosa do Uchwały Sądu Najwyższego z 25 listopada 2011 roku, III CZP 76/11, LEX nr 1027892</i>	108
---	-----

RECENZJE

Artur Lis - <i>Recenzja: Grzegorz Piwnicki, Meandry kultury politycznej w Polsce od średniowiecza do II wojny światowej</i> ,	118
---	-----

SPRAWOZDANIA

Artur Lis, Paweł Rogowski, <i>Sprawozdanie z sympozjum naukowego: „Gloria victis” – 150. rocznica powstania styczniowego</i>	120
--	-----

Jerzy Nikołajew

Filozofia prawa natury w katolickiej myśli społecznej, gospodarczej i politycznej

*Wybrane zagadnienia prawne i społeczne**Philosophy of Natural Law in Catholic Social, Economic and Political Thought. Chosen issues of law and social*

Roberto de Mattei zasady prawa naturalnego uznał za jedyne prawa człowieka, uzasadniając to tym, że wynikają one z samej ludzkiej natury. W rozwinięciu swojej myśli użył argumentacji uwzględniającej źródło pochodzenia prawa naturalnego i element wspólności tego prawa dla wszystkich ludzi w każdym czasie i w każdym miejscu. Przekonywująca jest również jego koncepcja rozumu, który nie tworzy prawa naturalnego, ale rozpoznaje obiektywne istnienie tego prawa w świecie stworzonym przez Boga. Jednocześnie działanie w zgodzie z naturą oznacza według niego poszanowanie dla rozumu i w konsekwencji dostosowanie własnego zachowania do prawa istniejącego wcześniej niż ludzka natura, a zarazem prawa tak wpisane go w naszą naturę, że nie odbiera się go w kategoriach zewnętrznego przymusu. Wówczas dopiero urzeczywistnia się głębia tożsamości człowieka. Przywołanie w tym miejscu,

czyli na początku niniejszych rozważań, tej właśnie koncepcji pozwala lepiej zrozumieć związek pomiędzy prawno-naturalną filozoficzną rzeczywistością a funkcjonowaniem jednostki we wspólnocie społecznej, również religijnej¹.

Zresztą filozofia prawa natury znajduje swoje praktyczne uzasadnienie w różnych formach aktywności społecznej człowieka, zarówno w ujęciu szerokim, jak i indywidualnym. Katolicka myśl społeczna, gospodarcza i polityczna kształtowana była przecież przez stulecia, i opiera się na słusznym twierdzeniu, że źródłem prawa natury jest wola Boga – jako Istoty Najwyższej. Prawo natury rozumiane jest też w kategoriach imperatywu rozumnego postępowania. Inne ujęcie tego problemu wiąże się z wrodzonym poczuciem sprawiedliwości człowieka występującym u każdego. Za każdym razem prawo natury stoi jednak na straży ludzkiej godności, z której wynika-

¹ R. de Mattei jest profesorem zatrudnionym na Uniwersytecie Europejskim w Rzymie. Zob. tenże, *Kruszenie fundamentów*, „Nasz Dziennik” nr 41 (2013), s. 6.

ją fundamentalne prawa i obowiązki osoby ludzkiej jako podmiotu tychże².

Powszechnie pośród praw natury wymienia się przede wszystkim prawo do posiadania, prawo do własności, prawo do utrzymania życia i prawo do owoców pracy. Katalog tak skonstruowanych uprawnień tożsamy jest z nauczaniem Kościoła katolickiego, występującego przecież od dwóch tysięcy lat w charakterze depozytariusza określonych wartości, których obrona przysparza mu tyle samo zwolenników, co i przeciwników. Zwłaszcza w dzisiejszym zglobalizowanym i konformistycznym społeczeństwie, nieuwzględniającym w stanowionym i stosowanym prawie wartości godności osoby ludzkiej, nieprzejednane (ale nie pozbawione racji) stanowisko Kościoła należy właściwie wyakcentować. Tym bardziej, że niepopularne są zwłaszcza obecnie twierdzenia Kościoła negujące aborcję i eutanazję jako pozostające w sprzeczności z prawem do utrzymania życia. Wydaje się także niestety, że przenikliwy w swej wymowie *passus* umierającego w godności Jana Pawła II zmienił niewiele, chociaż wiele oczekiwano. Należy jednak pamiętać, że ten sam papież za swego pontyfikatu dopominał się także uszanowania posiadania i własności oraz słusznej zapłaty za swoją pracę. Jego następca na Stolicy Piotrowej w encyklice *Caritas in veritate* określanej jako encyklika na czas kryzysu w świecie, powtórzył nauczanie społeczne nie tylko Jana Pawła II, ale też Pawła VI, Jana XXIII, Piusa XII, Piusa XI czy Leona XIII. Zwłaszcza ten ostatni *maximus pontifex* encykliką *Rerum Novarum* „zrewolu-

cjonizował” katolickie spojrzenie na kwestie społeczne, gospodarcze i polityczne interpretowane przez pryzmat właśnie filozofii prawa natury. Ten „watykański rewolucjonista” nie był osamotniony w dążeniu do wyjaśnienia zasad funkcjonowania gospodarki (własność prywatna, lichwa, jałmużna) i społeczeństwa w ogólności. Wcześniej zajmował się tym przecież św. Tomasz z Akwinu, który swoje poglądy oparł na przekazie biblijnym Starego i Nowego Testamentu³.

Z powyższego przekonywania wyłania się obraz Kościoła powszechnego upominającego się o prawa podstawowe, których przestrzeganie zapewni dobrostan osobowy w życiu ziemskim, a pełne urzeczywistnienie zrealizuje dopiero w życiu wiecznym. Stąd też zamysłem autora jest próba (choć wcześniej czyniono to wielokrotnie w różnym czasie i miejscu) prześledzenia na nowo wypowiedzi Ojców Kościoła, w tym głównie autorytetu kolejnych, zwłaszcza ostatnich papieży, w kwestii rozumienia naturalnych praw człowieka do życia w społecznej, gospodarczej i politycznej harmonii. Osiągnięcie idealnego stanu równowagi w tym przedmiocie wydaje się być trudne do realizacji, chociaż przedmiotowe dokumenty kościelne tworzące katolicką naukę społeczną są wyjątkowo klarowne i przejrzyste⁴.

1. KWESTIE WŁASNOŚCIOWE W BIBLII I WE WSPÓLNOTACH PIERWSZYCH CHRZEŚCIJAN

Należy uświadomić sobie wyraźnie, że Izraelici, studiując karty Starego Testamentu,

² Zob. Cz. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, Lublin 2003, s. 49.

³ Zob. Z. Władek, *Podstawy etyki życia gospodarczego w katolickiej myśli społecznej*, Warszawa 2012, s. 160.

⁴ Zob. Z. Władek, *Własność prywatna w doktrynie Kościoła katolickiego XX wieku*, Warszawa 2012, s. 33.

już w Księdze Rodzaju musieli zwrócić uwagę na kwestie własności ziemi w kontekście dzieła stworzenia świata przez Boga. Stwórca, jako właściciel świata, oddał pierwszym rodzicom kawałek ziemi (ogród Eden na wschodzie) niejako w posiadanie (użytkowanie). Adam i Ewa mogli przecież korzystać z urodzajnych pól rajskiego ogrodu z wyjątkiem określonych owoców pozostających w dyspozycji samego Boga. Akt ich nieposłuszeństwa w korzystaniu z zakazanych pożytków (owoców) miał swój epilog w postaci wyraźnie sprecyzowanych później nakazów i zakazów dekalogowych. Zwłaszcza zakaz kradzieży wynikający nie tylko z siódmego, ale i dziesiątego przykazania Bożego, nie jest niczym innym, jak gwarantem ochrony własności prywatnej. W Księdze Rodzaju własność prywatna dotyczyła głównie ziemi jako dobra, z którego można było wyprowadzać owoce. Stąd też, np. uprawne, żyzne pola egipskie zapewniły pomyślność Józefowi, pozostającemu w niewoli faraonńskiej. Poza tym Kanaan, jako ziemia obiecana Abrahamowi i Izraelitom, miała szczególne znaczenie w historii Narodu Wybranego. Żydzi powszechnie uważali, że są jedynie czasowymi użytkownikami ziemi, która faktycznie należała do Jahwe. Stąd też w prawie żydowskim ziemi przyznano tak, jak ludziom prawo do odpoczynku poprzez nieobsiewanie jej, niezbieranie pól i nieprzycinanie winnic w siódmym roku (szabatowym), po sześciu pracowicie spędzonych latach. Rok szabatowy dla ziemi w sensie formalnym oznaczał także zwolnienie od długów i wcześniej zaciągniętych zobowią-

zań. Poza przywilejami dotyczącymi ziemi (pola uprawne, pastwiska i winnice) Księga Kapłańska tym prawem objęła także zabudowania miejskie w tzw. roku jubileuszowym, w którym można było korzystać z możliwości wykupu bez względu na położenie domu⁵.

Z kolei Księga Powtórzonego Prawa odnosiła się do obowiązku pomocy wobec ubogich (obcych, sierot i wdów) w sytuacji konieczności udzielenia im pożyczki. Kategorie właśnie tych osób posiadały uprzywilejowaną pozycję prawną, a udzielona im pożyczka mogła być samoistnie przekształcona w darowiznę (dar). Zakazywano także wykorzystywania pracowników najemnych, chociaż właśnie ta forma zatrudnienia była wówczas najczęściej stosowaną, a zakaz dotyczył nawet niewolników. Księgi starotestamentalne zwracały także uwagę na dziedziczenie jako sposób nabycia własności. Spadkobiercami byli głównie synowie, a w celu zachowania własności prywatnej powszechnie stosowano instytucję lewiratu (zachowanie majątku w rodzinie)⁶.

W Starym Testamencie posiadanie dóbr materialnych (bogactw) rozumiano w kategoriach widocznego znaku Bożego błogosławieństwa. Tym niemniej, np. z Księgi Przysłów, Księgi Mądrości i Księgi Psalmów wynikało jasne przesłanie konieczności rozumnego (mądrościowego) korzystania z dóbr doczesnych⁷.

Natomiast w Nowym Testamencie mamy do czynienia z innym niż wcześniej ujęciem własności prywatnej. Generalnie idei bogactwa przeciwstawia się biblijne ubóstwo. Nie chodziło tu jednak o bezkompromisowe

⁵ Zob. S. Grzybek, *Rok jubileuszowy w Piśmie Świętym*, „Ruch Biblijny i Liturgiczny” 1974, nr 3, s. 120.

⁶ Zob. I. Jaruzelska, *Własność w prawie biblijnym*, Warszawa 1992, s. 122.

⁷ Zob. A. Zwoliński, *Nauka Biblii o własności*, „Polonia Sacra” 2001, nr 8, s. 450.

potępienie dóbr materialnych, ale jedynie o uwzględnienie postawy troski o potrzeby bliźnich. Widać to zwłaszcza na przykładzie Zacheusza (Mateusza), wynagradzającego ze swego majątku krzywdy wcześniej uczynione. Mamona, czyli majątek, zysk, pieniądze, czy własność występujące w przypowieściach ewangelicznych, nie powinny z założenia przesłaniać drogi do zbawienia. Chrystus generalnie potępił przywiązanie do dóbr materialnych, a przedmioty wartościowe nakazał dzielić z potrzebującymi (ubranie, żywność)⁸.

Stąd też pierwsze wspólnoty chrześcijańskie powstałe w Jerozolimie po śmierci Chrystusa, ale za życia jego Apostołów i uczniów, zasadniczo charakteryzowały się nieuznawaniem własności prywatnej. Dominujący był przecież pogląd o konieczności przeznaczania dóbr ziemskich do użytku wszystkich. Pierwsi chrześcijanie sprzedawali więc wszystko albo większość ze swego majątku i pieniądze składali do wspólnej dyspozycji według kryterium uzasadnionych potrzeb. Trzeba to uwzględnić zwłaszcza w sytuacji występujących wówczas dysproporcji, co do zamożności poszczególnych członków gmin chrześcijańskich. Poza tym popularną formą pomocy majątkowej ubogim były jałmużny. Wspólnie zgromadzone mienie (pieniądze, odzież, żywność) zarządzane były przez instytucję biskupów jako osób szczególnego zaufania⁹.

Poza tym we wczesnym chrześcijaństwie własność prywatna związana była z instytucjami beneficjów czy dziesięcin, a ustawodawstwo kościelne tego okresu obfitowało

w wytyczne dotyczące kwestii majątkowych. Kościół nie odżegnywał się od posiadania majątności ziemskich i korzystania z pożytków rolnych (lasy, pola, stawy, sady, winnice). Zresztą wiele miejscowości w swej nazwie do dziś pozostawiło człon świadczący o wcześniejszej przynależności do dóbr kościelnych (np. plebański, księży, kościelny)¹⁰.

2. POGŁĄDY ŚW. TOMASZA Z AKWINU NA PRAWO NATURALNE, WŁASNOŚĆ PRYWATNĄ, JAŁMUŻNĘ I LICHWĘ

Powiązanie prawa naturalnego z własnością widać zwłaszcza w poglądach św. Tomasza z Akwinu. Nie jest on jedynym przedstawicielem tego nurtu w Kościele (gdyż można tu wymienić także żyjących w różnym czasie św. Grzegorza z Nyssy, św. Ambrożego, św. Jana Chryzostoma, św. Augustyna, św. Grzegorza Wielkiego czy św. Izydora), ale za to na pewno najbardziej wyrazistym. Twórca tomiścycznej koncepcji prawa wiecznego i naturalnego istotę prawa określił poprzez rozum, a posiadanie dóbr zewnętrznych uznał za coś naturalnego. Człowiek, jako posiadacz rozumu, według Akwinaty miał prawo panować nad światem rzeczy danych mu przez Boga. Święty Tomasz rozgraniczał własność prywatną od własności wspólnej i z własności prywatnej wyprowadzał obowiązek jałmużny. Działalność miłosierna, jałmużnicza miała według Akwinaty wyrównywać dysproporcje społeczne. Nadmiar dóbr (określanych wtedy w języku staropolskim jako elemożyna) po zaspokojeniu własnych potrzeb miał być rozdysponowany dla tych, którym tych dóbr brako-

⁸ Zob. Cz. Strzeszewski, *Własność zagadnienie społeczno-moralne*, Warszawa 1981, s. 105.

⁹ Zob. A. Rodziński, *Własność w pierwszej gminie chrześcijańskiej*, „Roczniki Filozoficzne” 1960, t. VII, z. 2, s. 97.

¹⁰ Zob. I. Jaruzelska, *Własność w prawie...*, s. 140.

wało. Ponadto św. Tomasz był zwolennikiem tezy o umiarkowanym wsparciu materialnym potrzebujących tak, aby nie zdeprawować obdarowanych. W kwestii handlu Akwinata wyraźnie przeciwstawił się handlowi spekulacyjnemu, a ogólną istotę handlu sprowadził do działalności uwzględniającej zasady moralne i użyteczność publiczną. Zagadnienia własnościowe w kontekście lichwy były także przedmiotem wywodów autora Summy Teologicznej. Święty Tomasz sprzeciwiał się generalnie wykorzystywaniu przymusowej sytuacji dłużnika i pobieraniu odsetek wyższych od przewidzianych w ustawie lub umowie. Ponadto uważał, że poza własnością, prawem naturalnym człowieka jest użytkowanie i posiadanie rzeczy. Dysponenta dóbr, według św. Tomasza, zobowiązano do konieczności służenia innym, a przez to do przyczyniania się do rozwoju dobra wspólnego¹¹.

Wyjątkowe znaczenie myśli tomistycznej w kwestiach społecznych widoczne było zwłaszcza w katolickiej nauce społecznej począwszy od pontyfikatu Leona XII, zwanego pierwszym papieżem społecznikiem. Wszyscy następcy Leona XIII, rozbudowując chrześcijańską teorię własności, musieli uwzględnić poglądy Akwinaty ze względu na ponadczasowość jego filozoficznego i teologicznego nauczania¹².

3. PROBLEMATYKA SPOŁECZNA W ENCYKLICE *RERUM NOVARUM* LEONA XIII

W *Rerum Novarum* Leon XIII na oznaczenia własności prywatnej używał różnych po-

jęć. Były nimi np.: prawo prywatnej własności, prywatna własność, posiadanie prywatne, prywatny sposób posiadania, posiadanie na wyłączną swą własność, prawo własności ruchomej i nieruchomości, prywatne posiadanie dóbr materialnych na własność, własność poszczególnych jednostek, posiadanie własności, posiadać dobra na własność, posiadanie prywatne bogactw, posiadanie kawałka ziemi, prawo posiadania na własność ziemi, własna ziemia, skromne mienie. Papież posługiwał się także takimi terminami, jak: prawo do zapłaty, prawo nabywania i używania dóbr, prawo do używania ziemi, które faktycznie łączyły się z własnością prywatną. W encyklice widać również podział przedmiotów własności prywatnej na dwie grupy. Do pierwszej zaliczono te, które są potrzebne do życia i odpowiedniego utrzymania, a do drugiej – ziemię i mieszkanie. Z. Władek pierwszą grupę określił mianem dóbr konsumpcyjnych, a drugą jako środki produkcji¹³.

Leon XIII w *Rerum Novarum* własność prywatną ujmował w kategoriach praw naturalnych używając jej synonimów w postaci: natura, prawo natury, naturalne prawo człowieka, naturalne prawo jednostek, natura ludzka, odpowiadający naturze, święte prawo natury, naturalna sprawiedliwość. Naturalne prawo do prywatnego posiadania dóbr materialnych na własność papież wyjaśnił używając argumentów o instynktowności zachowań zwierzęcych, pozwalających im na zachowanie gatunku biologicznego. Papież jednak zwrócił uwagę na rozumność postępowania ludzi zaspakajających w sposób intelektualny

¹¹ Zob. L. Caro, *Własność i bogactwo w nauce chrześcijańskiej*, „Ateneum Kapłańskie”, t. XX, r. 14, s. 69.

¹² Zob. J. Grzywaczewski, *Dobra materialne starożytnego Kościoła*, „Vox Patrum” 1997, z. 32/33, s. 60.

¹³ Zob. Z. Władek, *Podstawy etyki...*, s. 78-79.

swoje podstawowe potrzeby egzystencjalne. Według Leona XIII właściwa eksploatacja bogactw ziemi zapewniała dobrobyt wszystkim ludziom niezależnie od tego, czy byli właścicielami ziemi, czy jedynie korzystali z owoców lub plodów rolnych. Nabywanie własności papież skorelował z własną inicjatywą jednostek, którą dzisiaj z perspektywy czasu można by nazwać przedsiębiorczością i kreatywnością. Nie można pominąć faktu, że encyklika z 1891 roku naturalny charakter prawa własności łączyła przede wszystkim z biblijnym obowiązkiem poszanowania tego prawa zapisanym przecież w Dekalogu¹⁴.

Ponadto własność prywatna miała być źródłem dobrobytu (zwłaszcza dla rodziny), a na ojcu (głowie) rodziny – spoczywać prawo nabywania i użytkowania dóbr materialnych. Dobra doczesne mogły być w związku z tym przedmiotem dziedziczenia i zapewniać w ten sposób pomyślność następnych pokoleń¹⁵.

Papież ostro skrytykował przy tym socjalistyczne ujęcie własności deprecjonujące jej istotę. Według Leona XIII wprowadzenie własności wspólnej (kolektywnej) likwidowałoby skutecznie motywację do pomnażania dóbr i *in fine* doprowadzało do zubożenia wszystkich obywateli¹⁶.

Rerum Novarum zobowiązywało państwo *in genere* do sprawowania należytej opieki publicznej nad pracownikami (określanymi wówczas mianem proletariatu) w zakresie przyznania im takich płac, które zapewniłyby mieszkanie, ubranie i środki żywności. Wysokość pracowniczych uposażeń według

Leona XIII powinna być tak skalkulowana, żeby można było część pieniędzy odłożyć na przyszłość. Papież więc wyraźnie apelował o stworzenie warunków rozwoju zapobiegliwości pracowniczej poprzez możliwość gospodarowania, choćby kawałkiem własnej ziemi. Poczucie własności pozwoliłoby na podniesienie standardów życia i nie zmuszałoby do powszechnej wówczas emigracji zarobkowej. Według papieża zadaniem państwa było stworzenie właściwych warunków zatrudnienia i systemu podatkowego umożliwiającego prowadzenie działalności na własny rachunek. Własność prywatna według *Rerum Novarum* nie powinna być zawłaszczana przez komuny ludowe pod pozorem wyrównywania obszarów biedy. Pozbawienie ludzi własności prywatnej finalnie prowadziło ich do ubożenia i konieczności korzystania ze wsparcia instytucji zamożniejszych, w tym państwa i osób prywatnych. Istotną w tym zakresie pomoc mogły świadczyć zakładane wówczas licznie stowarzyszenia i związki zawodowe (także chrześcijańskie)¹⁷.

Poza tym encyklika Leona XIII szczególnie uwagę zwracała na możliwość zdobywania dóbr materialnych w wyniku wykonywania pracy. Zatrudnienie na swoim, a nie w charakterze najemnym gwarantowało według papieża nie tylko zysk, ale także satysfakcję osobistą wykonującemu pracę. Papież zwracał przy tym uwagę na to, że socjalistyczna wspólna własność pozostawała w sprzeczności ze sprawiedliwością społeczną domagającą się przecież wykonywania obowiązków zarówno przez pracodawców, jak i pracowników. Pra-

¹⁴ Zob. Ł. Czuma, *Katolicka nauka społeczna*, Lublin 1993, s. 62.

¹⁵ Zob. Cz. Strzeszewski, *Katolicka nauka...*, s. 78.

¹⁶ Zob. Ł. Czuma, *Katolicka nauka...*, s. 76.

¹⁷ Zob. Cz. Strzeszewski, *Aktualność encykliki Rerum Novarum*, „Chrześcijanin w świecie” 1998, nr 6, s. 49.

codawców zobowiązano w encyklice do ustalenia i wypłaty słusznej płacy, uwzględniającej wykonanie zleconej pracy. Obowiązkiem pracodawców było także właściwe ustalanie czasu pracy, zwłaszcza w przypadku młodocianych i kobiet, uwzględniając ich specyficzną sytuację społeczną oraz potrzebę określania dnia wolnego od pracy w dni świąteczne. Ponadto w ujęciu Leona XIII praca miała za zadanie przede wszystkim rozwinięcie właściwych cech osobowościowych pracowników i realizację naturalnej potrzeby wykonywania pracy jako niezbędnego elementu życia. Papież przekonywał, że w przypadku pracy na swoim w sposób naturalny stwarza się warunki do oszczędzania i odkładania części zarobku na przyszłość¹⁸.

Leon XIII wyraźnie wyartykułował także konieczność takiego dysponowania dobrami materialnymi, aby umożliwić zachowanie właściwych proporcji w zakresie przeznaczenia części dóbr zbytecznych osobom potrzebującym. Adresatami apelu papieża byli przede wszystkim bogaci właściciele dóbr materialnych, a papieskie wołanie dyktowała idea chrześcijańskiej miłości bliźniego. W ostatecznym rozrachunku taka postawa darczyńcy miała gwarantować mu zbawienie jego duszy. Przy tym Leon XIII nie potępił bogactwa, a uczynił z niego szansę wyzwolenia człowieka z nędzy i grzechu. Pomoc jałmużnicza według zaleceń encykliki miała nosić cechy nie tylko spontanicznej jednorazowości, ale funkcjonować w ramach szerszego systemu wsparcia biednych. Przekazanie nadwyżki dóbr pozostałej właścicielowi, po zrealizowa-

niu jego podstawowych (słusznych) potrzeb, miało stanowić podstawę finansową pomocy przekazywanej dalej. Stąd też takie działanie możliwe było jedynie w warunkach zachowania własności prywatnej przyjętej w prawie Bożym i zapisanej w stanowionym. Dlatego też Leon XIII własność prywatną traktował w kategoriach prawa nienaruszalnego, stałego i trwałego, choć nie utożsamiał jej z prawem narodów (*ius gentium*)¹⁹.

Leon XIII w *Rerum Novarum* wielokrotnie, a przy tym jednoznacznie, przeciwstawiał się koncepcji socjalistycznej, domagającej się zniesienia własności prywatnej na rzecz złudnego funkcjonowania własności wspólnej. Papież uważał, że wspólnotowość niszczy z założenia chęć oszczędzania, inicjatywę, sumienność, a także samą wartość pracy i w konsekwencji prowadzi jedynie do wyrównywania dysproporcji społecznych. Socjalistyczna własność ograniczała także istotnie samodzielność obywateli i uzależniała ich od biurokratyzmu, i urzędników²⁰.

Encyklika Leona XIII stała na stanowisku, że optymalnym rozwiązaniem dotyczącym zatrudnienia pozostawały małe warsztaty pracy rzemieślniczej, których uzupełnieniem mogły być przydomowe ogródki. W takich warunkach możliwe było realizowanie ideałów etyki katolickiej i budowanie nowego ładu społecznego uwzględniającego potrzeby każdego człowieka, ale też dobro wspólne. Od czasów wydania encykliki *Rerum Novarum* można z całą pewnością mówić już o etyce życia gospodarczego opartej na katolickiej nauce społecznej²¹.

¹⁸ Zob. K. Chojnicka, *Nauczanie społeczne Kościoła od Leona XIII do Piusa XII*, Kraków 1993, s. 101.

¹⁹ Zob. L. Górski, *Własność prywatna, jej znaczenie i granice*, Poznań 1937, s. 91.

²⁰ Zob. Ł. Czuma, *Katolicka nauka...*, s. 79.

²¹ Zob. J. Puchałka, *Leon XIII a kwestja robotnicza*, Kraków 1922, s. 16.

4. ZAGADNIENIA SPOŁECZNE W ENCYKLICE *QUADRAGESIMO ANNO PIUSA XI*

Pierwsze słowa encykliki czyniły wyraźną aluzję do wydanej 40 lat wcześniej *Rerum Novarum*, choć ta miała być w zamyśle papieską odpowiedzią na problemy współczesności. Pius XI w swojej encyklice zwrócił przeciw uwagę na zgubne skutki liberalizmu prowadzącego do dyktatury gospodarczej i wojen między państwami. Odniósł się także do niekorzystnych następstw wolnej konkurencji. Papież nie uważał, że socjalizm rozwiąże problemy społeczne i zaproponował własne (autorskie) sugestie w tzw. trzeciej drodze (opcja: ani liberalizm gospodarczy, ani socjalizm). Generalnie był przeciwnikiem socjalizmu, zarówno umiarkowanego, jak i skrajnego (bolszewickiego), chociaż obiektywnie wskazywał na niektóre zalety socjalizmu umiarkowanego, np. te dotyczące walki z hegemonią wielkiej własności w życiu gospodarczym państw. Natomiast z założenia komunizm poddał totalnej krytyce ze względu na proklamowaną ideową walkę klas i zupełne zniesienie własności prywatnej. Zresztą Pius XI potwierdził znaczenie własności prywatnej, a niedbałość w używaniu własności spowodził nawet do kategorii grzechu. Uznając naturalne prawa człowieka, encyklika *Quadragesimo Anno* uznała za słuszne prawo pracowników do zrzeszania się w chrześcijańskich związkach zawodowych, a ponadto na państwo nałożyła obowiązek pomocy jednostce, rodzinie i innym grupom społecznym w realizowaniu ich dobra. Poza zasadą pomocniczości państwa, encyklika promowała

także zasady dobra wspólnego, solidaryzmu społecznego oraz słusznej (sprawiedliwej) płacy. Ponadto Pius XI stanął wyraźnie na stanowisku konieczności realizacji w życiu zasad sprawiedliwości społecznej i miłości społecznej (braterskiej)²².

5. KWESTIE PRAW NATURY W ENCYKLICE *MIT BRENNENDER SORGE PIUSA XI*

W ogłoszonej w 1937 roku w języku niemieckim encyklice, papież dokonał krytycznej oceny ideologii narodowo-socjalistycznej. Pius XI zanegował głównie nazistowskie pojęcie rasy, narodu i przywódcy jako pojęcia obce prawu naturalnemu. Skrytykował też hitlerowską hierarchię wartości i przeciwstawił jej własną koncepcję opartą na Bogu i jego prawie. Wyraźnie odniósł się przy tym do potrzeby realizacji dobra wspólnego zawierającego w sobie niezbywalne prawa jednostki do życia i interes społeczności. Ostro potępił także prześladowania religijne katolików niemieckich i porównał ich sytuację do „religijnej niewoli”. Papież dobrze przecież zdawał sobie sprawę z faktu, że represje dotkną także w nieodległej przyszłości przedstawicieli innych grup religijnych, narodowych czy rasowych²³.

6. SPRAWY SPOŁECZNE, GOSPODARCZE I POLITYCZNE W ENCYKLICE *DIVINI REDEMPTORIS PIUSA XI*

Wydana pięć dni po ogłoszeniu encykliki *Mit Brennender Sorge* o bezbożnym komunizmie, była kontynuacją papieskiego nauczania dotyczącego zagrożeń ze strony rządów

²² Zob. D. Matwiejczyk, *Czy bogaty może być zbawiony*, „Katecheta” 2004, nr 1, s. 19.

²³ Zob. Ł. Czuma, *Katolicka nauka...*, s. 100.

totalitarnych. Generalnie cytowana encyklika to wyraz papieskiej dezaprobaty wobec komunizmu określanego w tym dokumencie jako „największe barbarzyństwo w historii ludzkości”. Pius XI zdecydowanie potępił sowiecki postęp gospodarczy oparty na niewspółmiernych kosztach społecznych pozostających w sprzeczności z filozofią praw natury. Wysoce krytycznie odniósł się też do rabunkowej eksploatacji bogactw naturalnych z wykorzystaniem taniej siły roboczej więźniów łagrów i obozów pracy. Papież w tej encyklice zaapelował głównie o poszanowanie praw przyrodzonych i zachowanie minimum moralności w sprawach gospodarczych. *In genere* encyklika była też totalną krytyką teorii marksistowskiej, której idee realizowano już przecież w ZSRR. Papież podniósł ponadto fałszywość jedynie deklarowanych ideałów sprawiedliwości, równości i braterstwa w Związku Radzieckim. Uznał, że materializm dialektyczny i historyczny głosi okrutną walkę klas, która zasadniczo jest niezgodna z doktryną społeczną Kościoła. Encyklika zarzuciła także komunizmowi, jako ideologii, odrzucenie niezaprzeczalnej wartości małżeństwa i rodziny. Według Lenina przecież opieka matki nad dziećmi nosiła cechy „barbarzyńskiej i nieprodukcyjnej” działalności, stąd proponował on zastępcze systemowe żłobki, przedszkola i stołówki oraz organizacje pionierskie, zgodnie z zasadą, że „rodzinę musi zastąpić partia komunistyczna”. Papież oczywiście nie akceptował takiego pojmowania roli rodziny, ani też terroru społeczności nad jednostką, proponowanymi w komunizmie.

Sugestie Piusa XI poszły raczej w kierunku odrodzenia życia chrześcijańskiego i postawienia na takie wartości, jak powszechne stosowanie miłości chrześcijańskiej, realizowanie obowiązków sprawiedliwości społecznej, zaangażowanie duchownych i stowarzyszeń, związków zawodowych oraz państwa i administracji w życiu chrześcijańskim, i publicznym dla osiągnięcia dobra wspólnego²⁴.

7. WYPOWIEDZI PIUSA XII NA TEMATY OGÓLNO-SPOŁECZNE

Apel papieża Piusa XII, upominającego się o realizację naturalnych praw człowieka, widoczny był zwłaszcza w orędziu papieskim na Boże Narodzenie 1942 roku. Papież przypominał w nim o tak podstawowych prawach człowieka, jak: prawo do zachowania i rozwoju życia fizycznego, umysłowego i moralnego, prawo do prywatnej i publicznej czci Boga, do małżeństwa, do pracy, wolnego wyboru stanu i używania dóbr doczesnych oraz prawo do własności prywatnej²⁵.

Wcześniej w orędziu wigilijnym z 1941 roku ten sam papież zaproponował porządkowi światowemu, pogwałconemu przecież II Wojną Światową, pięć zasad nowego porządku społecznego (bez napaści, ucisku, niesprawiedliwego zagarniania bogactw, wyścigu zbrojeń i prześladowań)²⁶.

8. ENCYKLIKA *MATER ET MAGISTRA* JANA XXIII

Trzeba pamiętać, że Jan XXIII, jako papież dialogu i niepotępienia, w *Mater et Magistra* jasno wyłożył swoje poglądy społecz-

²⁴ *Ibidem*, s. 104.

²⁵ Zob. K. Chojnicka, *Nauczanie społeczne...*, s.146.

²⁶ Zob. Ł. Czuma, *Katolicka nauka...*, s. 106.

ne, gospodarcze i polityczne, które nie tylko potwierdziły nauczanie jego poprzedników, ale też prawo-naturalne korzenie wypracowanych wcześniej koncepcji. Papież zwalczał liberalizm gospodarczy, brał w obronę związki zawodowe, stanął po stronie wyzyskiwanych robotników, którym przyznał prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych. Potwierdził także prawo do posiadania prywatnej własności dóbr konsumpcyjnych i produkcyjnych oraz wręcz obowiązek interwencji państwa w obronie dobra wspólnego wszystkich obywateli. W życiu społeczno-gospodarczym Jan XXIII wyróżnił również trzy typy dysproporcji (tzn. występujących pomiędzy rolnictwem a przemysłem i usługami, między poszczególnymi regionami kraju i między poszczególnymi krajami na świecie). Papież postawił granice interwencjonizmu państwa w kwestiach gospodarczych. Uznał bowiem, że każdy ustrój gospodarczy powinien umożliwić jednostce prowadzenie działalności produkcyjnej. Ponadto potwierdził zasadę pomocniczości państwa, którą rozumiał tu w kategoriach niewyręczania inicjatywy osób prywatnych przez państwo. W zakresie płac papież domagał się takiego wynagrodzenia pracowniczego które zapewniłoby poziom godnego życia i pozwalało sprostać obowiązkom rodzinnym. Jan XXIII zdefiniował także pojęcie dobra wspólnego w skali państwa jako zatrudnienie optymalnej liczby pracowników, przeciwdziałanie dysproporcjom, dostosowanie płac do cen towarów, zharmonizowanie produkcji dóbr z produkcją usług konsumpcyjnych i obowiązek czuwania nad dobrobytem, nie tylko obecnych,

ale i przyszłych pokoleń. Ponadto papież potwierdził prawo własności prywatnej jako gwarancję wolności i bodziec do korzystania z niej. Zwrócił jednak uwagę na upośledzenie rolnictwa w stosunku do innych gałęzi gospodarki i zaapelował o wprowadzenie ochrony cen na towary rolne. Upominał się także o ubezpieczenia społeczne dla rolników i tanie kredyty inwestycyjne, i konsumpcyjne dla nich. Jednym z ważniejszych problemów poruszanych przez Jana XXIII był problem regionów słabo rozwiniętych w obrębie jednego kraju i krajów biednych w ogólności na świecie. Wskazywał przy tym na konieczność pomocy ze środków pochodzących z nadmiaru dóbr podmiotów bogatych²⁷.

W encyklice *Pacem in terris* wyraźnie odniósł się do kwestii praw naturalnych dotyczących spraw społecznych, gospodarczych i politycznych. Uznał za elementarne prawa człowieka prawo do życia i do poziomu życia godnego człowieka. W zakresie praw gospodarczych upominał się o sprawiedliwą płacę, posiadanie na własność dóbr konsumpcyjnych i produkcyjnych oraz odpowiednich warunków pracy. W obrębie zadań władzy publicznej papież wymienił przede wszystkim obowiązek dbania o dobro wspólne obywateli, opiekę nad biednymi warstwami społeczeństwa, szanowanie praw człowieka i czuwanie nad rozwojem społeczno-gospodarczym kraju²⁸.

9. WYPOWIEDZI PAWŁA VI NA TEMATY SPOŁECZNE

Paweł VI kwestie społeczne stawiał na pierwszym planie swojego papieskiego magisterium. W encyklice *Populorum Progressio*

²⁷ Zob. H. Skorowski, *Prawa człowieka. Od Leona XIII do Jana Pawła II*, „Ład” 1988, nr 20, s. 14.

²⁸ *Ibidem*, s. 16.

zagadnieniom własności prywatnej poświęcił wiele uwagi, zwłaszcza w zakresie wprowadzenia ograniczeń przy jej nadużywaniu. Ponadto papież zaproponował warunki zezwalające na reformę rolną w sytuacji parcelacji wielkich majątków ziemskich. Wśród największych problemów gospodarczych krajów biednych wymienił przede wszystkim konieczność walki z powszechnym wówczas analfabetyzmem, walkę z głodem i niesienie pomocy gospodarczej ze strony państw bardziej rozwiniętych ekonomicznie²⁹.

W Liście Apostolskim *Octogesima Adveniens* Paweł VI wskazywał na nowe problemy cywilizacyjne w postaci urbanizacji i industrializacji krajów, problemy mieszkaniowe, pozycję kobiet i konflikty pokoleniowe³⁰.

10. ZAGADNIENIA SPOŁECZNE W NAUCZANIU JANA PAWŁA II

W encyklice *Laborem Exercens* Jan Paweł II stwierdził, że to człowiek jest podmiotem pracy, czego żadna z ideologii, nawet wrogich Kościołowi katolickiemu (a tych przecież nie brakuje), nie jest w stanie obalić. Jan Paweł II pracę człowieka związał fundamentalnie z szacunkiem do jego osobistej godności. Uważał, że praca jest dobrem człowieka użytecznym i godziwym. Ponadto dokonał podziału na pracodawców bezpośrednich i pośrednich, a sprawiedliwą płacę nazwał kluczowym sprawdzianem sprawiedliwości każdego ustroju społeczno-gospodarczego. Za sprawiedliwą płacę Jan Paweł II uważał takie wynagrodzenie, które wystarcza na założenie

i utrzymanie rodziny oraz zabezpieczenie jej materialnej przyszłości. Ponadto zadaniem związków zawodowych, według Jana Pawła II, pozostawała ochrona interesów pracowników i zapewnienie im prawa do strajku³¹.

W encyklice *Sollicitudo Rei Socialis* Jan Paweł II kontynuował myśli zawarte w swojej poprzedniej encyklice. Uznał przy tym prawo jednostek do inicjatywy prywatnej w życiu gospodarczym, zaś pozbawianie praw człowieka rozumiał jako formę ubóstwa. Ponadto największą oznakę niedorozwoju gospodarczego widział w problemie mieszkaniowym. Według papieża najpoważniejszym problemem gospodarczym były zadłużenia krajów biednych, bezrobocie i niepełne zatrudnienie. Papież wyróżnił też pojęciowo struktury społeczne przeciwne woli Bożej i dobru bliźniego. Potępił jednocześnie i wyraźnie ograniczył pragnienie władzy i działalność gospodarczą prowadzoną wyłącznie w celach zyskowych (zarobkowych). Widział także potrzebę solidarności w relacjach między jednostkami, państwami i narodami³².

W Adhortacji *Christifideles Laici* Jan Paweł II odniósł się do ważnych z punktu widzenia kwestii praw naturalnych spraw z zakresu godności człowieka i prawa do utrzymania życia. Papież wręcz wykrzyczał zasadę, że nie wolno deptać godności osoby ludzkiej i praw osoby. Dopominał się prawa do życia, zwłaszcza życia poczętego i koniecznością obrony życia obciążył także władzę gospodarczą, i polityczną. W zakresie celów i sposobów realizacji życia gospodarczego zwrócił uwagę

²⁹ Zob. F. Mazurek, *Prawa człowieka w nauczaniu społecznym Kościoła*, Lublin 1999, s. 114.

³⁰ *Ibidem*, s. 116.

³¹ Zob. M. Kalinowski, *Zasady życia społecznego w nauczaniu Jana Pawła II*, [w:] *Osoba i dzieło Ojca Świętego Jana Pawła II*, pod red. P. Marca, J. Nikołajewa, Lublin 2009, s. 355.

³² Zob. H. Skorowski, *Problematyka praw człowieka*, Warszawa 2005, s. 85.

na zasadę powszechnego przeznaczenia dóbr, i poszanowania własności prywatnej³³.

Encyklika *Centesimus Annus* Jana Pawła II podjęła ważne społecznie problemy praw naturalnych w setną rocznicę ogłoszenia *Re-rum Novarum*. Jan Paweł II potwierdził w niej prawo własności, prawo do zakładania prywatnych stowarzyszeń, ochronę praw kobiet i młodzieży, i obowiązek ochrony ze strony państwa praw jednostek, rodziny i społeczeństwa. Ponadto papież zaapelował o pomoc dla krajów biednych, zwłaszcza w zakresie ich wychodzenia z zadłużenia zagranicznego i problemów ubóstwa. Jan Paweł II wprost uznał prawo do własności prywatnej jako prawo naturalne niezbędne do zachowania autonomii człowieka i będące gwarantem jego rozwoju. Papież wyraźnie stwierdził, że dążenie do dobrobytu jest uzasadnione, a konsumizm nie powinien być celem samym w sobie w działalności gospodarczej człowieka. Ponadto rolę władzy państwowej w życiu gospodarczym papież sprowadził do stworzenia ram prawnych, gwarancji bezpieczeństwa jednostki i realizacji praw człowieka, ochrony przed bezrobociem, a także gwaranta słusznej płacy i wykonawcy zasady pomocniczości oraz solidarności³⁴.

11. ENCYKLIKA BENEDYKTA XVI *CARITAS IN VERITATE*

Następca Jana Pawła II w dniu 29 czerwca 2009 roku, na zakończenie Roku św. Pawła, ogłosił encyklikę na czas kryzysu. Zresztą sam ją tak nazwał, chociaż uważał, że kryzys gospodarczy może być nową szansą dla

wszystkich, gdyż wymaga znalezienia innych reguł i oparcia ich na zaufaniu, i solidarności. Główne założenia tego papieskiego nauczania można sprowadzić do trzech podstawowych kwestii. Pierwsza dotyczyła dostępu do pożywienia i wody pitnej, druga to otwarcie na życie, a trzecia obejmowała segment powinności człowieka wobec środowiska naturalnego. Papież kolejno analizował powyższe zagadnienia, które z uwagi na poruszaną tam problematykę wymagały zajęcia jednoznacznego stanowiska. Papież Benedykt XVI odniósł się, m. in. do problemów globalizacji, niekontrolowanej eksploatacji zasobów ziemi, korupcji i bezprawia, bezrobocia, głodu, ubóstwa, migracji, problemów demograficznych i energetycznych. Papież także zwrócił uwagę na znaczenie sprawiedliwości rozdzielczej i społecznej na rynku ekonomicznym, zasadę darmowości w stosunkach rynkowych oraz zarządzanie przedsiębiorstwem w interesie nie tylko właścicielskim. W szczególnie sposób Benedykt XVI w tej encyklice wykazał logikę daru bez kompensaty. Papież nie pominął również istotnych kwestii postępu technologicznego w rozwoju cywilizacyjnym, środków masowego przekazu i odpowiedzialności człowieka wobec natury³⁵.

ZAKOŃCZENIE

Problematyka filozofii praw natury w katolickiej myśli społecznej, gospodarczej i politycznej zajmuje istotne i właściwie eksponowane miejsce. Śmiało można stwierdzić, że zawarta jest ona od początku chrześcijaństwa we własnym teologicznym przekazie. Filo-

³³ *Ibidem*, s. 106.

³⁴ Zob. Ł. Czuma, *Katolicka nauka...*, s. 191.

³⁵ Zob. Z. Władek, *Własność prywatna...*, s. 169.

zofia prawnonaturalna obecna jest przede wszystkim w tomistycznej koncepcji pojmowania własności. Sposób rozumowania Akwinaty zmaterializowano dopiero dla potrzeb rodzącego się kapitalizmu w encyklice Leona XIII z 1891 roku. *Rerum Novarum* to papieski wykład praw człowieka uwzględniający jego przyrodzoną godność osobistą i prawo do utrzymania życia, samoposiadania oraz własności i efektów (owoców) podejmowanej pracy. Zresztą Leon XIII własności i pracy nadał cechy fundamentu organizacji życia społecznego, opartego na porządku naturalnym, a nie przypadkowym. Szczególnie preferowana przez niego była własność rodzinna zapewniająca realizację słuszych potrzeb nie tylko współczesnych, ale i następnych pokoleń. Nie można również pominąć tych aspektów encykliki *Rerum Novarum*, które współcześni nazwaliby etyką biznesu. Dobra społeczne powinny być według niej przeznaczane na zaspakajanie potrzeb każdego człowieka i wszystkich ludzi.

Sposób myślenia zaprezentowany przez Leona XIII potwierdzony został przez jego następców Piusa XI, Piusa XII, Leona XXIII, Pawła VI, Jana Pawła II i Benedykta XVI. Każdy z papieży wniósł swój własny dorobek nauczycielski w ugruntowanie filozofii prawa natury w katolickiej myśli społecznej, gospodarczej i politycznej. Największą aktywność mierzoną ilością encyklik, adhortacji i listów apostołskich w szeroko rozumianych sprawach społecznych wykazał się Jan Paweł II. W jego długim pontyfikacie wpisały się dokumenty, będące sentencją papieskiego apelu o poszanowanie, przede wszystkim godności osoby ludzkiej i wszystkich praw naturalnych zbudowanych na niej. Jan Paweł II dopominał się przede

wszystkim prawa do życia, własności, posiadania oraz godziwej pracy i zapłaty dla każdego. Stąd też już za życia określany był papieżem praw człowieka. Kontynuatorem tej myśli pozostał jego następca – Benedykt XVI. W *Caritas in veritate* skoncentrował się on na prawie do życia i rozwoju całej społeczności ludzkiej. Nie pominął problemów egzystencjalnych, związanych z dostępem do dóbr produkcyjnych i bogactw naturalnych oraz powinności ekologicznych człowieka wobec ziemi. Wszystkie zalecenia Benedykta XVI znalazły się w encyklice „miłości pełnej prawdy” jako wskazówki na czas wychodzenia ze światowego kryzysu gospodarczego ostatnich lat.

Nauczanie papieży, poczynając od Leona XIII aż do czasów obecnego pontyfikatu, ani na jotę nie wykraczało poza filozoficzną i prawno-naturalną koncepcję pochodzenia praw człowieka. Poza tym katolicka myśl społeczna, polityczna i gospodarcza, zbudowana na fundamencie tomistycznej koncepcji człowieka z modyfikacjami poczynionymi przez papieży ostatnich stuleci, wpłynęła przecież na ustawodawstwo świeckie. Warto w tym miejscu przywołać tak znaczące dokumenty międzynarodowe chroniące prawa człowieka, jak Powszechna Deklaracja Praw Człowieka czy Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych.

SŁOWA KLUCZOWE:

prawo natury, filozofia, katolicka myśl społeczna, prawo własności, encykliki

SUMMARY:

The subject of this discussion is the issue of philosophy of natural law covered by Cath-

olic social, economic and political thought. In the introduction, the author refers to the concept of natural law. Especially to those powers which relate to the right of ownership, the right to property, the right to maintain life and the right to the fruits of one's own work. Then, he touches upon the issue of ownership, as seen in the Old and New Testament and by early Christian communities. He draws particular attention to the Old Testament Jewish law and the Ten Commandments as well as Jewish and Christian communities. Later, he analyses the views of St Thomas on the issues of the interrelationship between natural law and private property, almsgiving and usury. At this point, the author articulates the importance of theological and philosophical thought of Aquinas in building future concepts of the Catholic Church's social science. Further considerations pertain to views on matters related to natural law and ownership in the

teaching of successive popes in recent centuries. First, the author reviews the encyclical *Rerum Novarum*, indicating its fundamental importance in this matter. Then, he analyses the encyclical of Pius XI, especially in the context of property as understood by the socialists. Further discussion relates to the social teaching of Pope Pius XII, John XXIII and Paul VI. A separate analysis is devoted to John Paul II and his understanding of natural law in the sphere of economic and social activity. Next, the author focuses on the teaching of Benedict XVI and the encyclical *Caritas in Veritate*. Considerations end with the indication of the fundamental importance of respecting the property as the foundation of the Catholic social teaching.

KEY WORDS:

natural law, philosophy, catholic social thought, right to property, encyclical

BIBLIOGRAFIA:

1. Caro L., *Własność i bogactwo w nauce chrześcijańskiej*, „Ateneum Kapłańskie”, t. XX, r. 14.
2. Chojnicka K., *Nauczanie społeczne Kościoła od Leona XIII do Piusa XII*, Kraków 1993.
3. Czuma Ł., *Katolicka nauka społeczna*, Lublin 1993.
4. De Mattei R., *Kruszenie fundamentów*, „Nasz Dziennik” nr 41 (2013).
5. Górski L., *Własność prywatna, jej znaczenie i granice*, Poznań 1937.
6. Grzybek S., *Rok jubileuszowy w Piśmie Świętym*, „Ruch Biblijny i Liturgiczny”, 1974, nr 3.
7. Grzywaczewski J., *Dobra materialne starożytnego Kościoła*, „Vox Patrum” 1997, z. 32/33.
8. Jaruzelska I., *Własność w prawie biblijnym*, Warszawa 1992.
9. Kalinowski M., *Zasady życia społecznego w nauczaniu Jana Pawła II*, [w:] *Osoba i dzieło Ojca Świętego Jana Pawła II*, pod red. P. Marca, J. Nikołajewa, Lublin 2009.
10. Matwiejczyk D., *Czy bogaty może być zbawiony*, „Katecheta” 2004, nr 1.
11. Mazurek F., *Prawa człowieka w nauczaniu społecznym Kościoła*, Lublin 1999.
12. Puchałka J., *Leon XIII a kwestja robotnicza*, Kraków 1922.
13. Rodziński A., *Własność w pierwszej gminie chrześcijańskiej*, „Roczniki Filozoficzne” 1960, t. VII, z. 2.
14. Skorowski H., *Prawa człowieka. Od Leona XIII do Jana Pawła II*, „Ład” 1988, nr 20.
15. Skorowski H., *Problematyka praw człowieka*, Warszawa 2005.
16. Straszewski Cz., *Aktualność encykliki Rerum Novarum*, „Chrześcijanin w świecie” 1998, nr 6.
17. Straszewski Cz., *Katolicka nauka społeczna*, Lublin 2003.
18. Straszewski Cz., *Własność zagadnienie społeczno-moralne*, Warszawa 1981.
19. Władek Z., *Podstawy etyki życia gospodarczego w katolickiej myśli społecznej*, Warszawa 2012.

20. Władek Z., *Własność prywatna w doktrynie Kościoła katolickiego XX wieku*, Warszawa 2012.

21. Zwoliński A., *Nauka Biblii o własności*, „Polonia Sacra” 2001, nr 8.

NOTA O AUTORZE:

Jerzy Nikołajew, doktor, adiunkt, Katedra Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych i Ekonomii Publicznej, Wydział Zamiejscowy Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL w Tomaszowie Lubelskim, tel. 513338052, e-mail: jerzy-nikolajew@wp.pl

Miroslaw Romański

Prawo i polityka wyznaniowa Polski okresu Gomułki (1956–1970)

Law and Religious policy of Poland during Gomułka era (1956-1970)

1. UWAGI WSTĘPNE

Śmierć Bieruta w marcu 1956 roku przypieczętowała odejście władz państwowych od dotychczasowej polityki wyznaniowej. W połowie 1956 roku komuniści, chociaż nie podejmowali już nowych znaczących działań mających osłabić Kościół katolicki w Polsce, to starali się zachować swoją pozycję i decydować o tym, co działo się w Kościele. Zasadniczy przełom nastąpił jesienią 1956 roku po dojściu do władzy Władysława Gomułki. Biskupi, księża, społeczeństwo domagało się zasadniczych zmian w zakresie polityki wyznaniowej nowego obozu władzy. Kierownictwo władz partyjno-państwowych nie mogło w ówczesnej sytuacji tej kwestii pominąć. Na specjalnym posiedzeniu Komitetu Centralnego partii z 26 X 1956 roku wyrażono zgodę na powrót kardynała Stefana Wyszyńskiego z internowania¹. Jednak mimo deklarowanej przez Gomułkę liberalizacji życia publicznego i zmian w polityce Polski, stosunek do Kościoła katolickiego tylko z pozoru okazał się przychylny.

Już od 1957 roku władze gomułkowskie rozpoczęły ofensywę wobec Kościoła katolickiego, jednak w nieco innym stylu niż dotychczas. Decydowanie o tym, co dzieje się w Kościele katolickim przy oficjalnych deklaracjach nie mieszało się w jego sprawy, potwierdziło przywiązywanie dużej wagi do uchwalania licznych aktów prawnych dotyczących polityki wyznaniowej i usiłujących podporządkować Kościół władzom państwowym.

2. KIERUNKI POLITYKI WYZNANIOWEJ I STRUKTURY JEJ REALIZUJĄCE

Prawo i polityka wyznaniowa okresu gomułkowskiego realizowane były przez władze państwowe w wielu kierunkach². Najogólniej mówiąc obejmowały one dziedziny działalności Kościoła katolickiego w sferze budownictwa sakralnego, szkolnictwa, pochówku zmarłych, polityki fiskalnej, katechizacji dzieci i młodzieży, organizowania przez księży uroczystości kościelnych,

¹ A. Micewski, *Kardynał Wyszyński. Prymas i mąż stanu*, Paryż 1982, s. 160.

² *Położenie prawne kościołów i związków wyznaniowych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór przepisów i dokumentów wg stanu na dzień 1 kwietnia 1961 r.*, oprac. E. Małkiewicz, S. Podemski, Warszawa 1961, s. 34-66.

a także objęcia zasadniczą służbą wojskową alumnów seminariów duchownych. W sprawach tych w latach 1957-1970 wydano wiele przepisów prawnych, okólników, dekretów i zarządzeń³. W zasadzie najistotniejszą rolę w polityce wyznaniowej okresu gomułkowskiego, kształtowaniu jej kierunków oraz uchwalaniu aktów prawnych, odgrywały centralne władze partyjne. Angażowanie w inicjatywy władz całej rzeszy „specjalistów” od prawa, przepisów i zarządzeń podyktowane było jednym wyznacznikiem – ideologią komunistyczną. Specyfiką uchwalanych aktów prawnych od 1957 roku była próba wdrożenia w życie materialnego poglądu na świat i ukształtowanie państwa laickiego, w którym obywatele mieli być w zamyśle władz państwowych ludźmi o ateistycznym spojrzeniu na świat odrzucającymi sferę duchową. Służyły temu przepisy ustanawiające specjalne zespoły powołane do krzewienia w społeczeństwie takich postaw – a to: Komisja do Spraw Propagandy Ateistycznej⁴, Towarzystwo Szkół Świeckich⁵, Zespół do Spraw Kleru⁶, Stowarzyszenie Ateistów i Wolnomyślicieli⁷, oraz liczne ich oddziały na terenie wszystkich województw. Oprócz wyżej wymienionych struktur, w akcje przeciwko duchowieństwu katolickiemu pośrednio zaangażowani byli również urzędnicy ministerstw: sprawie-

dliwości, spraw wewnętrznych, finansów, administracji publicznej, kultury i sztuki, łączności, spraw zagranicznych. Co prawda w ich strukturze nie było specjalistycznych komórek zajmujących się sprawami Kościoła, ale ich działalność miała wpływ na kształt polityki wyznaniowej w Polsce⁸. Wszystkie ministerstwa wydały ogromną ilość zarządzeń i instrukcji, których ostrze skierowane było przeciwko Kościołowi katolickiemu⁹. Efektem działalności wszystkich wymienionych struktur były akcje „Tyśiąca szkół na Tyśiąclecie” od 1958 roku, represyjna polityka w kwestii nauczania religii nasilająca się w latach 1959-1963, utrudnianie milenijnych obchodów Chrztu Polski w 1966 roku, odciąganie dzieci i młodzieży od uroczystości religijnych itp.¹⁰

Pewne zmiany w ustanawianiu aktów prawnych i polityce wyznaniowej władz uległy zmianie od 1967 roku. Po wydarzeniach marcowych roku 1968 napięcia w stosunkach państwowo-kościelnych uległy osłabieniu, co nie było bynajmniej związane z rozwiązaniem którejkolwiek ze spraw spornych. Spadek napięcia był w dużej mierze spowodowany zmęczeniem obu stron oraz nasileniem zjawisk kryzysowych władz gomułkowskich. Ten czynnik wpłynął paraliżująco na wszelkie poważniejsze zmiany w polityce wyznaniowej. Nie znaczy to, że w tym okresie doszło do zaniku zjawisk kon-

³ M. Romański, *Władze państwowe a Kościół katolicki w województwie rzeszowskim w latach 1945-1975*, Sandomierz 2010, s. 473-506.

⁴ Archiwum Akt Nowych (dalej AAN), Urząd do Spraw Wyznań (dalej UdSW), sygn. 50/992, k. 1-8.

⁵ *Ibidem*, sygn. 125/19, k. 10-30.

⁶ *Ibidem*, Komitet Centralny Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (dalej KC PZPR), sygn. 237/XIV-173, k. 22-30, 32-33.

⁷ „Wychowanie – dwutygodnik Towarzystwa Szkół Świeckich”, 29 II 1960.

⁸ J. Żaryn, *Kościół a władze w Polsce (1945-1950)*, Warszawa 1997, s. 150-156.

⁹ M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1995, s. 220-223; „Nowiny Rzeszowskie”, 21 VII 1966.

¹⁰ Z. Mirgos, *Obchody milenijne Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce w latach 1956-1967*, Warszawa 1980, s. 100-102; *Uroczystości milenijne 1966 roku. Sprawozdania urzędów spraw wewnętrznych*, red. W. Chudzik, I. Marczak i inni, Warszawa 1996, s. 163-170; „Kwartalnik Rzeszowski”, 15 VI 1966.

fliktowych we wzajemnych stosunkach, ale ich rola i znaczenie były ograniczone¹¹.

Przejęcie w 1970 roku władzy w Polsce przez nową ekipę komunistów wpłynęło tonizująco na wymiar spraw politycznych i relacje państwowo-kościelne. Reglamentowana normalizacja widoczna była w kolejnych latach w ustawach Sejmu, rozporządzeniach, instrukcjach i okólnikach rządu, poszczególnych ministerstw, Rady Państwa. Partia komunistyczna, łagodząc niektóre zasady i metody swej polityki wyznaniowej, równocześnie nie zamierzała wyrzec się doskonalenia innych, mających na celu dezintegrację i wasalizację Kościoła. Służyć temu miało m. in. zintensyfikowanie rozmów prowadzonych przez urzędników państwowych z duchowieństwem, wzmocnienie kół księży „Caritas” i *ograniczanie wyznań nierzymskokatolickich w ich kontaktach z Kościołem rzymskokatolickim*¹². Istotną rolę odegrać miał powołany wkrótce po przejściu władzy w 1970 roku przez ekipę Gierka specjalny Zespół do Spraw Polityki Wyznaniowej, w skład którego weszło kilkanaście osób z władz partyjnych i państwowych¹³.

3. WAŻNIEJSZE PRZEPISY PRAWNE I ICH ANALIZA

Od 1957 roku uderzeniem w działalność Kościoła katolickiego była decyzja władz, aby obowiązkiem odbycia służby wojskowej objąć alumnów seminariów duchownych diecezjalnych i zakonnych. Taką decyzję argumentowano zapisami zawartymi w Kon-

stytucji i rzekomym niewywiązywaniem się Kościoła z zawartych uprzednio porozumień. Władze państwowe dowodziły również, że istnieje szeroka baza organizacyjna Kościoła i struktury kościelne często postępują samowolnie i wbrew polityce wewnętrznej rządu. Tymczasem cele zasadnicze władz państwowych jak zwykle były ukryte i zmierzały do odgórnego zahamowania powołań kapłańskich i dopływu młodych kapłanów do pracy duszpasterskiej¹⁴. W sprawie objęcia alumnów służbą wojskową nie wydano rozporządzenia, rozszerzono tylko zapis, że poborowi do odbycia zasadniczej służby wojskowej podlegają również alumni¹⁵.

Jedną z form praktykowanych przez władze komunistyczne było wydawanie okólników, czyli instrumentów nie stanowiących źródła prawa, co było istotnym argumentem ich polityki prawnej. Jednym z nich był wydany przez władze państwowe okólnik z 27 III 1957 roku w sprawie budownictwa obiektów sakralnych i kościelnych oraz zaopatrywania tych obiektów w materiały budowlane¹⁶. Stwierdzenie, że *dotychczasowy brak planowości w budownictwie sakralnym obiektów sakralnych i innych budynków kościelnych jest przyczyną szeregu trudności wynikających z występowania w całym kraju niedoborów materiałów budowlanych*, podyktowane było obłudą władz, wszak zaślanianie się niedoborami oraz brakiem materiałów budowlanych było parawanem, za którym kryła się niechęć przydzielania ich Kościołowi.

¹¹ A. Dudek, R. Gryz, *Komuniści i Kościół w Polsce (1945-1989)*, Kraków 2003, s. 256-262.

¹² AAN, UdSW, sygn. 125/46, k. 27-31.

¹³ *Tajne dokumenty Państwo-Kościół 1960-1980*, Londyn 1996, s. 350-351.

¹⁴ H. Dominiczak, *Organy bezpieczeństwa PRL 1944-1990. Rozwój i działalność w świetle dokumentów MSW*, Warszawa 1997, s. 221-223.

¹⁵ „Monitor Polski” z 1966 r., nr 2, poz. 15.

¹⁶ „Currenda. Pismo urzędowe diecezji tarnowskiej”, nr 12, 15 XII 1957, s. 715-717.

Od 1958 roku Biuro Polityczne Komitetu Centralnego partii w coraz mniejszym stopniu angażowało Sejm do uchwalania ustaw odnoszących się do Kościoła katolickiego, a wieloma kwestiami obarczało bezpośrednio rząd, a za jego pośrednictwem poszczególnych ministrów. Działania te miały potwierdzić, że aparat partyjny chciał mieć bezpośrednią kontrolę nad wszelakimi decyzjami wobec Kościoła podejmowanymi przez władze. W drugiej połowie lat pięćdziesiątych i w następnym dziesięcioleciu szefowie poszczególnych ministerstw wydali ogromną ilość zarządzeń i okólników, które miały na celu „zobojętnienie religijności społeczeństwa” i dalsze utrudnienie Kościołowi swobodnego funkcjonowania¹⁷. W sierpniu 1958 roku Minister Oświaty wydał okólnik w sprawie przestrzegania zasad świeckości szkoły. Zawierał on zapis, że: *1. Niedopuszczalny jest udział nauczycieli i wychowawców szkół i innych państwowych placówek oświatowo-wychowawczych w organizowaniu wśród powierzonych im młodzieży praktyk religijnych bądź też oddziaływanie na młodzież w tym kierunku. 2. Dekoracja izb lekcyjnych i innych pomieszczeń szkolnych nie powinna naruszać świeckiego charakteru szkoły. W związku z tym izby lekcyjne i inne pomieszczenia szkolne nie powinny być dekorowane emblematami religijnymi. Sprzeczne ze świeckim charakterem szkoły jest odmawianie modlitwy w szkole przed rozpoczęciem i po zakończeniu nauki przedmiotów obowiązkowych. Praktyka taka nadaje bowiem modlitwie, będącej sprawą prywatną każdego obywatela, charakter urzędowy, naruszający zasady swobody i tolerancji (...).*

*Za przestrzeganie tych zasad odpowiedzialni są kuratorzy okręgów szkolnych, inspektorzy szkolni, dyrektorzy i kierownicy szkół i innych państwowych placówek oświatowo-wychowawczych, wychowawcy klasowi, nauczyciele religii oraz wszyscy inni nauczyciele i wychowawcy, którzy – gdy okaże się to potrzebne – winni wyjaśniać rodzicom, że zasady te wynikają ze świeckiego charakteru szkół (...)*¹⁸. Niezbyt precyzyjnie ustanowiono powyższe przepisy, ponieważ jedno zdanie przeczyło drugiemu. W sformułowaniu o tym, że wiara i modlitwa jest sprawą prywatną obywatela jest owszem prawda, ale ustawodawca „zapomniał” o tym, że już od 13 lat podejmował wszelakie działania, by takową sprawą nie była – i wręcz przeciwnie – usiłował wnikać w kwestie światopoglądowe i wyznaniowe u tychże obywateli. W tym samym art. przestrzegano, że w miejscach publicznych (w tym wypadku szkołach) nie powinno się „narzucać” wiary katolickiej poprzez wywieszanie przedmiotów kultu religijnego, ale nie wzięto pod uwagę tego, że wywieszanie w tych samych miejscach portretów Lenina, Cyrankiewicza czy Gomułki jest w istocie narzucaniem przesłanek ideologii komunistycznej. Podobnie nieściśle brzmiał zapis, żeby nauczyciele szkół nie uczestniczyli w przedsięwzięciach religijnych dzieci i młodzieży, tzn. modlitwie w szkole itp. W państwie laickim zapis taki jest oczywistym faktem. Jednak ustawodawca nie przestrzegał przepisów przez siebie ustanowionych, ponieważ wtrącanie się w to, który ksiądz, gdzie i w jaki sposób uczył religii młodzież poza szkołą było już grubym nietaktem.

¹⁷ Kościół w PRL. Dokumenty 1945-1989, lata 1960-1974, t. II, oprac. P. Raina, Poznań 1995, s. 200-210.

¹⁸ Dz.Urz. Ministerstwa Oświaty z 1958 r., nr 9, poz. 123.

Dnia 31 I 1959 roku Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹⁹ wydał ustawę o cmentarzach i chowaniu zmarłych, która uzależniła wszelkie czynności związane z grzebaniem osób zmarłych od decyzji władz administracyjnych PRL²⁰. Stwierdzenie w akcie prawnym, że *traci moc ustawa z dnia 17 III 1932 roku o chowaniu zmarłych i stwierdzeniu przyczyny zgonu* związane było z tym, że poprzednia ustawa przewidywała szerokie prawa dla Kościoła katolickiego przewidziane zresztą w Konkordacie, do którego się w swoich przepisach odnosiła²¹. W zaistniałym stanie rzeczy oczywistym był fakt, że komuniści musieli stworzyć ustawę pod swoje potrzeby i styl działania. Tym samym i Kościół katolicki nie miał zupełnie nic do powiedzenia w kwestii pochówku zmarłych²².

W 1959 roku ustawodawca uderzył w Kościół katolicki kolejnym aktem. Minister Finansów wydał rozporządzenie w sprawie prowadzenia ksiąg rachunkowych przez kościoły i inne związki wyznaniowe. Znajdował się w nim zapis, że: *§ 1. Kościoły i inne związki wyznaniowe oraz poszczególne jednostki organizacyjne tych kościołów i związków, bez względu na to, czy posiadają osobowość prawną, obowiązane są prowadzić księgi rachunkowe obejmujące ogół przychodów i rozchodów zarówno w gotówce, jak i w naturze. § 2. 1. Księgi rachunkowe (§ 1) powinny wykazywać przychody odrębnie z poszczególnych źródeł, które podlegają podatkowi obrotowemu i nie są od tego podatku zwolnione, oraz odrębnie*

*przychody niepodlegające podatkowi obrotowemu (...). § 6. 1. Przychody i rozchody powinny być odpowiednio udokumentowane. 2. Z końcem każdego roku kalendarzowego księgi rachunkowe powinny być zamknięte. 3. Księgi i dowody księgowania należy przechowywać co najmniej przez okres lat 5, licząc od końca roku, którego księgi dotyczą*²³. Ingerencja w dochody Kościoła była również grubym nietaktem ze strony władz. Prowadzenie ksiąg rachunkowych i okazywanie ich na żądanie urzędników państwowych gwarantowało władzom monitorowanie wydatków Kościoła katolickiego w Polsce.

Gdy w 1960 roku komuniści na masową skalę przystąpili do usuwania nauki religii ze szkół, Ministerstwo Oświaty w tym i następnym roku wydało szereg zarządzeń i okólników. Jedno z tych zarządzeń wydane już na podstawie uchwalonej przez Sejm 15 VII 1961 roku nowej ustawy o rozwoju systemu oświaty i wychowania, dotyczyło prowadzenia punktów katechetycznych²⁴. Zajęcia z dziećmi w tych punktach mogli prowadzić duchowni świeccy, którzy otrzymali zezwolenie właściwego Inspektoratu Oświaty. Zajęcia te nie mogły przekraczać dwóch godzin tygodniowo i nie mogły kolidować z rozkładem zajęć szkolnych, a warunkiem ich prowadzenia było jego uprzednie zarejestrowanie w Inspektoracie Oświaty. Z kolei warunkiem zarejestrowania punktu katechetycznego było wykazanie się przez administratora parafii (*gminy wyznaniowej*) dowodem posiadania

¹⁹ Dalej PRL.

²⁰ Dz.U. z 1959 r., nr 11, poz. 62.

²¹ Dz.U. z 1932 r., nr 35, poz. 359.

²² *Prawo wyznaniowe – przeszłość i teraźniejszość. Materiały XI Konferencji Historyków Państwa i Prawa*, Kowary, 6-8 września 2007 r., pod red. J. Koredczuka, Wrocław 2008, s. 12-20.

²³ Dz.U. z 1959 r., nr 23, poz. 150.

²⁴ Dz.U. z 1961 r., nr 32, poz. 160.

lokalu, odpowiadającego wymogom określonym w § 3, oraz wykazanie osoby posiadającej zezwolenie na prowadzenie zajęć w punkcie katechetycznym²⁵. W praktyce wszystko było tutaj uzależnione od władz państwowych. Posiadanie lokalu i pozwolenie nie było łatwe do zdobycia, ponieważ takowe wydawano księżom, którzy byli przychylni władzom państwowym i brano najczęściej pod uwagę światopogląd duchownego, starającego się o takowe zezwolenia.

W lutym 1963 roku Ministerstwo Oświaty określiło warunki wizytacji i hospitacji punktów katechetycznych. Stwierdzało ono, że zezwolenia na punkty katechetyczne w domach spółdzielczych i państwowych mają być natychmiast wycofane. Na osoby zezwalające na prowadzenie katechizacji w swoich domach prywatnych ma być zwiększony nacisk. Zawarty był też w nim zapis, że będą prowadzone dochodzenia u poszczególnych księży, dlaczego dotąd nie zarejestrowali punktów katechetycznych i nie nadesłali sprawozdań z katechizacji (...), a w czasie wizytacji wizytator ma zastraszyc księży z początku tylko przez kilkakrotne wejście do salki i zbadanie stanu jej higieny. Następnie ma rozpocząć rozmowę z księżmi, aby ich »rozkleić«. Jeżeli ksiądz przerwie lekcje, wizytator ma zaskarżyć księdza o prowadzenie zebrań nielegalnych (...). Całą tą akcję nazywa się walką o rejestrację i wizytację punktów katechetycznych. Głównym jej celem jest: 1) podporządkowanie Kościoła i wojującego kleru państwu, 2) niedopuszczenie do

scementowania kleru²⁶. Treść merytoryczna przepisu mówi sama za siebie i nie wymaga komentarza. Tego typu polityki władze państwowe trzymały się przez lata następne²⁷.

W latach 1964–1967 zarządzenia i uchwały wydane przez władze państwowe odnośnie Kościoła katolickiego koncentrowały się na sprawach bieżących związanych z wydarzeniami w kraju, a także na polityce fiskalnej. Okólnik Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 25 I 1965 roku o ubezpieczeniu duchownych, członków zakonów i zgromadzeń zakonnych zobowiązał Kościół do respektowania przepisów administracyjnych w sprawie obowiązku ubezpieczenia z tytułu zatrudnienia wykonywanego na podstawie umowy o pracę²⁸.

Uchwała PRL z dnia 21 VII 1966 roku w związku z obchodami uroczystości Milenium Chrztu Polski pozornie uznawała uroczystości, ale ani w jednym słowie nie doceniła olbrzymiego wkładu całej hierarchii kościelnej w ich organizację i w wiarę katolicką od lat obecną na ziemiach polskich. Puste frazesy obecne w końcowym stwierdzeniu zawartym w uchwale dowodzą jaki był wówczas stan umysłów dygnitarzy partyjnych pełniących funkcje kierownicze we władzach centralnych: *Sejm PRL przekonuje, że obchody Tysiąclecia państwowości polskiej mocniej zespolą całe społeczeństwo polskie we Froncie Jedności Narodu, w pracy dla dobra i rozkwitu kraju w imię urzeczywistnienia ideałów socjalizmu, pokoju i braterstwa narodów*²⁹.

²⁵ Dz.U. Ministerstwa Oświaty z 1961 r., nr 10, poz. 124.

²⁶ Kościół w PRL. Dokumenty 1945-1989, lata 1960-1974, t. II, oprac. P. Raina, Poznań 1995, s. 222-223.

²⁷ Kościół w PRL. Dokumenty 1945-1989, lata 1945-1959, t. I, ..., s. 579; J. F. Godlewski, *Obywatel a religia*, Katowice 1977, s. 129.

²⁸ Państwowe prawo wyznaniowe Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Wybór tekstów źródłowych, oprac. M. Fąka, Warszawa 1978, s. 291-293.

²⁹ „Nowiny Rzeszowskie”, nr 172, 21 VII 1966.

Od 1968 roku w Polsce daje się zauważyć pewien przesyt i swego rodzaju znużenie zarówno strony kościelnej, jak i władz we wzajemnych przepychankach³⁰. Znikł zacięty ton widoczny w wydawanych przez całą dekadę lat sześćdziesiątych przepisach prawnych. Zarówno Kościół, jak i władze zmierzały do kolejnego odprężenia w obliczu zmian politycznych końca lat sześćdziesiątych, osłabienia pozycji Gomułki i nadziei na nową politykę wyznaniową. Do jednych z ostatnich aktów prawnych wydanych przez władze okresu Gomułki, było zarządzenie w sprawie udzielania zezwoleń na zakładanie i używanie urządzeń megafonowych w miejscach publicznych – wydane na początku 1969 roku przez ministra łączności. Stwierdzało ono, że: *Organami powołanymi do wydawania i cofania zezwoleń na zakładanie i używanie urządzeń megafonowych oraz do wydawania nakazów demontażu urządzeń założonych bez zezwolenia lub urządzeń, co do których cofnięto zezwolenie, są terenowo właściwe dyrekcje okręgów poczty i telekomunikacji (...). Za miejsca publiczne w rozumieniu rozporządzenia uważa się: 1) ulice i place, 2) drogi publiczne, 3) tereny zieleni użytku publicznego, 4) cmentarze*³¹. Taki przepis prawny niewątpliwie świadczył o tym, że władze przestały zacięcie podchodzić do uroczystości kościelnych jako manifestacji antypaństwowych. O ile w latach ubiegłych, a zwłaszcza pięćdziesiątych, decyzja na organizowanie uroczystości oraz ich oprawę dźwiękową leżała w gestii czynników politycznych, o tyle pod koniec lat sześćdziesiątych, jak widać w przepisie, władze sprawy te przekazały dyrekcjom poczty

i telekomunikacji, w pewnym sensie odcinając się od decydowania w tych kwestiach.

Brak uchwalania nowych aktów prawnych i decydowania o losach Kościoła katolickiego przy pomocy surowych przepisów wiązał się przede wszystkim – jak wspomniano – z ogólnym zmęczeniem i znużeniem obu stron. Do tego doszły niewątpliwie kwestie wydarzeń politycznych 1968 roku, a także zabiegi w aparacie władzy, mające na celu podniesienie wiarygodności będącej u władzy ekipy, której pozycja w związku z okolicznościami coraz bardziej niesprzyjającymi jej utrzymaniu – strajkami, podwyżkami cen, ogólną frustracją społeczną – była coraz słabsza³². Pod koniec lat sześćdziesiątych wszystkie przepisy prawne uchwalone przez komunistyczne ustawodawstwo nadal nie były respektowane przez stronę kościelną, ale i same władze nie przywiązywały też wagi do ich gorliwego wykonawstwa. Etap normalizacji w stosunkach państwo-kościelnych, nawiązana nić wzajemnego porozumienia po dojściu do władzy w 1970 roku ekipy Gierka³³, zaowocowała częstszym wydawaniem zezwoleń na budownictwo sakralne, a także zatwierdzaniu kandydatów na stanowiska kościoła.

4. PODSUMOWANIE

Silne oddziaływanie komunistów na politykę i prawo wyznaniowe w Polsce niewątpliwie byłoby niemożliwe bez opanowania drogą fałszerstw i podstępów centralnych organów państwowych. Organy te tworzyły podstawy prawne, które przekazywane były do realizacji administracji, resortom siłowemu, radom narodowym i innym jednostkom organizacyjnym państwa.

³⁰ *Wojna z Kościołem*, „Rzeczpospolita”, 3/4 IX 2011.

³¹ Dz.U. z 1969 r., nr 5, poz. 37.

³² W. Roszkowski, *Najnowsza historia Polski 1945-1980*, Warszawa 2003, s. 580.

³³ *Tajne dokumenty Biura politycznego. Grudzień 1970*, oprac. P. Domański, Londyn 1991, s. 217-218.

Ustawy, dekrety i rozporządzenia obrazowały rzeczywisty stan stosunków państwowo-kościelnych w okresie gomułkowskim. Świadczą one również o tym, że polityka początku tego okresu, a zwłaszcza lat 1956–1963, w zasadniczy sposób różniła się od stylu funkcjonowania ustawodawstwa wyznaniowego PRL z okresu późniejszego, tj. 1965–1970. Zadecydowały o tym różnorakie czynniki, ale podstawowy cel, jaki stawiały sobie władze – uzależnienie Kościoła katolickiego od swojego działania – nadal nie został w pełni zrealizowany. Potwierdziły to również kolejne lata, w których władze państwowe musiały pójść na ustępstwa wobec Kościoła.

O ile władze partyjno-państwowe w trzydziestolecu powojennym, od 1945 roku starały się zepchnąć Kościół na margines życia społecznego, wykazać jego konserwyzm, wrogość do państwa, do postępu, zmian społeczno-politycznych i były stroną inicjującą, i prowadzącą bezwzględną walkę z nim, o tyle w latach siedemdziesiątych sytuacja uległa znacznej poprawie³⁴. Ustawodawstwo wyznaniowe tego okresu nie zbierało już żniwa w postaci wielu przepisów i aktów prawnych tak, jak w latach poprzednich. Wprawdzie władze gierkowskie sposobiły się do wydawania wielu wewnętrznych instrukcji w ramach MSW, ale sam styl walki z Kościołem katolickim przy pomocy „huraganu” aktów prawnych przeszedł do lamusa i nigdy nie powrócił. Mimo polepszenia wzajemnych stosunków, walka władz partyjno-państwowych z Kościołem katolickim w Polsce nie została zakończona, ani też wydatnie ograniczona po wyborze kardy-

nała Karola Wojtyły na papieża. Choć jej zasięg był coraz słabszy, trwała nadal i prawdziwy jej przełom nastąpił dopiero w 1989 roku, gdy ekipa partyjno-państwowa zgodziła się na przeprowadzenie zmian w zakresie funkcjonowania państwa, jego demokratyzacji oraz nie ograniczania poglądów i aktywności, tak Kościoła, jak i społeczeństwa³⁵.

SŁOWA KLUCZOWE:

państwo – Kościół, prawo wyznaniowe, kościół rzymskokatolicki, polityka wyznaniowa, ustawodawstwo PRL.

ARTICLE SUMMARY:

There are the most important legal articles discussed in that article which were issued against the Roman Catholic Church by the Polish People's Republic authorities within the period of Gomułka thaw in 1956, and main trends of religious policy up to 1970. The text shows the scale of activities of the authorities and the diversity of the legal articles which were issued.

The 1956-1970 period was characterized, in spite of the lenient style of the religious policy towards the previous years, by the number of controversial issues on Church-State matters. They were connected with teaching religion, life secularization, Millenium celebration. Therefore the role of the Polish People's Republic legislation was directed towards the fight with the Church on those grounds. Not until Gomułka's government collapse in December 1970 the religious policy style of authorities has been changed and the stage of „relations standardization” has been started.

³⁴ M. Romański, *Władze państwowe...*, s. 434.

³⁵ A. Dudek, R. Gryz, *Komuniści i Kościół w Polsce (1945-1989)*, Kraków 2003; G. Piotrowicz, *Jan Paweł II: pielgrzym w Ojczyźnie*, Kraków 2005, s. 23-33.

BIBLIOGRAFIA:**Źródła archiwalne:**

- 1) Archiwum Akt Nowych,
- 2) Urząd do Spraw Wyznań, sygn. 50/992, 125/19, 125/46,
- 3) KC PZPR, sygn. 237/XIV-173.

Akty prawne:

1. „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Oświaty” 1958, 1961,
2. „Dziennik Ustaw” 1932, 1959, 1961, 1969,
3. „Monitor Polski” 1966.

Prasa:

1. „Currenda. Pismo urzędowe diecezji tarnowskiej”, nr 12, 15 XII 1957,
2. „Kwartalnik Rzeszowski” 1966,
3. „Nowiny Rzeszowskie” 1966,
4. „Rzeczpospolita” 2011,
5. „Wychowanie – dwutygodnik Towarzystwa Szkół Świeckich”, 29 II 1960.

Literatura:

1. Dominiczak H., *Organy bezpieczeństwa PRL 1944-1990. Rozwój i działalność w świetle dokumentów MSW*, Warszawa 1997,
2. Dudek A., Gryz R., *Komuniści i Kościół w Polsce (1945-1989)*, Kraków 2003,
3. *Kościół w PRL. Dokumenty 1945-1989, lata 1945-1959*, t. I, oprac. P. Raina, Poznań 1995,
4. *Kościół w PRL. Dokumenty 1945-1989, lata 1960-1974*, t. II, oprac. P. Raina, Poznań 1995,
5. Micewski A., *Kardynał Wyszyński. Prymas i mąż stanu*, Paryż 1982,
6. Mirgos Z., *Obchody milenijne Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce w latach 1956-1967*, Warszawa 1980,
7. *Państwowe prawo wyznaniowe Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Wybór tekstów źródłowych*, oprac. M. Fąka, Warszawa 1978,
8. Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1995,
9. Piotrowicz G., *Jan Paweł II: pielgrzym w Ojczyźnie*, Kraków 2005,
10. *Położenie prawne kościołów i związków wyznaniowych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór przepisów i dokumentów wg stanu na dzień 1 kwietnia 1961 r.*, oprac. E. Małkiewicz, S. Podemski, Warszawa 1961,
11. *Prawo wyznaniowe – przeszłość i teraźniejszość. Materiały XI Konferencji Historyków Państwa i Prawa, Kowary, 6-8 września 2007 r.*, pod red. J. Koredczuka, Wrocław 2008,
12. Romański M., *Władze państwowe a Kościół katolicki w województwie rzeszowskim w latach 1945-1975*, Sandomierz 2010,
13. Roszkowski W., *Najnowsza historia Polski 1945-1980*, Warszawa 2003,
14. *Tajne dokumenty Biura politycznego. Grudzień 1970*, oprac. P. Domański, Londyn 1991,
15. *Tajne dokumenty Państwo-Kościół 1960-1980*, Londyn 1996,
16. *Uroczystości milenijne 1966 roku. Sprawozdania urzędów spraw wewnętrznych*, red. W. Chudzik, I. Marczak i inni, Warszawa 1996,
17. Żaryn J., *Kościół a władze w Polsce (1945-1950)*, Warszawa 1997.

NOTA O AUTORZE:

Mirosław Romański, doktor, kontakt: mirmur2@o2.pl, główne kierunki zainteresowań: historia współczesna Polski i świata, gospodarka, prawo.

Joanna Główna

Polityka pieniężna Europejskiego Banku Centralnego

jako czynnik gospodarki finansowej Międzynarodowego Zrzeszenia Banków Spółdzielczych

The monetary policy of the European Central Bank as a factor in the financial management of the International Association of Cooperative Banks (Confédération Internationale des Banques Populaires) headquarters in Brussels

1. WSTĘP

Współczesne aspekty polityki rozwoju i zorganizowanie się państw europejskich w jeden byt prawny, respektowany w stosunkach międzynarodowych pozwala na postawienie tezy, że Unii Europejskiej przyświeca cel tworzenia coraz ściślejszych związków między narodami Europy¹. Ma to służyć interesom każdemu z poszczególnych państw członkowskich i państwom pretendującym do członkostwa w Unii Europejskiej (dalej: UE). Powszechne zrównanie warunków bytowych społeczności europejskiej (w aspekcie gospodarczym) oraz ochrona wspólnych interesów na arenie międzynarodowej (w aspekcie polityczno-militarnym) to główne założenia integracji państw europejskich.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nakłada na Wspólnotę obowiązek dąże-

nia do polepszania kondycji społecznej i spójności gospodarczej na jej terytorium poprzez formułowanie, i materializowanie polityki na różnych płaszczyznach². Polityka pieniężna, prowadzona w strefie euro przez Europejski Bank Centralny (EBC), jest jedną z ważniejszych kwestii, które wymagają szczególnej uwagi i rozsądnej realizacji, w myśl pierwotnych postanowień Traktatu.

Celem niniejszej pracy jest określenie roli polityki pieniężnej EBC, charakteru zrzeszenia banków spółdzielczych i ogólnych zasad ruchu spółdzielczego w Europie, ich pośredniego wpływu na rozwój gospodarki monetarnej na rynkach finansowych w państwach Unii Europejskiej. Przedmiotem rozważań są następujące zagadnienia: relacja między wzrostem gospodarczym a stabilnością cen

¹ Preambuła do Traktatu o Unii Europejskiej, podpisanego w Maastricht 07.02.1992 r., w wersji skonsolidowanej, uwzględniającej zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei, Dz.Urz.UE C 326/15.

² Art. 175 TFUE (dawny art. 159 TWE).

na przykładzie niektórych krajów UE oraz wspieranie europejskiego potencjału gospodarczego przez zrzeszone grupy banków spółdzielczych, jako jednego z budulców finansowych potencjału Europy.

Bez względu na to jak rozpatrywano by zagadnienia związane z tworzeniem i funkcjonowaniem europejskiego imperium finansowego, to nie jest racjonalnym całkowite ujednolicenie poziomu gospodarczego we wszystkich państwach Unii Europejskiej, ze względu na istniejące od dawna różnorakie bariery. Biorąc pod uwagę doświadczenia historyczne i aktualne procesy ekonomiczne, można jedynie oczekiwać na zminimalizowanie ubocznych konsekwencji podjęcia takich prób. Nadmierne szybkie transformowanie zbyt dużej ilości zróżnicowanych pod względem ekonomicznym i politycznym regionów europejskich może grozić zachwianiem ich struktur. Nie należy jednak kategorycznie odrzucać takich rozwiązań, gdyż procesy zmian nieodłącznie towarzyszą ludzkiej społeczności.

2. STATYSTYKA POLITYCZNA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO (EBC)

Zgodnie z postanowieniami Traktatu z Maastricht, Europejski Bank Centralny wraz z Narodowymi Bankami Centralnymi (NBC) państw członkowskich UE tworzy Europejski System Banków Centralnych (ESBC). Jednak w Protokole załączonym do Traktatu ujęto jedynie państwa, które przystąpiły do Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW). Tworzą one tzw. strefę euro (Euroland).

Warunkiem przystąpienia państw członkowskich Unii Europejskiej do UGiW jest spełnienie pięciu kryteriów zbieżności ma-

kroekonomicznej (długu publicznego, inflacji, deficytu budżetowego, stabilności kursu walutowego oraz poziomu długookresowej stopy procentowej), a także dostosowanie rozwiązań legislacyjnych w ten sposób, aby we wszystkich państwach UGiW obowiązywały przepisy prawne umożliwiające pełną integrację centralnych banków narodowych z Europejskim Systemem Banków Centralnych. Przedmiotem integracji legislacyjnej są takie kwestie jak: zapewnienie niezależności bankowi centralnemu, wyłączenie możliwości finansowania lub kredytowania wydatków rządowych albo publicznych oraz dostosowanie zasad kształtowania i realizacji polityki pieniężnej danego kraju. Traktat bowiem określa, że w dziedzinie polityki monetarnej, zarówno EBC, jak i banki centralne nie mogą ulegać wpływowi, i naciskom ze strony władz Unii, organów państwowych czy rządów państw członkowskich. Priorytetem jest zapewnienie, za pomocą instrumentów prawnych, niezależności funkcjonalnej, finansowej i instytucjonalno-personalnej ogniowom ESBC, tj. Narodowym Bankom Centralnym i EBC. Merytoryczną kontrolę i istotne znaczenie nad funkcjonowaniem ESBC ma Komitet Ekonomiczny i Finansowy Unii Europejskiej, który rozpoczął pracę z chwilą utworzenia UGiW. Jego zadaniem jest składanie opinii Komisji i Radzie Europejskiej na ich zlecenie, bądź z własnej inicjatywy, we wszystkich sprawach związanych z UGiW.

W struktury Komitetu wchodzi po dwóch przedstawicieli każdego państwa członkowskiego, Komisji Europejskiej i EBC. Jego członkowie zajmują się monitorowaniem bieżącej sytuacji ekonomiczno-finansowej strefy euro, ze szczególnym uwzględnieniem

sytuacji monetarnej, przepływu kapitałów, funkcjonowania systemu płatności i rozliczeń pieniężnych³.

Europejski System Banków Centralnych jest zarządzany przez Europejski Bank Centralny, którego organami decyzyjnymi są: Rada Zarządzająca EBC, Zarząd EBC oraz Rada Ogólna EBC. Oprócz wymienionych organów i jednostek wykonawczych wyróżnić należy dwa poziomy systemu kontroli zewnętrznej i wewnętrznej. Sprawność działania kierownictwa EBC podlega pod „jurysdykcję” Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, natomiast audyt zewnętrzny opiera się na kontroli rocznych sprawozdań EBC z przeprowadzonych działań i ich wyników. EBC realizuje również zasadę przejrzystości poprzez publiczne udostępnianie dokumentów banku (z wyłączeniem niektórych spraw poufnych, ściśle związanych z realizacją zadań EBC).

Polityka pieniężna EBC *sui generis* winna wpływać na rozwój spójności gospodarczej oraz na zrównoważony wzrost gospodarczy. Ergo cel ten realizuje przez stabilizowanie cen, które w efekcie pozwala na zminimalizowanie negatywnego wpływu inflacji. Po jej obniżeniu wzrost ten towarzyszył Irlandii, Portugalii, Grecji i Hiszpanii⁴. Według danych EBC w 2007 roku w Irlandii funkcjonowało 81 instytucji kredytowych, aktywa systemu wynosiły 1,3 bln euro i w relacji do PKB stanowiły jeden z najwyższych wskaźników w UE. W latach 1999-2001 gospodarka tego kraju rosła i rozwijała się dwa, trzy razy szybciej niż w innych krajach UE. „Zieloną wyspę” okrzyknięto

„celtyckim tygrysem” i podawano za przykład krajom transformującym swoją gospodarkę (ze starego, zastanego systemu centralnie sterowanego w ustrój wolnorynkowy).

Końcowy wynik tej polityki był zróżnicowany, ponieważ zależał zarówno od warunków początkowych, jak i stopnia obniżania inflacji. Wcześniej czy później musiało nastąpić przegrzanie koniunktury i w konsekwencji spadek cen na rynku m. in. Nieruchomości⁵. Na warunki pieniężne polityki spójności wpływ stóp procentowych EBC był największy w odniesieniu do rynkowych stóp procentowych. W wielu przeprowadzonych do tej pory symulacjach wyraźnie zarysowuje się tendencja, w której wzrost gospodarczy w krajach pretendujących do UE, w porównaniu z krajami ze strefą euro, jest bardziej wrażliwy na zmiany podstawowych stóp procentowych banków centralnych. W wyniku tej polityki wiele przedsiębiorstw oraz gospodarstw domowych popadło w długoterminowe zadłużenie trudne do uregulowania. Trudności te potęgowane były regularnym wzrostem stóp procentowych. Doprowadziło to do sytuacji, w której kondycja finansowa kilku większych i ważniejszych banków komercyjnych wymagała pomocy finansowej ze strony rządów, które prowadziły dramatyczną walkę o uchronienie swoich systemów bankowych przed bankructwem.

Stabilność cen EBC mierzy się wskaźnikiem HIPC⁶. W ciągu roku poprzedzającego badanie, inflacja w danym kraju nie może przekroczyć 1,5 pkt. procentowej inflacji

³ W. Baka, *Bankowość Europejska*, Warszawa 2005, s. 67.

⁴ E. Gostomski, *Ryk tygrysa. Bankowość spółdzielcza w Irlandii*, Nowoczesny Bank Spółdzielczy 2010, nr 4, s. 29-32.

⁵ Ibidem, s. 29.

⁶ *Heavily Indebted Poor Countries* – program redukcji zobowiązań najbiedniejszych i najbardziej zadłużonych państw świata.

w trzech państwach Unii Europejskiej o najbardziej stabilnych cenach. Unikanie nadmiernego deficytu to warunek, który musi być spełniony, aby państwa rozwijające się mogły przystąpić do unii walutowej. Integracja gospodarcza w tej formie pozwala na pełną liberalizację przepływu kapitału, zintegrowanie usług bankowych i finansowych państw członkowskich oraz wprowadzenie wspólnej waluty na ich terytorium.

Podobnego mechanizmu należy doszukiwać się w doświadczeniach, jakie do tej pory zdobyło państwo, które zmierza w kierunku ujednolicenia polityki pieniężnej i pretenduje do unii walutowej⁷. Pozornej obniżce stóp towarzyszy zazwyczaj wzrost inwestycji, które siłą rzeczy stanowią siłę napędową koniunktury gospodarczej. Jednak w warunkach ciągłej niepewności (tu: braku stabilnej waluty), wielce utrudnionym aby podmiotom gospodarczym, (szczególnie z sektora małych i średnich przedsiębiorstw, które *de facto* stanowią najzyskowniejsze źródło kapitałowe państw i pośrednio również banków), niechętnie podejmują ryzyko inwestycyjne i spekulują, stawiając na szali swoje „być” albo „nie być”. Obawy tkwią głównie w formie dofinansowania rozpoczynanych działalności, czyli wysokoprocentowych kredytów. Ich spłata nierzadko przekracza możliwości efektywne-go ich wykorzystania, stanowi hamulec w roz-

woju i w efekcie wytwarza ryzyko załamania się narodowych systemów gospodarczych, tj. wpadnięcia w pułapkę kryzysu, a w następstwie pogrążenia deficytowego⁸. Wynik takich poczynąń leży w braku możliwości realnego pokrycia zaciąganych kredytów inwestycyjnych i hipotecznych, jak również gwałtownej podwyżce stóp procentowych oraz szeregu innych czynników związanych z sytuacją finansową na światowych rynkach⁹.

W obecnych okolicznościach naprzeciw potrzebom przedsiębiorców z sektora małych i średnich przedsiębiorstw (dalej MŚP) i indywidualnych podmiotów korzystających z usług bankowych wychodzą grupy banków spółdzielczych, prowadzące działalność opartą na zasadach spółdzielczości, gdzie głównym celem banku-spółdzielni jest wspieranie rozwoju jej członków. Chodzi tu zasadniczo o prowadzenie na ich rzecz działalności m. in. społecznej, oświatowo-kulturalnej oraz przede wszystkim ekonomicznej. W przeciwieństwie do banków komercyjnych, prowadzonych w formie spółek akcyjnych czy też przedsiębiorstw państwowych, w których plan finansowy w dominującym stopniu obejmuje maksymalizację zysku, bank spółdzielczy owo założenie traktuje jedynie jako środek do celu, a nie cel nadrzędny, cel sam w sobie. Zadaniem priorytetowym podmiotu

⁷ Dane opublikowane z raportów Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego i InfoMonitora, *Długi Polaków jak śnieżna kula*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy” 2010, nr 6, s. 30-34.

⁸ *Wobec globalnego kryzysu gospodarczego*, „Europejski Bank Spółdzielczy” 2009, nr 1, s. 19-21. Red. Krekora G., *Bank czy skarpeta? Fundusze europejskie – jak szukać żeby znaleźć*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy” 2011, nr 1, s. 34-37. E. Gostomski, *Banca Popolare. Kapitalizm ludowy*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy” 2011, nr 1, s. 38-40. Red. Krekora G., *Europejszyk spółdzielca*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy” 2009, nr 9, s. 46-49. E. Gostomski, *Raiffeisen spółdzielcza ikona*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy” 2010, nr 10, s. 36-39. *Europejszyk spółdzielca*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy” 2009, nr 9, s. 46-49.

⁹ Red. Krekora G., *Bank nie kasyno, gospodarka nie hazard*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy” 2010, nr 10, s. 14-22. Red. Krekora G., *Bank z akcentem na spółdzielczy*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy” 2010, nr 12, s. 17-24. Red. Krekora G., *Bank i klient – racje globalne, racje lokalne*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy” 2010, nr 12, s. 11-14. Red. Krekora G., *Spółdzielnie na akcjach*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy” 2010, nr 11, s. 32-35.

działającego na podstawie prawa spółdzielczego jest prowadzenie, w interesie i na rzecz swoich członków, wspólnej działalności gospodarczej, na zasadach rozrachunku gospodarczego.

3. CONFÉDÉRATION INTERNATIONALE DES BANQUES POPULAIRE (CIBP)

Międzynarodowe Zrzeszenie Banków Spółdzielczych jest organizacją o charakterze „biznesowym”. Oznacza to, że angażuje się w doskonalenie swoich członków poprzez różne formy wzajemnej współpracy. Banki oraz instytucje finansowe, wchodzące w skład zrzeszenia, posiadają wspólne cele w postaci wspierania i obsługi przedsiębiorstw z sektora MŚP.

Głównymi założeniami Międzynarodowego Zrzeszenia Banków Spółdzielczych (dalej CBIP) jest dbanie o wspólne interesy banków spółdzielczych poprzez reprezentowanie ich na międzynarodowych szczytach decyzyjnych (np. przed Komisją Europejską), wzajemna pomoc i wypracowywanie wspólnych stanowisk, opinii, rozwiązań, wymiana doświadczeń, dystrybucja informacji i rozwijanie poszczególnych inicjatyw. Współpraca między instytucjami członkowskimi polega m. in. na wymianie doświadczeń, wiedzy, poszerzaniu kontaktów biznesowych, wysyłaniu pracowników na szkolenia, korzystaniu z nowych produktów i technologii. W ten sposób poszerzają się kręgi partnerów biznesowych oraz możliwości pozyskiwania finansów. Biuro organizacji mieści się Brukseli. Organami CIBP są Walne Zgromadzenia Członków, Komitet

Wykonawczy, pełniący funkcję ciała decyzyjnego, Zarząd Generalny będący organizatorem i koordynatorem pracy oraz wyodrębniane w zależności od potrzeb specjalne i stałe komisje¹⁰. W ostatnim czasie, z budżetu Unii Europejskiej zostały przyznane środki na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, co stworzyło bankom szansę na koordynowanie przepływu tych środków z korzyścią zarówno dla banków, jak i podmiotów korzystających z ich usług.

Banki spółdzielcze są ewenementem w skali światowej wśród instytucji finansowych posiadających dualistyczny charakter funkcjonowania. Ich specyfika leży w podstawach prawnych, na których opierają swoje działanie. W oparciu o prawo spółdzielcze z natury rzeczy, oprócz wypracowywania jak największej rentowności realizują cele, dla których zostały powołane do życia. Cioch zauważa, że zarówno w polskim prawie bankowym, jak i w prawie spółdzielczym nie ma legalnej definicji banku spółdzielczego, ani banku zrzeszającego. Definiuje on bank spółdzielczy, jako nietypową osobę prawną, utworzoną zgodnie z przepisami prawa bankowego i na podstawie prawa spółdzielczego, działającą na podstawie odrębnych zezwoleń uprawniających do wykonywania czynności bankowych, obciążających ryzykiem środki powierzone pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym, prowadzącym działalność w interesie i na rzecz swoich członków, i ich środowiska. Jednakże przy uwzględnieniu, wynikającego z prawa bankowego, zakazu uprzywilejowania swoich członków przy udzielaniu kredytów, pożyczek pie-

¹⁰ <http://www.bs.net.pl/?masta=00014&strona=00231> (z dnia 24.04.2013 r.).

niężnych, gwarancji bankowych, poręczeń oraz przy prowadzeniu rachunków bankowych¹¹.

W czasie transformacji gospodarczej, z końcem II Wojny Światowej wymienione wyżej banki zaczęły łączyć się w większe organizmy finansowe. Na kanwie ówczesnych wydarzeń, w 1950 roku powstało Międzynarodowe Zrzeszenie Banków Spółdzielczych (CIBP). Obecnie zrzesza 22 państwa (m. in. Austrię, Belgię, Malte, Francję, Niemcy, Grecję, Włochy, Maroko, Hiszpanię, Turcję, Polskę). Zrzeszenie BS-ów, jako jedyna instytucja, monitoruje i udziela wskazówek w działalności banków oraz reprezentuje te banki na zewnątrz. Dzięki poczynionym zabiegom, banki spółdzielcze są w stanie lepiej i skuteczniej bronić swoich interesów. Współpraca międzynarodowa pozwala na lepszą, szybszą wymianę wzajemnych doświadczeń i unikanie zagrożeń finansowych¹². Międzynarodowe Zrzeszenie Banków Spółdzielczych jest organiza-

cją rekomendowaną przez Organizację Narodów Zjednoczonych. Lokalne działania oddziałów banków spółdzielczych trafnie rozpoznają potrzeby finansowe obsługiwanej społeczności i z całym rozmachem starają się im sprostać poprzez profesjonalny plan zarządzania wewnętrznymi funduszami grup tych banków. W celu ujednolicenia przepisów prawnych, w Unii Europejskiej wydany został szereg aktów zmierzających do ujednolicenia systemu bankowości spółdzielczej na terytorium UE¹³.

Jak stwierdza Stefański sektor bankowości spółdzielczej ma silną pozycję wśród sektora bańkowości państw Unii Europejskiej. Banki funkcjonujące w Europie są członkami Europejskiego Związku Banków Spółdzielczych. Stefański bazuje na rocznym zestawieniu rankingowym opublikowanym w *Annual Report EACB*¹⁴. Jak już zostało dotychczas powiedziane miejsce banków spółdzielczych szczególnie zaznacza się na rynkach lokalnych i regionalnych.

¹¹ H. Cioch, *Zarys prawa spółdzielczego*, Warszawa 2007, s. 124. A. Zalcewicz, *Bank spółdzielczy. Aspekty prawne tworzenia i funkcjonowania*, Warszawa 2009, s. 77 – „Definicja banku spółdzielczego sformułowana została także przez *International Co-operative Banking Association* (Międzynarodowe Stowarzyszenie Banków Spółdzielczych). Według tej instytucji bank spółdzielczy jest podmiotem finansowym (*financial entity*), który należy do jego członków będących jednocześnie jego właścicielami i klientami. Co więcej okazuje się, że banki spółdzielcze tworzone są przez osoby wywodzące się z tej samej społeczności lokalnej lub osoby, które łączy więź zawodowa bądź też działające dla osiągnięcia tych samych celów. Działalność banków spółdzielczych ukierunkowana jest na dostarczanie członkom tego samego banku szerokiej gamy usług bankowych (udzielanie pożyczek, przyjmowanie depozytów, prowadzenie rachunków bankowych).”

¹² A. Watson, *Legal Transplants. An Approach in Comparative Law*, The University of Georgia Press, Athens-Georgia 1993, s. 21 i n. Por. także P. Legrand, *The impossibility of „Legal Transplants”*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 1997, nr 4. Zob. także odpowiedź na tą krytykę: A. Watson, *Legal Transplants and European Private Law*, *lus Commune Lectures on European Private Law* 2, Maastricht, Metro 2000.

¹³ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny Dz.Urz.UE L 92.302.1 z późn. zm. Rozporządzenie Rady nr 1435/2003/WE z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie statutu spółdzielni europejskiej (SCE), Dz.Urz.UE L 03.207.1 z późn. zm. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2237/2004 z dnia 29 grudnia 2004 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1725/2003 przyjmujące pewne między narodowe standardy rachunkowości zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1606/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do MSR nr 32 oraz IFRIC 1, Dz.Urz.UE L 04.393.1. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1073/2005 z dnia 7 lipca 2005 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1725/2003 przyjmujące określone międzynarodowe standardy rachunkowości zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1606/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do KMISF-2, Dz.Urz.UE L 05.175.3.

¹⁴ <http://www.eurocoopbanks.com> (z dnia 24.04.2013 r.).

Literatura przedmiotu określa obecność BS-ów na tego rodzaju rynkach jako spółdzielnie o charakterze pożyczkowo-kredytowym, stworzone na potrzeby i w służbie niewielkiej, ściśle określonej społeczności, na rzecz której podejmuje działanie.

Niepodważalnym faktem jest potrzeba zbudowania silnej, zintegrowanej grupy finansowej, mającej znaczenie na międzynarodowym rynku finansowym. Istotą tego osiągnięcia jest zbudowanie zwartej struktury organizacyjnej i strategii. Przykładem wzorcowo działającej grupy banków w Europie może być, zrzeszający banki holenderskie, Robobank Nederland,¹⁵ jeden z najlepiej zorganizowanych banków tego rodzaju i posiadający największy udział na rynku. Warto dodać, że bank ten znalazł się w czołówce rankingu najlepiej prosperujących banków na świecie¹⁶. Oprócz banków lokalnych i Robobanku, w skład grupy wchodzi podmioty zależne i wyspecjalizowane w świadczeniu profesjonalnych usług bankowo-finansowych. Jednym z najważniejszych elementów, na jaki władze banku kładą nacisk, jest rozwój nowoczesnych technologii, tj. rozbudowanego systemu informatycznego.

Kolejnym novum w działalności tychże instytucji jest zachowanie dużej autonomii przy jednoczesnej odpowiedzialności za jakość wykonywanych usług na lokalnym rynku. Wyjątkowe znaczenie mają natomiast zadania o charakterze społecznym. W idee funkcjonowania banków spółdzielczych wpisują się dwa aspekty: ideologicz-

ny i ekonomiczny. Odzwierciedla się to w szczególności w świadczeniu dla swoich członków usług o niskich kosztach, przy jednoczesnym wykorzystaniu wysokiej ich jakości i możliwości przeznaczania części zysku na działalność społeczną. Trzeba jednak zaznaczyć, że grupy polskich BS-ów również poprawiają swoją kondycję finansową i rynkową na światowym rynku. Im większa bowiem świadomość klientów, lepszy przepływ informacji konsumentskich i wyższa jakość usług bankowych, tym szybsza poprawa warunków bytowych społeczności, bogacenie się ludzi w skali kraju, a pośrednio wzrost zysku samych banków.

Bankowość spółdzielcza cieszy się ogromnym zaufaniem klientów. Kluczową zasadą jest zasada zaspokajania potrzeb lokalnych klientów. Wiąże się to z bardzo dobrym rozpoznaniem i reagowaniem na potrzeby klientów. U samych źródeł bankowości spółdzielczej leży społeczno-gospodarczy, pomocowy charakter tych instytucji jako organów wspomagających ruch spółdzielczy i wspierających potencjał jego członków. Ujęcie w ten sposób poruszonego problemu, tj. w „etyczne ramy przypadku”, jest nieuniknione, gdyż u podstaw spółdzielczości prym wiedzie nieustannie powtarzający się czynnik ludzki, a nie, jak ma to miejsce w większości przedsiębiorstw (np. spółkach prawa handlowego) – kapitałowy. Należy jednak jednoznacznie podkreślić, że instytucje bankowe nie mają charakteru charytatywnego. Generowanie zysku i optymalne zagospodarowanie posiadanego ka-

¹⁵ <http://www.bs.net.pl/?masta=00014&strona=00754> (z dnia 24.04.2013 r.).

¹⁶ Ranking opublikowany w magazynie *The Banker*.

pitału są jednymi z kluczowych elementów założeń, i celów rachunku ekonomicznego. Jednak specyfika bankowości spółdzielczej polega na prowadzeniu działalności dla zysku, ale zysku w służbie i dla swoich członków. Przejawem takich działań jest prowadzenie różnego rodzaju akcji kulturalnych, oświatowych i społecznych. Przykłady takich działań można by było mnożyć¹⁷. Silny wzrost zysku jest ważny także dla banków spółdzielczych w celu ochrony ich ciągłość i stałego rozwoju.

Ponadto, zgodnie ze swoim pochodzeniem, banki spółdzielcze działają głównie na lokalnych rynkach detalicznych, co powinno przełożyć się na mocniejsze bilanse i niższe ryzyko (kredytowe) niż w przypadku innych banków prywatnych. Ich lokalna obecność daje tym bankom łatwiejszy dostęp do dobrych jakościowo (np. stabilnych) źródeł finansowania w formie (lokalnych) oszczędności i depozytów. Znany, akademicki problem asymetrycznych informacji między bankiem a klientem, w procedurze udzielania kredytów może być mniej wyrażony w spółdzielni systemu bankowego. Sieci banków spółdzielczych i wypracowane ich silne więzi lokalne sprawiają, że w teorii banki spółdzielcze są lepiej przygotowane do oceny zdolności kredytowej i ponosze-

nia ryzyka na poziomie lokalnym. Wybór działań banku, ale i niebezpieczeństwo moralnego zagrożenia, są zatem bardziej ograniczone. Na podstawie powyższego, banki spółdzielcze mają mniej skomplikowane inwestycje i strukturę produktów finansowych niż inne banki, ale także sprzedają znacznie mniej tych produktów swoim członkom, klientom. Zauważyć również można, że przed fiaskiem finansowym, banki te uchroni odporność na zastosowanie sekurytyzacji, którą można przyznać w tym wypadku tylko dla kredytów hipotecznych. Mimo odmiennej orientacji banków spółdzielczych, kilka z nich również cierpiało znaczne straty po czasie ostatniego kryzysu finansowego. Świadczy to o bliskiej więzi między wszystkimi bankami na świecie, które świadczą wolny przepływ kapitału międzynarodowego.

Nad prawidłowym rozdziałem nadwyżek finansowych, sprawnym systemem zarządzania i polityką finansową stoi szereg podmiotów, tak publicznoprawnych (instytucjonalnych), jak i wewnętrznych (funkcjonalnych) w omawianej organizacji¹⁸. Każdy z nich wzajemnie dopełnia się zgodnie z metodologią typów kontroli, przyjętą w przepisach prawnych. Na ich podstawie opracowywane są regulacje wewnętrzne

¹⁷ Na przykładzie lokalnych banków spółdzielczych tylko w Polsce jest to m. in.: wspieranie lokalnych konkursów sportowych, imprez społecznych, akcji charytatywnych (Bank Spółdzielczy w Lipnie), akcje na rzecz ubogich dzieci (Bank Spółdzielczy w Brodnicy), wspieranie corocznych „dożynek” rolniczych (Bank Spółdzielczy w Stalowej Woli) itp.

¹⁸ Funkcjonalny – ang. *functional* książk. a) dotyczący funkcji – przeznaczenia, zastosowania roli czegoś (...), b) dobrze spełniający swoją rolę, odpowiadający potrzebom, mający funkcję użytkową; użyteczny, przydatny. *Uniwersalny Słownik Języka Polskiego PWN, Lit. A-J*, pod red. S. Dubisza, Warszawa 2006, *Słownik Języka Polskiego PWN, Lit. A-K*, t. I, pod. red. M. Szymczaka, Warszawa 1978; Funkcjonalny – użyteczny, przydatny. *Słownik synonimów i antonimów*, B. Gajewska, M. Pawlus, Warszawa-Bielsko-Biała 2009, *Słownik poprawnej polszczyzny PWN*, pod. red. W. Dobroszewskiego, Warszawa 1980. Za funkcjonalność należy przyjąć rodzaj działania organów banku spółdzielczego – radę nadzorczą oraz zarząd, które ponoszą odpowiedzialność za sprawne działanie banku, w granicach i na podstawie aktów legislacyjnych, zarówno rangi ustawowej, jak i prawa unijnego. Zbiór wewnętrznych dokumentów banku, regulaminów, decyzji oraz uchwał stanowi dopełnienie i doprecyzowanie przepisów wyższego szczebla.

banków, które tworzą zespół zasad i procedur wspomagających procesy zarządcze¹⁹.

Wykazując swoją obecność w trudnych ekonomicznie czasach, banki spółdzielcze, ze względu na swoją strukturę, finanse i solidność, mają szansę pozyskać nowych klientów i zatrzymać do tej pory należących do spółdzielni bankowej. Będzie to wynikiem stałego, długoterminowego kursu, który odzwierciedla stabilny wzrost zysków, stosunkowo odzwierciedla niskie straty, ponosi mniej znaczące ryzyka kredytowe i utrzymuje silną kapitalizację w stosunku do banków komercyjnych przez długi szereg lat. Idąc tą linią rozumowania, spółdzielczy system bankowy stanowi synonim stabilnego, zrównoważonego rozwoju w krajach o dużych spółdzielniach bankowych (np. Holandia), inaczej niż w krajach, gdzie banki spółdzielcze nie odgrywają znaczącej roli.

4. PODSUMOWANIE

W kilkusetletniej historii bankowości spółdzielczej zaznaczyła się ona trwałym elementem europejskiego sektora bankowego. Jest to przejawem występujących w niej cech, które pozwalają na przetrwanie w różnych warunkach społeczno-gospodarczych. Istnienie tej grupy kapitałowej jest uzasadnione nie tylko historycznie, ale przede wszystkim względami ekonomicznymi i społecznymi. W wyniku zachodzących zmian politycznych banki spółdzielcze bywały często w głębokich kryzysach,

traciły swoją samodzielność i stawały się podmiotami zależnymi. Jednak warunkami determinującymi rozwój tych banków były zawsze czynniki gospodarcze i prawne. Z punktu widzenia obiektywnego przyczyny gospodarcze zawsze wymykają się spod kontroli państwa, tworzą je bowiem różne niezależne procesy ekonomiczne. Aspekt prawny natomiast powinien być przejawem przemysłanej polityki państwa, stanowiącej możliwość podejmowania określonej działalności banków spółdzielczych. Relacja w zachodzących procesach gospodarczych i zmiany w regulacjach prawnych winny być skorelowane. W ostatnim czasie zmiany ustrojowe i ekonomiczne są nader intensywne, szczególnie ze względu na postępującą globalizację i zwiększanie wpływów Unii Europejskiej w świecie.

W struktury Unii wpisana została polityka monetarna, co spowodowało stworzenie jednolitego systemu bankowego dla wszystkich państw wspólnoty. Podstawową cechą systemu bankowego na szczeblu państwowym jest jego dwupoziomowość w gospodarce rynkowej. Pierwszym z poziomów jest bank centralny państwa. Posiada on inne cele, funkcje i zasady działania niż drugi z nich. Inne banki: komercyjne, spółdzielcze, komunalne, itp. są niższym szczeblem systemu. Funkcjonują na innych zasadach i mają inne cele. Oba te poziomy przenikają się wzajemnie, wpływają na siebie i są skorelowane w działaniu. Jeśli przyjąć, że w skład europejskiego systemu bankowego

¹⁹ Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (t.j. Dz.U. z 2009 r., nr 84, poz. 711 z późn. zm.), ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1149), ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (t.j. Dz.U. z 2003 r., nr 188, poz. 1848 z późn. zm.), ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1376, 1385, 1529 z późn. zm.), ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. z 2000 r., nr 119, poz. 1252 z późn. zm.).

wchodzą banki centralne państw członkowskich i Europejski Bank Centralny, to ten ostatni wypełnia rolę powiernika wartości pieniądza. Stąd koniecznym było pozyskanie zaufaniu społeczeństwa, na którym opiera się jego znaczenie. Wynika z tego, że niebagatelnie duże znaczenie na kształtowanie siły nabywczej pieniądza ma podstawa instytucji, której powierzono sprawę polityki pieniężnej, czyli Europejskiego Banku Centralnego. Liczba podejrzanych, skomplikowanych i nieprzejrzystych produktów finansowych, które zostały opracowane w ostatnich latach, powinna drastycznie zmaleć, a w najlepszym wypadku zostać zlikwidowana. Prawdopodobnym rozwiązaniem w takiej sytuacji będzie „powrót” do bankowości detalicznej. Przyciąganie oszczędności i finansów na akcje kredytowe będą ważniejsze niż handel hurtowy, i działalność inwestycyjna banków, które w ostatnim czasie były główną przyczyną wszystkich problemów związanych z kryzysem finansowym.

Wspólną cechą łączącą oba systemy bankowe, tj. banki centralne i banki spółdzielcze, jest zasada zaufania interesariuszy do tych instytucji. Jak można było do tej pory zauważyć, bankowość komercyjna niejednokrotnie zawodziła przez nieodpowiedzialnie poczynione inwestycje i działalność kredytową, co prowadziło do totalnego bankructwa tych instytucji, a w konsekwencji doprowadziło do nadszarpnięcia płynności finansowej całych gospodarek narodowych. Zdarzenia minionych lat pokazują, że bankowość spółdzielcza potrafiła zminimalizować skutki recesji, jaka miała miejsce na światowym parkiecie finansowym w stopniu wyższym, niż przeciętne

banki komercyjne. Warunkiem *sine qua non* utrzymania stabilności finansowej jest odzyskanie zaufania finansowego podmiotów inwestycyjnych i klientów indywidualnych.

Konkludując stwierdzić należy, że bankowość spółdzielcza to jedna z istotniejszych gałęzi rynku finansowego nie tylko w Europie, ale również na świecie. Dzięki rozbudowanej sieci oddziałów dociera do najbardziej oddalonych regionów. Jako *quasi*-spółdzielnia, w myśl zasady troski o lokalną społeczność, wspiera swoich członków i buduje wiarygodność wyrosłą z tradycji, historii oraz dotychczasowej strategii bankowej (stały dochód i wysoka kapitalizacja). Wnoszą poprzez to pozytywny wkład w budowanie stabilności w krajowych systemach finansowych.

Banki spółdzielcze w przyszłości mają szansę stać się solidną gałęzią finansowej stabilności Europejskiego Systemu Banków Centralnych i całego systemu bankowego UE. Doskonale łączą w sobie pierwiastki prawa bankowego, zasad nadzoru nad bankami i prawa spółdzielczego, w którym priorytet stanowią zasady chroniące interesy członków banku-spółdzielni. Przecistawiają się egoizmowi charakterystycznemu dla biznesu prywatnego. System funkcjonowania instytucji bankowości spółdzielczej swój wyraz daje na przykładzie organizacji Międzynarodowego Zrzeszenia Banków Spółdzielczych. Potwierdza ono, że rozwiązania, jakie prezentuje ta instytucja, mają realną szansę nie tylko dominowania w finansowym systemie usług bankowych, ale mają możliwość rzeczywistego funkcjonowania w całej Europie, w służbie i na rzecz osobowego składu spółdzielni oraz spójności gospodarczej rozbudowanych regionów Unii Europejskiej.

BIBLIOGRAFIA:

1. Cioch H., *Zarys prawa spółdzielczego*, Warszawa 2007.
2. Dane opublikowane z raportów Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego i InfoMonitora, *Długi Polaków jak śnieżna kula*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy” 2010, nr 6.
3. Gostomski E., *Banca Popolare. Kapitalizm ludowy*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy” 2011, nr 1.
4. Gostomski E., *Raiffeisen spółdzielcza ikona*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy” 2010, nr 10.
5. Gostomski E., *Ryk tygrysa. Bankowość spółdzielcza w Irlandii*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy” 2010, nr 4.
6. Legrand P., *The impossibility of „Legal Transplants”*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 1997, nr 4.
7. Krekora G. (red.), *Bank z akcentem na spółdzielczy*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy” 2010, nr 12.
8. Krekora G., *Bank czy skarpeta? Fundusze europejskie – jak szukać żeby znaleźć*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy” 2011, nr 1.
9. Krekora G., *Bank i klient – racje globalne, racje lokalne*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy” 2010, nr 12.
10. Krekora G., *Bank nie kasyno, gospodarka nie hazard*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy” 2010, nr 10.
11. Krekora G., *Europejczyk spółdzielca*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy” 2009, nr 9.
12. Krekora G., *Spółdzielnie na akcjach*, „Nowoczesny Bank Spółdzielczy” 2010, nr 11.
13. Watson A., *Legal Transplants and European Private Law*, „Ius Commune Lectures on European Private Law 2”, Maastricht, Metro 2000.
14. Watson A., *Legal Transplants. An Aproach in Comparative Law*, „The University of Georgia Press”, Athens-Georgia 1993.
15. *Wobec globalnego kryzysu gospodarczego*, „Europejski Bank Spółdzielczy” 2009, nr 1.
16. Zalcewicz A., *Bank spółdzielczy. Aspekty prawne tworzenia i funkcjonowania*, Warszawa 2009.

AKTY PRAWNE:

1. Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (t.j. Dz.U. z 2009 r., nr 84, poz. 711 z późn. zm.),
2. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (tj. Dz.U. z 2003 r., nr 188, poz. 1848 z późn. zm.),
3. Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1376, 1385, 1529 z późn. zm.),
4. Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. z 2000 r., nr 119, poz. 1252 z późn. zm.),
5. Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (tj. Dz.U. z 2012 r., poz. 1149, 1166, 1385 z późn. zm.),
6. Rozporządzenie Rady nr 1435/2003/WE z dnia 22 lipca 2003 r., w sprawie statutu spółdzielni europejskiej (SCE), Dz.U.UE L 03.207.1 z późn. zm.,
7. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1073/2005 z dnia 7 lipca 2005 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1725/2003 przyjmujące określone międzynarodowe standardy rachunkowości zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1606/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do KMISF-2, Dz.Ur.UE L 05.175.3,
8. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2237/2004 z dnia 29 grudnia 2004 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1725/2003 przyjmujące pewne międzynarodowe standardy rachunkowości zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1606/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do MSR nr 32 oraz IFRIC 1, Dz.Ur.UE L 04.393.1,
9. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny Dz.Ur.UE. L 92.302.1 z późn. zm.,

10. Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht w dniu 07 luty 1992 r., w wersji skonsolidowanej, uwzględniającej zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei, Dz.Urz.UE C 326/15.

NOTA O AUTORZE:

Joanna Głowska, magister, doktorantka IV roku stacjonarnych studiów doktoranckich na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Instytut Prawa – Katedra Prawa Cywilnego. Kontakt: glowka.joanna@gmail.com. Główne kierunki zainteresowań: prawo cywilne, prawo spółdzielcze, prawo bankowe.

Iryna Łaśko

Kolizyjny charakter orzeczeń Sądu Konstytucyjnego Ukrainy w zakresie opieki społecznej

Collision character of the judgments of the Constitutional Court of Ukraine in the field of social care

1. WPROWADZENIE

Zgodnie z Konstytucją Ukrainy jedynym organem jurysdykcji konstytucyjnej na Ukrainie jest Sąd Konstytucyjny Ukrainy. Zdaniem Natalii Bondarenko, funkcja jurysdykcji konstytucyjnej polega na sprawowaniu kontroli, żeby wszystkie ustawodawcze oraz inne akta normatywno-prawne, które regulują relacje społeczne, z punktu widzenia swojej treści i formy, były konstytucyjne¹. Innymi słowy, one powinny być zgodne z Konstytucją Ukrainy.

W związku z powyższym Roman Martyniuk podkreśla, że „Sąd Konstytucyjny Ukrainy ma na celu zapewnianie prawidłowego rozumienia, jak również stosowania Konstytucji oraz ustaw Ukrainy i jest jedną z najważniejszych cech państwa prawa. Ponieważ mianowicie organ jurysdykcji konstytucyjnej w ustalonych przez prawo formach ma pra-

wo do sprawowania kontroli nad zgodnością wiążącego prawa z Konstytucją Ukrainy, jak również do gwarantowania panowania Konstytucji Ukrainy jako Głównej ustawy państwa na całym terytorium Ukrainy”².

Tym sposobem zadania jurysdykcji konstytucyjnej polegają na gwarantowaniu panowania Konstytucji Ukrainy jako Najważniejszej Ustawy państwa oraz obronie konstytucyjnych praw i wolności obywateli.

Naukowiec Mychajło Marczenko, badając kwestię ochrony konstytucyjnych praw i wolności zaznacza, że należyta realizacja jurysdykcji konstytucyjnej sprzyja wychowywaniu szacunku do podstawowych praw i wolności człowieka, i obywatela ze strony władz państwowych, wszystkich organów władzy oraz jej funkcjonariuszy. Taka ochrona jest gwarancją równouprawnionych relacji państwa i obywatela, rzeczywistego istnienia

¹ N.O. Bondarenko, *Problemni pyttannia konstytucijnioji jurysdykciji w Ukraini* / N.O. Bondarenko // „Forum Prawa” – 2011. - nr 1. – S. 108. (107-113).

² R. Martyniuk, *Wzajemodija Konstytucijnoho Sudu Ukrainy z Werchownoju Radoju Ukrainy w konteksti pryncypu podilu władzy* / R. Martyniuk // Wisnyk Lwiw. Un-tu. Serija juryd. 2011. Wyp. 54. S. 146.

ich zobowiązań wzajemnych, jak również jest dodatkowym środkiem, zapewniającym wykonywanie przez państwo jego obowiązku ochrony praw i wolności obywateli oraz innych osób³.

2. PRAWO DO OPIEKI SPOŁECZNEJ JAKO JEDEN Z PODMIOTÓW CHRONIONYCH PRZEZ JURYSDYKCJĘ KONSTYTUCYJNĄ

Analiza działalności Sądu Konstytucyjnego wykazuje, że dość często podmiotem ochrony tego sądu występuje konstytucyjne prawo do opieki społecznej. Tak Sąd Konstytucyjny Ukrainy niejednokrotnie podejmował decyzje odnośnie zgodności z Konstytucją Ukrainy postanowień Ustaw Ukrainy o budżecie państwowym w poszczególnych latach. Postanowienia te były wstrzymywane albo zachodziły ograniczenia w przyznaniu ulg, odszkodowań czy gwarancji⁴. Jako przykład można przytoczyć orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z dnia 6 lipca 1999 roku nr 8-pn/99, z dnia 20 marca 2002 roku nr 5-pn/2002⁵, z dnia 17 marca 2004 roku nr 7-pn/2004⁶, z dnia 1 grudnia 2004 roku nr 20-pn/2004⁷, z dnia 11 października 2005 roku nr 8-pn/2005⁸, z dnia 9 lipca 2007 roku nr 6-pn/2007⁹. W tych orzeczeniach Sąd orzekał o niekonstytucyjności postanowień odpowiednich ustaw, które wstrzymywały albo ograniczały ulgi i odszko-

dowania. Swoje orzeczenie Sąd uzasadniał w następujący sposób.

Po pierwsze, ulgi, odszkodowania i gwarancje są rodzajem opieki społecznej, i konieczną częścią składową prawa konstytucyjnego do należytego poziomu życia. A zgodnie z artykułem 22 Konstytucji Ukrainy zawężenie treści oraz zakresu tego prawa poprzez uchwalanie nowych ustaw lub dokonywanie zmian w już obowiązujących ustawach jest niedopuszczalne.

Po drugie, wstrzymanie działania postanowień ustaw określających prawa i wolności obywateli, ich treść oraz zakres, jest ograniczeniem praw i wolności, które może mieć miejsce jedynie w wypadkach przewidzianych przez Konstytucję Ukrainy. Artykuł 64 Konstytucji Ukrainy przewiduje, że jedynie w wypadku stanu wojennego albo nadzwyczajnego mogą zachodzić poszczególne ograniczania praw i wolności człowieka ze wskazówką odnośnie terminu działania tych ograniczeń. Przy tym trzeba brać pod uwagę to, że szereg praw i wolności nie mogą doznawać ograniczeń w żadnych okolicznościach. Te okoliczności w Konstytucji Ukrainy są wyczerpujące i nie mogą być szeroko interpretowane.

Poza tym Sąd Konstytucyjny Ukrainy słusznie dochodzi do wniosku, że we wspomnianych wypadkach zachodzi rzeczywiste obniżenie poziomu życia obywateli, który

³ *Obszczaja teorija gosudarstwa i prava. Akademieskij kurs w trioch tomach*. Tom 3 / otw. red. M.N. Marczenko. / – 3-je izd., pierierab.i dop. – M.: Norma. – S. 299.

⁴ Patrz. Zakon Ukrainy «Pro Derżawnyj biudżet Ukrainy na 2001 rik» ...[dostęp na] // www.rada.gov.ua. Zakon Ukrainy «Pro Derżawnyj biudżet Ukrainy na 2004 rik» ...[dostęp na] // www.rada.gov.ua. Zakon Ukrainy «Pro Derżawnyj biudżet Ukrainy na 2007 rik» ...[dostęp na] // www.rada.gov.ua oraz in.

⁵ *Sprawa dotycząca ulg, odszkodowań i gwarancji...* [dostęp na] // www.ccu.gov.ua

⁶ *Sprawa dotycząca opieki społecznej wojskowych oraz pracowników organów śledczych...* [dostęp na] // www.ccu.gov.ua

⁷ *Sprawa dotycząca wstrzymania działania lub ograniczenia ulg, odszkodowań i gwarancji...* [dostęp na] // www.ccu.gov.ua

⁸ *Sprawa dotycząca poziomu wypłat emerytalnych oraz comiesięcznej dożywotniej opieki materialnej...* [dostęp na] // www.ccu.gov.ua

⁹ *Sprawa dotycząca społecznych gwarancji obywateli...* [dostęp na] // www.ccu.gov.ua

z kolei nie może być niższy niż ustalone przez ustawę minimum egzystencji (część trzecia artykułu 46 Konstytucji Ukrainy), ponieważ w przeciwnym wypadku zostaje złamane prawo każdego do wystarczającego poziomu życia, gwarantowane przez artykuł 48 Konstytucji Ukrainy.

Warto jednak zwrócić uwagę na to, że Sąd Konstytucyjny Ukrainy nie zawsze był konsekwentny w swoich decyzjach (stanowiskach). Na przykład rozpatrując sprawę odnośnie konstytucyjności punktu 4 rozdziału VII «Postanowienia końcowe» Ustawy Ukrainy «O budżecie państwowym Ukrainy w roku 2011»¹⁰, które także dotyczyły ograniczeń lub wstrzymania ulg, odszkodowań i gwarancji, Sąd Konstytucyjny Ukrainy przez swoje orzeczenie uznał je za konstytucyjne. Przy tym w swoim orzeczeniu Sąd zaznaczał, że przewidziane przez ustawy prawa społeczno-gospodarcze nie są absolutne. Dlatego w wypadkach niemożności ich sfinansowania drogą proporcyjnej redystrybucji środków, w celu zachowania bilansu interesów całego społeczeństwa, mechanizm realizacji tych praw może być zmieniony przez państwo.

Jak widać, w tym wypadku Sąd Konstytucyjny Ukrainy zajął przeciwne względem poprzednich orzeczeń stanowisko oraz całkowicie nie uwzględnił postanowień artykułu 22 Konstytucji Ukrainy, który zakazuje zawężenia treści i zakresu tego prawa poprzez uchwalanie nowych ustaw lub dokonywanie zmian w już wiążących ustawach.

Obecnie podobna sprawa jest rozpatrywana przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy z kon-

stytucyjnego powództwa Sądu Najwyższego Ukrainy odnośnie zgodności z Konstytucją Ukrainy (konstytucyjności) poszczególnych postanowień art. 2, ustępu drugiego p. 2 rozdziału II Końcowe oraz przejściowe postanowienia Ustawy Ukrainy «O sposobach zagwarantowania przez prawo reformy systemu emerytalnego» z dnia 8 lipca 2011 roku nr 3668 – VI, art. 138 Ustawy Ukrainy «O ustroju sądowym oraz statusie sędziów» z dnia 7 lipca 2010 roku nr 2453 – VI (w redakcji Ustawy Ukrainy z dnia 8 lipca 2011 roku nr 3668 – VI) odnośnie ograniczenia wysokości oraz zmiany innych warunków wypłaty emerytury oraz comiesięcznego dożywotniego utrzymania pieniężnego sędziów w stanie dymisji.

W związku z powyższym Olena Kulczycka zaznacza, że ciężko jest sprognozować, jakie orzeczenie uchwali Sąd Konstytucyjny Ukrainy. Jej zdaniem, orzeczenie w sprawie z konstytucyjnego powództwa Sądu Najwyższego Ukrainy odegra decydującą rolę w sprawie ustalenia, czy na Ukrainie traktuje się przewidziane przez ustawy prawa społeczne jako zobowiązania, które państwo musi spełniać, czy zaś one powinny być rozpatrywane z punktu widzenia zasady proporcjonalności pomiędzy opieką społeczną obywateli a możliwościami finansowymi państwa¹¹.

3. POJĘCIE KOLIZYJNYCH ORZECZEŃ SĄDU KONSTYTUCYJNEGO UKRAINY

Należy jednak przypomnieć, że konstytucyjne prawo osoby do opieki społecznej – to zagwarantowanie osobie przez państwo wystarczającego poziomu życia koniecznego dla

¹⁰ Orzeczenie SKU nr 20-pn/2011 z dnia 26 grudnia 2011 r. [dostęp na] // www.ccu.gov.ua

¹¹ O. Kulczycka, *Do pytanja pidwyszczennia pensijnoho wiku w Ukraini* / O. Kulczycka // *Rozwytok zakonodawstwa pro praci i socialne zabezpeczennia: zbudny i problemy: tezy dop.ta nauk.powidoml.uczasn.* IV Miżnar.nauk.-prakt.konf. (Charkiw, 5-6 żowt. 2012r.) / za red. W.W. Żernakowa. – Ch.: Prawo, 2012. – S.412.

jego normalnej egzystencji. Ukraina, będąc państwem prawa i państwem społecznym, jak również uznawszy międzynarodowe standardy w dziedzinie opieki społecznej, powinna włożyć maksymalnie duży wysiłek w sprawę realizacji własnych zobowiązań.

W celu potwierdzenia takiego stanowiska można przytoczyć myśl Serhija Wasyluka, który twierdzi, że interpretując Konstytucję Ukrainy, Sąd Konstytucyjny Ukrainy powinien brać pod uwagę to, że jednym z podstawowych zadań przedstawionych w preambule Konstytucji Ukrainy, dla którego osiągnięcia Konstytucję właściwie się uchwała, jest gwarantowanie praw i wolności człowieka oraz godnych warunków jego życia. Decydującą rolę podczas interpretacji Konstytucji Ukrainy powinny też odgrywać postanowienia art. 1 Głównej Ustawy, zgodnie z którym Ukraina jest państwem demokratycznym, społecznym oraz państwem prawa¹². Również Jurij Szemczuczenko zaznaczał, że „demokracja każdego państwa zależy od jego stosunku do praw i wolności człowieka i obywatela”¹³.

Obecnie artykuł 22 Konstytucji Ukrainy, zakazujący zawężania treści i zakresu praw, i wolności w trakcie uchwalania nowych ustaw albo dokonywania zmian w ustawach już wiążących, jest swoistą gwarancją realizacji prawa do opieki społecznej. Ze względu na wyżej powiedziane przyznajemy słuszność tym decyzjom, w których Sąd Konstytucyjny Ukrainy uznał ograniczanie ulg, odszkodowań oraz gwarancji za działania niekonstytucyjne.

Niewątpliwie opieka społeczna zależy od społeczno-gospodarczych możliwości państwa. Sąd Konstytucyjny Ukrainy niejednokrotnie zaznaczał, że dotrzymanie konstytucyjnych zasad społecznego państwa i państwa prawa, panowania prawa, które są określone w artykule 1 i części 1 artykułu 8 Konstytucji Ukrainy, przewiduje realizację prawnej regulacji relacji społecznych opartych o zasady sprawiedliwości oraz proporcjonalności z uwzględnieniem obowiązku państwa zapewniania godnych warunków życia dla każdego obywatela Ukrainy¹⁴.

Zasada proporcjonalności polega na współzależności świadczonej opieki społecznej i finansowych możliwości państwa. Mianowicie wysokość świadczeń socjalnych i zasiłków jest ustalana z uwzględnieniem finansowych możliwości państwa. Jednak nie można zapominać o konstytucyjnym postanowieniu gwarantującym wystarczający poziom życia dla osoby i jej rodziny. Ze względu na to postanowienie wysokość świadczeń socjalnych może zależeć od finansowych możliwości państwa, ale jednak musi gwarantować spełnienie konstytucyjnego prawa każdego do wystarczającego poziomu życia. Naszym zdaniem, zasada ta ma ogromne znaczenie na etapie wprowadzania nowych form i rodzajów opieki społecznej.

Istnienie wzajemnie zaprzeczających się orzeczeń Sądu Konstytucyjnego Ukrainy w sprawie jednakowych kwestii – a mianowicie wstrzymania albo ograniczenia świadczenia osobom ulg, odszkodowań i gwarancji

¹² S. Wasuluk, *Problemy zakonnosti i konstytucijnosti riszei Konstytucijnoho Cudu Ukrainy*. Wisnyk Lwiw. Un-tu. Serija jurydyczna. 2005. Wyp.41. S. 128. (stor. 122-130).

¹³ J. Szemczyszenko, *Konstytucija Ukrainy i prawa ludyny / Prawo Ukrainy*. – 2001. – nr 8. S. 13.

¹⁴ Orzeczenie SKU nr 20-pn/2011 z dnia 26 grudnia 2011 roku. Orzeczenie SKU z dnia 19 czerwca 2001 roku nr 9-pn/2001, Orzeczenie SKU z dnia 8 października 2008 roku nr 20-pn/2008. [dostęp na] // www.ccu.gov.ua

– może być uznane za kolizję prawną. Chociaż w literaturze prawniczej przeważnie są badane kolizje prawne między normami prawa albo aktami normatywno-prawnymi, jednak nie warto pomijać również wspomniany rodzaj kolizji, czyli kolizje w praktyce prawnej.

Badając kwestię kolizji prawnych, Ołeksandr Wołoszeniuk najpierw zwraca się do traktowania terminu „kolizja” w słownikach wyrazów zapożyczonych. Otóż więc łaciński termin „collision” traktuje się jako zderzenie przeciwnych mocy, dążeń oraz interesów¹⁵. Dlatego, zdaniem autora, kolizje prawne to takie sytuacje, w których pewne postanowienia i orzeczenia z powodu swojej logicznej sprzeczności nie mogą być uzgodnione, połączone bez odpowiednich negatywnych skutków w sprawie regulowania przez prawo relacji społecznych¹⁶.

4. BEZPRAWNOŚĆ (ALBO NIEZGODNOŚĆ Z PRAWEM) TAKICH ORZECZEŃ

W omawianym wypadku rozpowszechniona kolizyjna praktyka Sądu Konstytucyjnego Ukrainy w sferze opieki społecznej również nie dodaje autorytetu ani prawu, ani organom, które go stosują. Mają rację Mykoła Matuzow i Jurij Todyka pisząc, że te negatywne zjawiska przeszkadzają w normalnej, skoordynowanej pracy systemu prawnego, stwarzają warunki do naruszania praw obywateli, zakłócają efektywność regulacji prawnej, wywierają negatywny wpływ na stan zgodności

z prawem i porządku prawnego, świadomość prawną i prawną kulturę społeczeństwa¹⁷, jak również powodują konflikty oraz kryzysy konstytucyjne, tworzą napięcie w społeczeństwie¹⁸.

Oprócz tego uchwalanie przez Sąd Konstytucyjny wzajemnie sprzecznych orzeczeń jest niezgodne z zasadami działalności tego Sądu. Zgodnie z art. 4 Ustawy Ukrainy «O Sądzie Konstytucyjnym Ukrainy» jego działalność jest oparta na zasadach panowania prawa, niezależności, kolegalności, równouprawnienia sędziów, jawności, pełnego i wszechstronnego rozpatrywania spraw oraz uzasadnionego podejmowanie przez niego decyzji. Zdaniem Wołodymyra Kampo wyliczone zasady są ważne właśnie w sprawie uzasadnienia pozycji prawnej Sądu Konstytucyjnego Ukrainy. Żadne orzeczenie Sądu nie może być uchwalone bez ich praktycznego stosowania¹⁹.

Ponieważ niezgodności uchwalonych przez Sąd Konstytucyjny orzeczeń przeważnie dotyczą ich uzasadnienia, dlatego przede wszystkim warto określić sens (treść) zasady zasadności orzeczeń.

Ta zasada wyprowadza się z postanowień Konstytucji Ukrainy, p. 7 art. 65 p. 6 art. 66 Ustawy Ukrainy «O Sądzie Konstytucyjnym Ukrainy»²⁰ oraz § 55 Regulaminu Sądu Konstytucyjnego Ukrainy²¹ i polega na tym, że wymagane jest uchwalanie przez jedyny organ jurysdykcji konstytucyjnej uzasadnionej decyzji, jak również obecności w tej decyzji

¹⁵ *Słownik sliv inszomownoho pochodzennia*.

¹⁶ O.W. Wołoszeniuk, *Sutnist' i obsiah poniattia „jurydychni koliziji”* [dostęp na] // www.nbuv.gov.ua

¹⁷ N. I. Matuzow, *Kolizija w prawie: pryczyny, widy i sposoby razrieszenija* // *Prawowiedienije*. 2000. nr 5. S. 231.

¹⁸ J. N. Todyka, *Konstitucija Ukrainy: problemy teoriji i praktiki*. Ch., 2000. S. 368.

¹⁹ W. M. Kampo, *Osnowni pryncypy dijalnosti Konstytucijnoho Sudu Ukrainy: strukturnyj wymir*. S. 98 (stor. 98-102).

²⁰ Zakon Ukrainy «Pro Konstytucyjnyj Sud Ukrainy». ...[dostęp na] // www.rada.gov.ua

²¹ Uchwalony orzeczeniem Sądu Konstytucyjnego Ukrainy w dniu 5 marca 1997. [dostęp na] // Zakon2 / www.rada.gov.ua

części motywacyjnej orzeczenia Sądu Konstytucyjnego Ukrainy.

Wołodmyr Kampo, badając zasadę zasadności orzeczeń Sądu Konstytucyjnego Ukrainy, zwraca uwagę na stronę materialną tej zasady i rozpatruje ją jako prawną, doktrynalną oraz naukową argumentowość tych orzeczeń, którą można osiągnąć poprzez zwracanie się przez Sąd: 1) do doktryny prawnej²²; 2) do międzynarodowych aktów prawnych; 3) do praktyki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka; 4) do własnych stanowisk prawnych, przedstawionych w poprzednich orzeczeniach²³.

Jak wskazuje istniejąca praktyka, dla Sądu Konstytucyjnego Ukrainy konieczna jest część rezolutywna orzeczenia, na którą on się powołuje w motywacji następnych orzeczeń. Tak, w p. 3.2. motywacyjnej części orzeczenia Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z dnia 9 lipca 2007 roku nr 1-29/2007 w sprawie dotyczącej socjalnych gwarancji obywateli²⁴, Sąd zaznaczył, że rozpatrywał podobne sprawy i uchwalił orzeczenia (z dnia 20 marca 2002 roku nr 5-pn/2002, z dnia 17 marca 2004 roku nr 7-pn/2004, z dnia 1 grudnia 2004 roku nr 20-pn/2004, z dnia 11 października 2005 roku nr 8-pn/2005), w których uznał wstrzymanie albo ograniczenia ulg, odszkodowań i gwarancji za takie, które nie są zgodne z Konstytucją Ukrainy.

Zgadzamy się z wnioskiem Saida Każajewa, że Sąd Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej, odwołując się do swoich wcześniej

sformułowanych pozycji, wykorzystuje je w celu wzmocnienia argumentacji w części motywacyjnej swoich orzeczeń. Uzasadniając swoje wnioski, on wykorzystuje argumentację prawne zawarte w poprzednich orzeczeniach. Zdaniem uczonego taki sposób argumentacji jest podobny do zasady precedensu sądowego właściwej państwowi ogólnego prawa, gdzie sąd jest związany przez własne akta sądowe, ponieważ sam je tworzy i ich przestrzega²⁵.

Według Stanisława Szewczuka podstawą precedensu sądowego jest zasada *«ratio decidenti»* (z łac. – podstawa dla podjęcia decyzji), zgodnie z którą sprawa została rozstrzygnięta. W części motywacyjnej on zawiera decyzje i jest standardem sądowym – wytłumaczenie, dlaczego mianowicie w taki sposób została rozstrzygnięta konkretna sprawa²⁶.

W sądownictwie konstytucyjnym kwestia stosowania precedensu sądowego, m. in. w sprawie standardu motywacji uchwalonych orzeczeń, pozostaje otwarta. Natomiast prawo precedensowe Sądu Unii Europejskiej jest obowiązkowe dla krajów członków Unii Europejskiej. Zgodnie z p. 1 Ustawy Ukrainy „O ratyfikacji Konwencji ochrony praw, podstawowych wolności człowieka 1950 roku, Pierwszego protokołu oraz protokołów 2, 4, 7 i 11 do Konwencji” Ukraina całkowicie uznaje na swoim terytorium działanie art. 46 Konwencji ochrony praw, podstawowych wolności człowieka 1950 roku, który głosi uznanie

²² M. Orzich, *Doktryna w działalności Konstytucyjnego Sądu Ukrainy* / M. Orzich // *Wisnyk Konstytucyjnoho Sudu Ukrainy*. – 2011. – nr 4-5. – S. 57-63.

²³ W. M. Kampo, *Osnowni pryncypy dijalnosti...*, S. 101.

²⁴ [dostęp na] www.ccu.gov.ua

²⁵ S. A. Każajew, *Sposoby uniwersalizacyi prawowych pozycij Konstytucyonnogo Suda RF*. Gosudarstwo i prawo. 2008. nr 1. S. 16. (stor. 14-22).

²⁶ S. Szewczuk, *Szczodo obowjzkowosti riszeń Konstytucyjnoho Sudu Ukrainy u konteksti doktryny sudowoho precedentu*. Prawo Ukrainy. 2000. - nr 2 S. 47. (stor. 45-48).

za obowiązkową jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka we wszystkich kwestiach, które dotyczą interpretacji oraz stosowania Konwencji. Jeżeli praktyka sądowna Europejskiego Trybunału Praw Człowieka została oficjalnie uznana na Ukrainie za precedens, to niewątpliwie taki sam status mogą uzyskać orzeczenia Sądu Konstytucyjnego Ukrainy. Oficjalne uznanie orzeczeń Sądu Konstytucyjnego Ukrainy (zarówno części rezultatywnej, jak i motywacyjnej) za precedens, zapewniłoby stabilność jurysdykcji konstytucyjnej.

5. PODSUMOWANIE

Ponieważ podstawowym zadaniem Sądu Konstytucyjnego Ukrainy jest zapewnianie jednolitego pojmowania oraz stosowania Konstytucji Ukrainy, ważna jest stabilność orzeczeń tego Sądu. Stabilność orzeczeń Sądu Konstytucyjnego Ukrainy może być osiągnięta poprzez rozpowszechnianie już podjętych orzeczeń w analogicznych sprawach. Dlatego, naszym zdaniem, Ustawa Ukrainy „O Sądzie Konstytucyjnym Ukrainy” powinna zawierać postanowienia odnośnie konieczności nie tylko części rezolucyjnej orzeczenia Sądu Konstytucyjnego Ukrainy, lecz też części mo-

tywacyjnej (w wypadku rozpatrywania analogicznych spraw).

Takie podejście zapewni istnienie jednolitej przestrzeni prawnej z panowaniem w niej Konstytucji.

SŁOWA KLUCZOWE:

opieka społeczna, orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy, kolizyjność, precedens sądowy.

SUMMARY:

The activity of the Constitutional Court of Ukraine in the sphere of social security is not always consecutive. Considering the issue of the constitutionality of the legislative provisions that ceased or terminated the granting of privileges, compensations and guarantees to persons the Court has taken the opposite decisions. Such a conflict of decisions of the Constitutional Court of Ukraine does not provide a uniform understanding and application of the Constitution of Ukraine. The principle of reasonableness of decisions of the Constitutional Court of Ukraine as well as the security of the obligatoriness of the motivating part of its decisions at the next examination of the similar cases are important to solve this problem.

BIBLIOGRAFIA:

1. Bondarenko N. O., *Problemni pyttannya konstytucijnoji jurysdykciji w Ukraini* / N.O. Bondarenko // Forum Prawa. – 2011. - nr 1. – S. 108. (107-113).
2. Kampo W. M., *Osnowni pryncypy dijalnosti Konstytucijnoho Sudu Ukrainy: strukturnyj wymir*. S. 98 (stor. 98 – 102).
3. Kaźłajew S. A., *Sposoby uniwersalizacyi prawowych pozycij Konstitucyonnogo Suda RF*. Gosudarstwo i prawo. 2008. nr 1. S. 16. (stor. 14-22).
4. Kulczyćka O., *Do pyttannya pidwyszczennia pensijnoho wiku w Ukraini* / O. Kulczyćka // *Rozwytok zakonodawstwa pro praci u socialne zabezpečennia: zdobudky i problemy: tezy dop.ta nauk.powidoml.uczasn.* IV Miźnar. nauk.-prakt. konf. (Charkiw, 5-6 żowt. 2012 r.) / za red. W. W. Żernakowa. – Ch.: Prawo, 2012. – S. 412.

5. Martyniuk R., *Wzajemodija Konstytucijnoho Sudu Ukrainy z Werchownoju Radoju Ukrainy w konteksti pryncypu podiłu władzy* / R. Martyniuk // Wisnyk Lwiw. Un-tu. Serija juryd. 2011. Wyp. 54. S. 146.
6. Matuzow N.I., *Kolizija w prawie: pryczyny, widy i sposoby razrieszenija* // Prawowiedienije. 2000. nr 5. S. 231.
7. *Obszczaja tieorija gosudarstwa i prawa. Akadiemiceskij kurs w trioch tomach*. Tom 3 / otw. red. M. N. Marczenko. / – 3-je izd., pierierab.i dop. – M.: Norma. – S. 299.
8. Orzich M., *Doktryna w dijalnosti Konstytucijnoho Sudu UKrajiny* / M. Orzich // *Wisnyk Konstytucijnoho Sudu UKrajiny*. – 2011. – nr 4-5. – S. 57-63.
9. *Regulaminu Sądu Konstytucyjnego Ukrainy*. Uchwalony orzeczeniem Sądu Konstytucyjnego Ukrainy w dniu 5 marca 1997 r. [dostęp na] // Zakon2 / www.rada.gov.ua
10. *Słownyk sliw inszomownoho pochodżennia*.
11. *Sprawa dotycząca ulg, odszkodowań i gwarancji...* [dostęp na] // www.ccu.gov.ua
12. *Sprawa dotycząca opieki społecznej wojskowych oraz pracowników organów śledczych...* [dostęp na] // www.ccu.gov.ua
13. *Sprawa dotycząca wstrzymania działania lub ograniczenia ulg, odszkodowań i gwarancji...* [dostęp na] // www.ccu.gov.ua
14. *Sprawa dotycząca poziomu wypłat emerytalnych oraz comiesięcznej dożywotniej opieki materialnej...* [dostęp na] // www.ccu.gov.ua
15. *Sprawa dotycząca społecznych gwarancji obywateli...* [dostęp na] // www.ccu.gov.ua
16. Szemczyszenko J., *Konstytucija Ukrainy i prawa ludyny* / Prawo Ukrainy. – 2001. – nr 8. S. 13
17. Szewczuk S., *Szczodo obowjazkowosti riszeń Konstytucijnoho Sudu Ukrainy u konteksti doktryny sudowoho precedentu*. Prawo Ukrainy. 2000. - nr 2 S. 47. (stor. 45-48).
18. Todyka J. N., *Konstitucyja Ukrainy: problemy tieorii i praktiki*. Ch., 2000. S. 368.
19. Wasuluk S., *Problemy zakonnosti i konstytucijnosti riszeń Konstytucijnoho Cudu Ukrainy*. Wisnyk Lwiw. Un-tu. Serija jurydyczna. 2005. Wyp. 41. S. 128. (stor. 122-130).
20. Wołoszeniuk O. W., *Sutnist' i obsiah poniattia „jurydyczni koliziji”* [dostęp na] // www.nbuv.gov.ua
21. *Zakon Ukrainy «Pro Konstytucijnij Sud Ukrainy»*. ...[dostęp na] // www.rada.gov.ua.
22. *Zakon Ukrainy «Pro Derżawnyj biudżet Ukrainy na 2001 rik»* ...[dostęp na] // www.rada.gov.ua. *Zakon Ukrainy «Pro Derżawnyj biudżet Ukrainy na 2004 rik»* ...[dostęp na] // www.rada.gov.ua. *Zakon Ukrainy «Pro Derżawnyj biudżet Ukrainy na 2007 rik»* ...[dostęp na] // www.rada.gov.ua oraz in.

NOTA O AUTORZE:

Iryna Łaśko, doktor, Lwowski narodowy uniwersytet imienia Iwana Franki, wydział prawa, katedra agrarnego, ekologicznego prawa oraz prawa pracy. Kontakt e-mail: Lasko_i.m@ukr.net. Główny kierunek zainteresowań: prawo ubezpieczeń społecznych.

Paulina Woś

Wykonywanie kontaktów z dzieckiem w postępowaniu zabezpieczającym

Contacts with the child in the proceedings to secure claims

1. POSTĘPOWANIE O USTALENIE KONTAKTÓW Z DZIECKIEM - WPROWADZENIE INSTYTUCJI WYKONYWANIA KONTAKTÓW Z DZIECKIEM

Nowelizacja Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego¹ z 2008 roku, zmieniająca całkowicie brzmienie art. 113 k.r.o.², dotyczącego kontaktów z dzieckiem, spowodowała wprowadzenie do Kodeksu postępowania cywilnego³ przepisu art. 582¹, mającego na celu zabezpieczenie wykonania postanowień sądu, dotyczących kontaktów z dziećmi⁴. Przepis ten zawiera przykładowy katalog zabezpieczeń, jakie w celu zapewnienia skutecznego wykonywania kontaktów może zastosować

sąd⁵. Kodeks wymienia m. in. zobowiązanie osoby uprawnionej do kontaktu z dzieckiem lub osoby, pod której pieczę dziecko pozostaje, do pokrycia kosztów podróży i pobytu dziecka lub także osoby towarzyszącej dziecku, w tym kosztów powrotu do miejsca stałego pobytu⁶. Istnieje także możliwość zobowiązania osoby, pod której pieczę dziecko pozostaje, do złożenia na rachunek depozytowy sądu odpowiedniej kwoty pieniężnej, w celu pokrycia wydatków uprawnionego związanych z wykonywaniem kontaktu na wypadek niewykonania lub niewłaściwego wykonania przez osobę zobowiązaną obowiązków wynikających z postanowienia o kontaktach⁷.

¹ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 roku – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. z 1964 r., nr 9, poz. 59 z późn. zm., dalej k.r.o.

² Art. 113 k.r.o. zmieniony przez art. 1 pkt 22 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2008 r., nr 220, poz. 1431.

³ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 1964 r., nr 43, poz. 296, z późn. zm., dalej k.p.c.

⁴ Art. 582¹ k.p.c. dodany przez art. 3 pkt 22 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2008 r., nr 220, poz. 1431.

⁵ Katalog zabezpieczeń wykonywania kontaktów z dzieckiem nawiązuje do środków wskazanych w art. 10 Konwencji w sprawie kontaktów z dziećmi, przyjętej w dniu 15 maja 2003 roku w Strasburgu, Ustawa z dnia 23 kwietnia 2009 r. o ratyfikacji Konwencji w sprawie kontaktów z dziećmi, sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 maja 2003 roku, Dz.U. z 2009 r., nr 68, poz. 576.

⁶ Art. 582¹ §2 pkt 1 k.p.c.

⁷ Art. 582¹ §2 pkt 2 k.p.c.

Kolejną nowelizacją⁸ dodano do przepisu art. 582¹ k.p.c. § 3, *de facto* mający służyć jako podstawowy środek egzekwowania świadczenia o charakterze niepieniężnym, poprzez zagrożenie koniecznością spełnienia świadczenia o charakterze pieniężnym, a w konsekwencji nakazanie spełnienia świadczenia pieniężnego poprzez zapłatę określonej sumy pieniężnej, zawsze na wniosek uprawnionego. Uprawnionym może być zarówno ten z rodziców, pod którego pieczę dziecko pozostaje, jak i ten, który jest uprawnionym do kontaktów z dzieckiem. Zobowiązanym, a więc tym, który narusza orzeczenie o kontaktach ustalonych w orzeczeniu, może być osoba, pod której pieczę dziecko pozostaje, osoba uprawniona do kontaktów z dzieckiem, a także osoba, której takiego kontaktu zakazano. W myśl § 3 tego przepisu, w razie uzasadnionej obawy naruszenia obowiązków wynikających z postanowienia o kontaktach przez osobę, pod której pieczę dziecko pozostaje lub osobę uprawnioną do kontaktu z dzieckiem, albo osobę, której tego kontaktu zakazano, sąd opiekuńczy może zagrozić nakazaniem zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej – osobie, pod której pieczę dziecko pozostaje – na rzecz osoby uprawnionej do kontaktu z dzieckiem lub osobie uprawnionej do kontaktu z dzieckiem, albo osobie, której tego kontaktu zakazano – na rzecz osoby, pod której pieczę dziecko pozostaje⁹. Zatem sąd, ustalając kontakty, powinien zagrozić nakazaniem zapłaty sumy pieniężnej zawsze, gdy

jest obawa, że zobowiązany nie zechce wykonać swojego obowiązku. Zagrożenie nakazaniem zapłaty odbywa się zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 598¹⁵ k.p.c. Przepis ten reguluje I etap postępowania, mającego na celu wykonanie orzeczenia dotyczącego kontaktów z dzieckiem.

W obecnym stanie prawnym zagrożenie nakazaniem zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej może nastąpić już w postanowieniu ustalającym kontakty, jeżeli istnieje uzasadniona obawa naruszenia obowiązków wynikających z postanowienia o kontaktach przez osobę, pod której pieczę dziecko pozostaje lub osobę uprawnioną do kontaktu z dzieckiem, albo osobę, której tego kontaktu zakazano. Nie ma jednakże przeciwwskazań, żeby z wnioskiem o zagrożenie nakazaniem zapłaty wystąpić już po otrzymaniu orzeczenia regulującego kontakty z dzieckiem. Niemniej jednak samo zagrożenie nie rodzi obowiązku finansowego po stronie zobowiązanego. Dopiero w przypadku dalszego niewykonywania obowiązków wynikających z postanowienia o kontaktach może dojść do zobowiązania do zapłaty określonej kwoty pieniężnej. Dzieje się to w ramach II etapu postępowania w sprawie wykonywania kontaktów z dzieckiem, które reguluje art. 598¹⁶ k.p.c. Uprawniony występuje z wnioskiem o nakazanie zapłaty należnej kwoty pieniężnej, będącej iloczynem liczby naruszeń postanowienia o kontaktach z dzieckiem oraz określonej w I etapie postępowania sumy pieniężnej¹⁰. Wtenczas

⁸ Art. 582¹ §3 k.p.c. dodany przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2011 r., nr 144, poz. 854.

⁹ Art. 582¹§3 k.p.c.

¹⁰ Ustalenie tej kwoty pozostawione jest do decyzji sądu, przy czym sąd nie może nakazać zapłaty wyższej kwoty niż wnioskowana przez uprawnionego. Wysokość sumy pieniężnej oznaczana jest przez sąd opiekuńczy z uwzględnieniem sytuacji majątkowej osób zobowiązanych do wykonywania obowiązków.

prawomocne postanowienie sądu nakazujące zapłatę należnej sumy pieniężnej daje podstawę do skutecznego jej dochodzenia. Jednakże należy pamiętać, że nakazanie zapłaty należnej sumy pieniężnej uzależnione jest zawsze od uprzedniego zagrożenia zapłatą w postanowieniu sądu. Postępowanie dotyczące nałożenia obowiązku zapłaty określonej sumy pieniężnej nie jest samodzielnym postępowaniem, ale kontynuacją wszczętego wcześniej postępowania wykonawczego. Dla przyspieszenia postępowania przewidziano, że prawomocne postanowienie sądu, w którym nakazano zapłatę należnej sumy pieniężnej, jest tytułem wykonawczym bez konieczności nadawania klauzuli wykonalności¹¹.

Wprowadzenie do k.p.c. zagrożenia, a następnie nakazania zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej, jest nowym środkiem służącym do egzekwowania kontaktów. W wyniku obowiązujących od 13 sierpnia 2011 roku wprowadzonych zmian postępowanie w sprawach wykonywania orzeczeń dotyczących kontaktów z dziećmi toczy się według przepisów o postępowaniu nieprocesowym, stanowiąc jedno z postępowań w sprawach opiekuńczych¹². Dotychczas w polskim porządku prawnym jako podstawę egzekucji kontaktów z dzieckiem wykorzystywano przepisy dotyczące egzekucji świadczeń niepieniężnych, a mianowicie art. 1050 i 1051 k.p.c. Przepis art. 1050 k.p.c. był stosowany w sytuacji, gdy rodzic uprawniony do styczności z dzieckiem miał prawo zabierać je

poza miejsce zamieszkania. Przepis art. 1051 k.p.c. stosowany był natomiast do sytuacji, gdy kontakty z dzieckiem miały odbywać się w miejscu zamieszkania dziecka, a na rodzicu sprawującym pieczę ciążył obowiązek nieprzeszkadzania w odbywaniu kontaktów. Na gruncie tych przepisów, w przypadku niestosowania się do ustaleń sądu opiekuńczego w sprawie kontaktów, sankcją miała być nałożona przez sąd grzywna ściągana na rzecz Skarbu Państwa. W przypadku wtórnego niezastosowania się do postanowienia określającego kontakty, sąd mógł ponownie wymierzyć grzywnę, przy czym w przypadku wymierzenia grzywny w związku z zastosowaniem normy art. 1050 k.p.c., sąd mógł zastosować ją dopiero po uprzednim bezskutecznym upływie terminu wyznaczonym do dokonania czynności i zagrożenia grzywną na wypadek jej niewykonania. W przypadku zastosowania jako podstawy prawnej art. 1051 k.p.c., sąd mógł wymierzyć grzywnę bez konieczności wyznaczenia dodatkowego terminu do wykonania kontaktów. Sąd orzekając o obowiązku zapłaty grzywny miał obowiązek orzec jednocześnie o zamianie grzywny na areszt w przypadku niezapłacenia jej w terminie siedmiu dni od uprawomocnienia się postanowienia¹³.

Praktyka stosowania wyżej przedstawionych przepisów w celu egzekwowania postanowienia o kontaktach wskazywała na głęboką nieskuteczność tej procedury. Grzywny orzekane były sporadycznie i w minimalnych wysokościach. Zamiana grzywny

¹¹ Art. 598¹⁶ §4 k.p.c.

¹² Por. Uzasadnienie projektu Ustawy z dnia 26 maja 2011 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, Sejm RP VI kadencji, Druk Sejmowy nr 3063.

¹³ Art. 1053§1 k.p.c.

na areszt w praktyce stosowania prawa okazała się iluzją¹⁴.

2. ZABEZPIECZENIE KONTAKTÓW NA CZAS TOCZĄCEGO SIĘ POSTĘPOWANIA

W sprawach dotyczących kontaktów z dzieckiem sąd może udzielić zabezpieczenia na czas trwania postępowania. Zabezpieczenie to może polegać na uregulowaniu kontaktów rodziców z dzieckiem do czasu wydania postanowienia kończącego postępowanie w sprawie¹⁵. Dzięki nowelizacji k.p.c. z dnia 16 września 2011 roku, która weszła w życie z dniem 3 maja 2012 roku¹⁶ sąd może także zabezpieczyć kontakty z dzieckiem poprzez zagrożenie zapłatą określonej kwoty pieniężnej na wypadek naruszenia obowiązków w zakresie wskazanego sposobu wykonywania kontaktów, określonych w ramach postępowania zabezpieczającego. Uprawnienie to przewiduje wprowadzony do postępowania zabezpieczającego dotyczącego kontaktów z dzieckiem przepis art. 756² k.p.c. Dodany art. 756² k.p.c. daje możliwość zabezpieczenia prawidłowego wykonywania kontaktów z dzieckiem, określonych na czas toczącego się postępowania poprzez zagrożenie koniecznością spełnienia świadczenia o charakterze pieniężnym. Przepis ten stanowi, iż sąd uwzględniając wniosek o zabezpieczenie poprzez uregulowanie sposobów kontak-

tów z dzieckiem, na wniosek uprawnionego, może w postanowieniu o udzieleniu zabezpieczenia zagrozić obowiązkanemu nakazaniem zapłaty określonej sumy pieniężnej na rzecz uprawnionego, na wypadek naruszenia obowiązków określonych w tym postanowieniu¹⁷. Przy czym do spraw, w których zabezpieczenie polega na uregulowaniu sposobu kontaktów z dzieckiem, art. 582¹ § 3, stosuje się odpowiednio.

Jak wynika z brzmienia komentowanego art. 756² k.p.c., postępowanie w sprawie zagrożenia zapłatą oznaczonej sumy pieniężnej, na wypadek naruszenia obowiązków określonych w postanowieniu o udzieleniu zabezpieczenia, charakteryzuje się tym, że postępowanie to wszczynane jest wyłącznie na wniosek uprawnionego, nigdy z urzędu¹⁸. Kolejną cechą charakterystyczną tego postępowania jest konieczność złożenia wniosku o zagrożenie zapłatą oznaczonej sumy pieniężnej na wypadek naruszenia obowiązków wynikających z postanowienia wyłącznie przed rozpoznaniem wniosku o udzielenie zabezpieczenia¹⁹. Wniosek o zagrożenie może być zawarty we wniosku o udzielenie zabezpieczenia albo w oddzielnym piśmie do sądu, oby tylko został złożony w sądzie przed rozpoznaniem wniosku o udzielenie zabezpieczenia. W związku z powyższym wydaje się, że w sytuacji złożenia wniosku o zagrożenie zapłatą oznaczonej sumy pieniężnej po wy-

¹⁴ Por. T. Justyński, *Prawo do kontaktów z dzieckiem w prawie polskim i obcym*, Warszawa 2010, s. 222; J. Ignaczewski, *Komentarz do spraw o kontakty z dzieckiem*, Warszawa 2011, s. 86.

¹⁵ Art. 755§1 pkt 4 k.p.c.

¹⁶ Art. 756² k.p.c. dodany przez art. 1 pkt 71 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2011 r., nr 233, poz. 1381.

¹⁷ Art. 756² k.p.c.

¹⁸ Art. 756² k.p.c., zdanie pierwsze.

¹⁹ Por. A. Jakubecki, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, opub. w Lex 2013 (stan prawny na 19 marca 2013 r.).

daniu postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia, nie będzie dopuszczalne wydanie orzeczenia, w którym sąd zagraża obowiązanemu nakazaniem zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej, by następnie nakazać taką zapłatę. W przypadku złożenia wniosku o zagrożenie obowiązanemu nakazaniem zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej *ex post*, sąd winien wniosek, jako spóźniony, odrzucić. Nie wydaje się zasadne w tym przypadku oddalenie wniosku, albowiem oddalenie wiąże się z merytorycznym jego rozpoznaniem²⁰.

3. PRZEPIS ART. 756² K.P.C. NORMĄ ODSYŁAJĄCĄ

Przepis art. 756² k.p.c. zawiera odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 582¹ § 3 k.p.c. Odesłanie to jest wskazaniem, jak powinna wyglądać procedura skorzystania z uprawnienia zagrożenia zapłatą w postępowaniu zabezpieczającym. Stosując odpowiednio przepis art. 582¹ § 3 k.p.c., sąd na wniosek uprawnionego, w razie uzasadnionej obawy naruszenia przez osobę, pod której pieczę dziecko pozostaje lub osobę uprawnioną do kontaktu z dzieckiem, albo osobę, której tego kontaktu zakazano, obowiązków wynikających z postanowienia w przedmiocie zabezpieczenia regulującego kontakty, może zagrozić nakazaniem zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej osobie, pod której pieczę dziecko pozostaje, na rzecz osoby uprawnionej do kontaktu z dzieckiem lub osobie uprawnionej do kontaktu z dzieckiem, albo osobie, której tego kontaktu zakazano na rzecz osoby, pod której pieczę dziecko pozostaje. Ponieważ przepis ten należy stosować odpowiednio,

należy przyjąć, iż w przypadku uprawdopodobnienia wypełnienia hipotezy z art. 582¹ § 3 k.p.c. można, składając wniosek o zabezpieczenie, poprzez uregulowanie sposobów kontaktów z dzieckiem na czas toczącego się postępowania, wnosić o zagrożenie obowiązanemu nakazaniem zapłaty określonej sumy pieniężnej, na rzecz uprawnionego na wypadek naruszenia obowiązków określonych w tym postanowieniu. Jeżeli sąd wyda postanowienie w przedmiocie zabezpieczenia, w którym przewidziane zostanie zagrożenie nakazaniem zapłaty określonej sumy pieniężnej i następnie dojdzie do naruszenia tego postanowienia, wydaje się, że na podstawie odesłania do art. 582¹ § 3 k.p.c., można wystąpić z wnioskiem o nakazanie zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej. Dzieje się to na podstawie odpowiedniego stosowania przepisów art. 598¹⁶ § 2 k.p.c. po wystąpieniu z dodatkowym wnioskiem uprawnionego.

Z racji, że § 2 art. 598¹⁶ k.p.c. upoważnia do odpowiedniego stosowania tego przepisu w sprawach naruszenia obowiązku wynikającego z orzeczenia o kontaktach, o którym mowa w art. 582¹ § 3, wnioskuje się, że w sprawach dotyczących wykonywania kontaktów w postępowaniu zabezpieczającym, należy go stosować *per analogiam*. Argumentacja przeciwna stawiałaby ideę wprowadzonej regulacji pod znakiem zapytania, z racji na jej zupełną bezskuteczność z punktu widzenia wykonalności postanowienia, w którym zagrożono obowiązkiem zapłaty określonej sumy pieniężnej, a nie można jej egzekwować.

Wolą ustawodawcy było zapewnienie skutecznego wykonywania kontaktów uregu-

²⁰ Tak Z. Woźniak [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz*, pod red. J. Gołaczyńskiego, opub. w Lex 2012 (stan prawny na 3 maja 2012 r.).

lowanych w postępowaniu zabezpieczającym. Dlatego też przewidział możliwość zagrożenia zapłatą określonej kwoty pieniężnej na wypadek niewykonywania kontaktów zgodnie z postanowieniem sądu. W związku z tym wydaje się, że konsekwencją skorzystania z uprawnienia zawartego w art. 756² w zw. z art. 582¹ § 3 k.p.c., jest możliwość uzyskania, postanowieniem sądu, nakazania zapłaty określonej w postępowaniu zabezpieczającym sumy pieniężnej.

4. WNIOSKI KOŃCOWE

Konkludując, należy zauważyć, iż wprowadzenie do postępowania zabezpieczającego normy prawnej przewidującej zagrożenie, a następnie nałożenie na niesubordynowanego uczestnika w sprawie o ustalenie kontaktów z dzieckiem, obowiązku zapłaty określonej kwoty pieniężnej za niewywiązywanie się z określonego przez sąd sposobu kontaktów, na czas trwania postępowania w przedmiotowej sprawie, jest swoistym *novum* w polskiej procedurze, ponieważ przewiduje, już na etapie zabezpieczenia kontaktów, żądanie niejako usankcjonowania niewywiązania się z postanowienia sądu w tym zakresie. Czy jest to dobre posunięcie legislacyjne, należałoby to oceniać dwutorowo.

Ideą wprowadzenia przepisu art. 756² do k.p.c. była wola poprawy efektywności zabezpieczenia i egzekucji świadczeń niepieniężnych²¹. Wydaje się zatem, że założeniem ustawodawcy było zdyscyplinowanie rodziców jako uczestników postępowania, do prawidłowego wywiązywania się z orzeczonego

w tym przedmiocie postanowienia sądu, a to wszystko w celu odbudowania pożądanych postaw wychowawczych rodziców i normalizowania stosunków rodzinnych. Z drugiej jednak strony przyznanie rodzicom takiego uprawnienia rodzi duże obawy, czy aby na pewno właściwym sposobem normalizowania stosunków rodzinnych i kształtowania pożądanych postaw rodzicielskich dla dobra dziecka, jest zastosowanie groźby sankcji pieniężnej na wypadek hipotetycznego na tym etapie postępowania niewywiązywania się z określonego sposobu kontaktów z dzieckiem. Zagrożenie zasądzenia sumy pieniężnej w wielu przypadkach może antagonizować rodziców w stosunku do siebie, a to będzie pogłębiało zagrożenie dobra dziecka, którego kontakty dotyczą. Ponadto takie zagrożenie sankcją pieniężną, we wstępnej fazie postępowania, może utwierdzać rodziców w przekonaniu, że w sprawie nie chodzi wcale o wypracowanie kompromisu dla dobra dziecka i dodatkowo może stać się kolejnym bodźcem służącym pogłębianiu konfliktu, i napięcia emocjonalnego, co z pewnością nie ułatwi wypracowania porozumienia w sprawach dziecka, czemu służy postępowanie o uregulowanie kontaktów z dzieckiem²².

Z krytycznymi uwagami do wprowadzonego do porządku prawnego art. 756² k.p.c. odniosła się Krajowa Rada Sądownictwa²³. Z argumentacji KRS wynika, że przewidziane rozwiązanie posługuje się sankcją pieniężną tak samo, jak już istniejąca możliwość nałożenia grzywny na rzecz Skarbu Państwa. Zdaniem KRS, jeżeli obowiązany będzie obawiał

²¹ Uzasadnienie projektu Ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP VI kadencji, Druk Sejmowy nr 4332.

²² Tak również J. Ignaczewski, [w:] *Komentarz do spraw rodzinnych*, pod red. J. Ignaczewskiego, Warszawa 2012, s. 91.

²³ Dalej KRS.

się skutków finansowych swego zachowania, nie będzie miało dla niego znaczenia, na rzecz jakiego podmiotu będzie musiał uiścić grzywnę, czy też oznaczoną sumę pieniężną²⁴. Taka argumentacja nie wydaje się być do końca trafiona, ponieważ wydaje się, że inny ciężar emocjonalny dla obowiązanej może mieć obowiązek zapłaty grzywny na rzecz Skarbu Państwa, a inny obowiązek zapłaty określonej sumy pieniężnej na rzecz uprawnionego. Z racji na często występujące przy sprawach o ustalenie kontaktów konflikty o charakterze personalnym pomiędzy rodzicami, może się okazać, że znacznie dotkliwszą sankcją będzie nakazanie zapłaty należnej sumy pieniężnej do rąk drugiego rodzica, aniżeli na rzecz Skarbu Państwa. Zdaniem KRS istnieje zagrożenie, że proponowane rozwiązanie może dodatkowo spowodować pojawienie się bezzasadnych wniosków, w których będą wskazywane nieprawdziwe okoliczności, aby uzyskać świadczenie pieniężne pod pozorem niewykonywania obowiązku określonego w postanowieniu zabezpieczającym²⁵. Nie wydaje się jednak, by takie zagrożenie było realne, z uwagi na brzmienie art. 756¹ § 2 k.p.c., z którego wynika ogólna zasada, że w sprawach dotyczących kontaktów z dzieckiem, sąd orzeka w przedmiocie zabezpieczenia po przeprowadzeniu rozprawy²⁶. Oznacza to, że odpowiednie zastosowanie znajdzie przepis art. 737 k.p.c., który przewiduje termin miesięczny do wyznaczenia rozprawy od dnia wpływu wniosku, a nie sied-

miodniowy, co było dotychczasową praktyką. Miesięczny termin na wyznaczenie rozprawy daje sędziemu czas na wysłuchanie uczestników postępowania, a przy spełnieniu przesłanek z art. 576 § 2 k.p.c. także dziecka, a więc powinien być gwarancją, że nie dojdzie do wydania postanowienia w przedmiocie zabezpieczenia z nałożeniem obowiązku wypłaty sumy pieniężnej, na skutek bezzasadnego wniosku.

Badania przeprowadzone przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości²⁷ nad realizacją prawa do kontaktów z dziećmi, wskazują na doniosłość roli „przymusu majątkowego” jako środka sprzyjającego zmianie postawy osoby utrudniającej uprawnionemu do kontaktów z dzieckiem realizację kontaktów. Ta forma zabezpieczenia sposobu wykonywania kontaktów z dziećmi sprawdza się w innych porządkach prawnych. Czas i praktyka sądowa pokaże czy także w Polsce okaże się skuteczna i właściwa dla zagwarantowania dobra dziecka.

SŁOWA KLUCZOWE:

kontakty z dzieckiem, postępowanie zabezpieczające, wykonywanie kontaktów, suma pieniężna, postanowienie o zabezpieczeniu.

SUMMARY:

Contacts with the child in the proceedings to secure claims

In this article, an attempt is made to discuss and evaluate the new rules on the performance of contacts with the child set out in the

²⁴ Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 15 października 2010 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, <http://www.krs.pl> (stan na 30 maja 2013 r.).

²⁵ Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 15 października 2010 roku w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, <http://www.krs.pl> (stan na 30 maja 2013 r.).

²⁶ Art. 756¹ k.p.c. dodany przez art. 1 pkt 71 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2011 r., nr 233, poz. 1381.

²⁷ E. Holewińska-Łapińska, *Realizacja prawa do kontaktów z dziećmi*, Warszawa 2011, <http://www.iws.org.pl> (stan na 30 maja 2013 r.).

proceedings to secure claims. The legislator, introducing by the Act of 16 September 2011 (Dz.U. of 2011, No. 233, item. 1381), which entered into force on 3 May 2012, the provision of art. 756² of the Code of Civil Procedure, makes it possible to ensure the proper performance of the contacts with the child, ruled for the duration of the proceedings by putting the obliged person at the risk of having to pay a certain sum of money for the benefit of the authorized person in the event of breach of the

obligations resulting from the decision on the security, concerning the method of contacts with the child ruled by the court. The starting point for discussing the issue in question is the prior analysis of the provisions relating to the performance of contacts.

KEY WORDS:

contacts with the child, proceedings to secure claims, execution, performance of contacts, sum of money, security.

BIBLIOGRAFIA:

Literatura:

1. Gołaszynski J. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz*, Lex 2012.
2. Holewińska-Łapińska E., *Realizacja prawa do kontaktów z dziećmi*, Warszawa 2011.
3. Ignaczewski J., *Komentarz do spraw o kontakty z dzieckiem*, Warszawa 2011.
4. Ignaczewski J. (red.), *Komentarz do spraw rodzinnych*, Warszawa 2012.
5. Jakubecki A., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Lex 2013.
6. Justyński T., *Prawo do kontaktów z dzieckiem w prawie polskim i obcym*, Warszawa 2010.

Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. z 1964 r., nr 9, poz. 59 z późn. zm.
2. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 1964 r., nr 43, poz. 296, z późn. zm.
3. Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2008 r., nr 220, poz. 1431.
4. Ustawa z dnia 23 kwietnia 2009 r., o ratyfikacji Konwencji w sprawie kontaktów z dziećmi, sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 maja 2003 r., Dz.U. z 2009 r., nr 68, poz. 576.
5. Ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2011 r., nr 144, poz. 854.
6. Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2011 r., nr 233, poz. 1381.

Projekty aktów prawnych:

1. Projekt ustawy wraz z uzasadnieniem z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, Sejm RP VI kadencji, Druk Sejmowy nr 3063.
2. Projekt ustawy wraz z uzasadnieniem z dnia 16 września 2011 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP VI kadencji, Druk Sejmowy nr 4332.

Opinie:

Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 15 października 2010 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw.

Programy multimedialne:

System informacji prawnej Lex.

Strony internetowe:

1. <http://www.iws.org.pl>

2. <http://www.krs.pl>

Nota o autorce:

Paulina Woś, magister, doktorantka I roku stacjonarnych studiów doktoranckich na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Instytut Prawa – Katedra Prawa Rodzinnego i Praw Rodziny. Aplikantka II roku aplikacji radcowskiej przy OIRP w Lublinie. Kontakt: paulinawos@kul.lublin.pl. Główne kierunki zainteresowań: prawo rodzinne – kontakty osobiste.

Marcin Olkiewicz

Zarządzanie jakością w nowoczesnym przedsiębiorstwie

Quality management in a modern company

1. WSTĘP

Problematyka zarządzania jakością staje się coraz częściej przedmiotem szerszych rozważań naukowych. Wynika to z faktu wzrostu znaczenia konkurencyjności. Przedsiębiorstwa, w szybko rozwijającej się gospodarce, nie mogą orientować się tylko na maksymalizację zysku, ale przez efektywne zarządzanie swymi zasobami muszą wygrać rywalizację o utrzymywanie i zdobywanie nowych klientów. Sukces będą mogły osiągać dzięki: rozpoznawaniu i zaspokajaniu potrzeb klientów, pobudzaniu popytu, kreowaniu usług lub dóbr na wysokim poziomie oraz dostępnych cenowo w atrakcyjnej ofercie i promocji.

To właśnie klienci (jako regulator rynku) określają swoje zróżnicowane potrzeby, oczekiwania, preferencje, co do najważniejszych cech produktów i usług. Jedną z podstawowych cech, poddawanych ciągłej ocenie przez klientów, jest jakość. Jakość przez klientów jest w różny sposób postrzegana, co wymusza na przedsiębiorcach (dostawcach dóbr lub usług) monitoring oferowanej jakości oraz jej ciągłej poprawy. Aby takim działaniom podołać, coraz częściej przedsiębiorcy decydu-

ją się na wdrożenie systemu zarządzania jakością. Obecnie przyjmuje się, iż dbałość o jakość staje się standardem postępowania każdej organizacji. Dlatego coraz częściej systemy zarządzania jakością stały się podstawowym narzędziem przedsiębiorstw w pogoni i walce o jakość świadczonych dóbr, i usług. Jednocześnie zwiększyły zdolności do zaspokajania stwierdzonych i potencjalnych potrzeb klientów przez przedsiębiorców poprzez wprowadzenie nowych produktów, usług, technologii oraz nowatorskich rozwiązań w zarządzaniu.

Celem artykułu jest identyfikacja i odkrycie znaczenia systemu zarządzania jakością w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa. Rozważania zostaną poparte wynikami autorskiego badania empirycznego przeprowadzonego w 2011 roku wśród 520 przedsiębiorstw na terenie środkowopomorskim (byłego województwa koszalińskiego). W artykule zostanie przedstawiona również analiza literaturowa z zakresu systemów zarządzania jakością.

2. System zarządzania jakością

Lekceważenie konieczności wprowadzenia szybkich zmian w przedsiębiorstwie

z zakresu zarządzania spowodowało spadek efektywności przedsiębiorstwa, stabilności, wiarygodności, konkurencyjności, czego efektem było zmniejszenie wartości przedsiębiorstwa. Brak walorów przedsiębiorstwa do konkurowania z innymi podmiotami rynkowymi oraz środków na wdrażanie innowacji sprawiło, iż duża liczba przedsiębiorstw została zmuszona do wdrożenia systemu zarządzania jakością.

Od roku 2000 zaczęły istnieć ujednolicone systemy zarządzania jakością, które zostały opracowane przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną (ISO – International Standard Organization) będącą ogólnosiwiatową federacją krajowych organizacji normalizacyjnych¹. Do dziś dnia wprowadzane są aktualizacje oraz nowe normy określające nowy standard, stanowiące wzór zapewnieniu możliwości spełnienia wymagań jakościowych i zwiększania satysfakcji klienta w relacjach przedsiębiorstwo-klient.

Systemy zarządzania jakością stanowią swego rodzaju instrukcję postępowania dla pracowników organizacji opracowaną i zaakceptowaną przez pracodawcę. Celem takiego działania jest stworzenie odpowiednich warunków do ciągłego rozwoju przedsiębiorstwa osiąganego poprzez m. in.: innowacyjność procesów produkcyjnych, zapewnienie powtarzalności jakości produktów lub świadczonych usług, uatrakcyjnienie i poszerzenie oferty asortymentowej (usługowej), rozwój zasobów ludzkich, kształtowanie pozytywnych relacji przedsiębiorstwo – klient. Klient wewnętrzny to nie tylko pracownik organizacji wykonujący poszczególne zadania, ale

także właściciel, zarząd, menadżerowie. Od wszystkich pracowników organizacji uzależniony jest stopień rozwoju, tempo wprowadzanych zmian, wskaźnik efektywności działania, itd. Należy zaznaczyć, iż zewnętrzny również odgrywa znaczącą rolę. Klientem zewnętrznym nie jest tylko: konsument, usługobiorca, dostawca, kooperant, ale także instytucje państwowe, społeczne, na które nasze działania mają wpływ i poprzez nie oddziałują na społeczeństwo lub region. Oznacza to, iż tempo rozwoju przedsiębiorstw oraz ich skala znacząco wpłynie na rozwój regionu.

Przedsiębiorstwa coraz częściej decydują się na wdrożenie systemu zarządzania jakością. Jednakże rodzaj wdrażanego systemu uzależniony jest od następujących czynników: branży, rodzaju prowadzonej działalności, orientacji przedsiębiorstwa (np.: ochrona środowiska, itp.), a także określonej grupy klientów. Tabela nr 1 przedstawia procentowy udział przedsiębiorstw poddanych badaniu oraz rodzaj prowadzonej przez nich działalności.

Tabela 1. Rodzaj prowadzonej podstawowej działalności.

RODZAJ DZIAŁALNOŚCI	%
produkcyjna	26
usługowa	52
handlowa	22

Źródło: Opracowanie własne.

Z przeprowadzonego badania również wynika, iż największą grupą przedsiębiorstw stanowią mikroprzedsiębiorstwa (zob. tabela nr 2). Zgodnie z klasyfikacją są to przedsiębiorstwa, w których zatrudnionych jest nie

¹ ISO, ..., 2004.

więcej niż 10 osób. Następne grupy stanowią przedsiębiorstwa małe, średnie i duże.

Tabela 2. Klasyfikacja przedsiębiorstw.

Wielkość przedsiębiorstwa	%
mikroprzedsiębiorstwo	32%
małe przedsiębiorstwom	27%
średnie przedsiębiorstwo	23%
duże przedsiębiorstwo	17%

Źródło: Opracowanie własne.

W Polsce możliwe do wdrożenia są następujące systemy zarządzania jakością:

1. Systemy Zarządzania Jakością lub Zapewnienia Jakości: ISO 9001, ISO 13485, ISO / TS 16949, IRIS, ISO 3834, EN 15038, BRC/ IoP, BRC,
2. Systemy Zarządzania Środowiskiem: ISO 14001, EMAS, FSC-CoC, EN 16001,
3. Systemy Zarządzania Bezpieczeństwem I Higieną Pracy: PN-N-18001, OHSAS 18001, SCC,
4. Systemy Zapewnienia Bezpieczeństwa Zdrowotnego Żywności: GHP/GMP, HACCP zgodny z wymaganiami: ISO 22000, Kodeksu Żywnościowego (Codex Alimentarius), DS 3027, GMP+, BRC Global Standard – Food, IFS, SQMS,
5. Dobre Praktyki Produkcyjne: ISO 22716, ISO 15378, EN 15593,
6. Systemy zarządzania oparte na zarządzaniu ryzykiem: BS 25999, ISO 27001, ISO 28000, ISO 14971, SA 8000,
7. Systemy zarządzania w laboratoriach i jednostkach inspekcyjnych: ISO 17025, ISO 15189, ISO 17020,
8. AQAP – Wymagania NATO Dotyczące Zapewnienia Jakości: AQAP 2110, AQAP 2120, AQAP 2130, AQAP 2131,
9. Inne standardy: Zintegrowane Systemy Zarządzania Jakością Serii ISO, PN-N 19001, ZKP, SQAS, TAPA, EN 15838.

Należy podkreślić, iż najczęstszymi systemami zarządzania jakością, wdrażanymi w polskich przedsiębiorstwach, są:

- ISO 9001 (System Zarządzania Jakością),
- ISO 14001 (System Zarządzania Środowiskowego),
- PN-N-18001 (Systemy Zarządzania Bezpieczeństwem i Higieną Pracy),
- GHP/GMP (Dobre Praktyki Higieniczne/ Dobre Praktyki Produkcyjne),
- GMP+ (holenderski System Certyfikacji w Sektorze Pasz),
- HACCP zgodny z wymaganiami:
 - ISO 22000 (Systemy Zarządzania Bezpieczeństwem Żywności),
 - Kodeksu Żywnościowego (Codex Alimentarius) – czyli system wymagany przepisami prawa,
 - DS 3027 (Zapewnienie Bezpieczeństwa Produkcji Żywności z HACCP),
 a także:
- ISO 13485 (System Zarządzania Jakością dla producentów wyrobów medycznych),
- ISO /TS 16949 (System Zarządzania Jakością dla producentów z branży motoryzacyjnej),
- ISO 3834 (System Jakości dotyczący spawania materiałów metalowych),
- System Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (ISO 27001),
- PN-N 19001 (WSK – Wewnętrzny System Kontroli),
- ZKP (Zakładowa Kontrola Produkcji).

Liczba przedsiębiorstw na świecie, posiadających system zarządzania jakością, jest duża i ciągle wzrasta, co potwierdza liczba

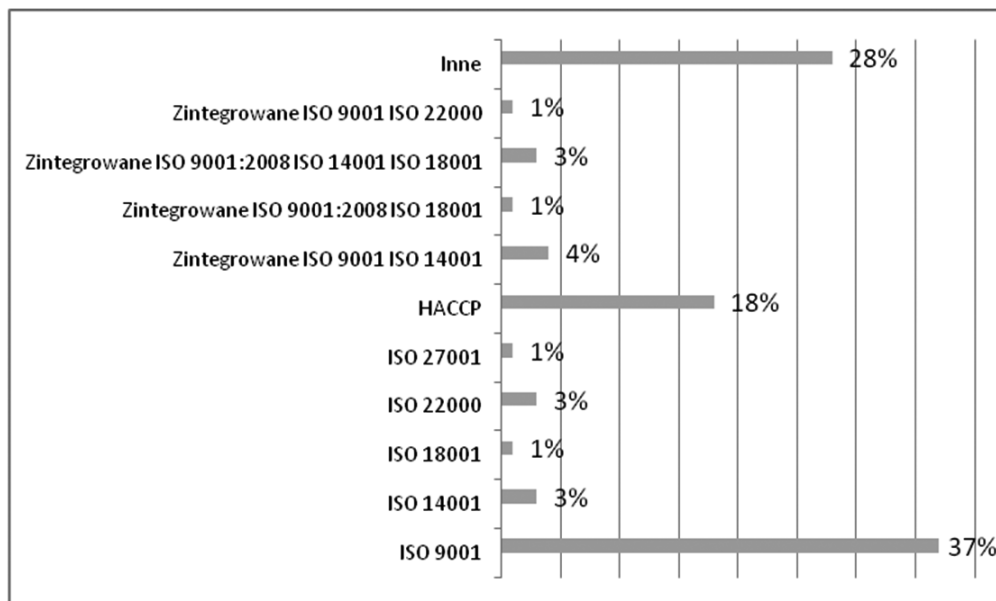
przyznawanych certyfikatów. Na koniec grudnia 2010 roku scertyfikowanych podmiotów w 178 krajach było 1457912, z czego tylko na System Zarządzania Jakością ISO 9001 aż ponad 1109905 (przyrost o 4% do roku 2009, tj. 45120 przedsiębiorstw)². Podobny rosnący trend kształtuje się w Polsce. Wskaźnik w byłym woj. zachodniopomorskim w analizowanych przedsiębiorstwach przedstawia rysunek 1.

Ta klasyfikacja niejednoznacznie może wskazywać, iż system zarządzania jakością ISO 9001:2000 odnoszący się do zarządzania jakością jako całości funkcjonowania przedsiębiorstwa jest najczęściej wybierany. Wynika to z faktu, iż ma wielopoziomową strukturę organizacyjną, gdyż identyfikuje i koncentruje się na: potrzebach klienta, odpowiedzialności kierownictwa, zaangażowaniu pra-

cowników, podejściu procesowym, ciągłym doskonaleniu, kreowaniu pozytywnych relacji z dostawcami. Również normę ISO 9001 należy traktować jako punkt początkowy dla każdej organizacji, która planuje wykorzystanie norm jakościowych do opracowania systemów zarządzania jakością. Oznacza to, iż norma ISO 9001 spełnia wiele warunków sprzyjających jej wdrażaniu, gdyż jest³:

- kompleksowa – zawiera wszystkie elementy do stworzenia efektywnego SZJ,
- elastyczna – pozostawia firmie ostateczną odpowiedzialność za dobór metod, narzędzi SZJ,
- uniwersalna – daje możliwość dostosowania do firm wytwarzających różne usługi,
- zapewnia obiektywną ocenę zgodności SZJ funkcjonującego w organizacji z normą odniesienia,

Rysunek 1. Stosowane Systemy Zarządzania Jakością.



Źródło: Opracowanie własne.

² Por: <http://www.iso.org/iso/pressrelease.htm?refid=Ref1491> (z dnia 30.03.2013 r.).

³ M. Olkiewicz, *Zarządzanie jakością. Wybrane elementy*, Wydawnictwo Politechniki Koszalińskiej, Koszalin 2007.

- oparta na dobrym zapleczu organizacyjnym – jest wspierana przez organizację, dokonywane są niezależne oceny SZJ.

Natomiast inne systemy wybierane są w związku z prowadzoną podstawową działalnością przedsiębiorstwa albo wymaganiami klientów.

2. FUNKCJONOWANIE SYSTEMU ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ

Wdrożenie systemu zarządzania jakością, podobnie jak i strategia, jest sprawą długookresową, czasochłonną i kapitałochłonną. Efekty możliwe do uzyskania dzięki systemowi mogą być osiągnięte w krótkim lub długim okresie, a uzależnione to jest od wielkości oczekiwanej skali. Do najczęściej postrzeganych efektów zalicza się m. in.:

- poprawy jakości produktów i usług oraz procesów wytwórczych,
- podniesienia bezusterkowej wydajności pracy;
- poprawy jakości i metod pracy (w tym również warunków pracy),
- poprawy image'u organizacji.

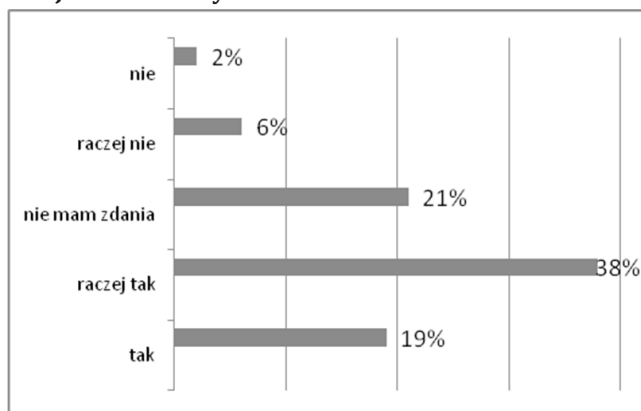
Z przeprowadzonych badań wynika, iż posiadanie systemu zarządzania jakością znacząco wpływa na poprawę konkurencyjności przedsiębiorstw, za czym opowiedziało się aż 62 procent respondentów. Tylko 7 procent uważa, iż system nie miał wpływu na konkurencyjność przedsiębiorstwa.

Taki wynik wskazuje sens stosowania systemów zarządzania jakością. Ale warto zadać pytanie: czy duży nacisk zewnętrzny dotyczący wdrożenia systemu zarządzania jakością przyniesie przeliczalne efekty dla przedsiębiorstwa i jego rozwoju po

realizacji zadania? Z przeprowadzonych badań wynika, iż system zarządzania jakością wpłynął pozytywnie na wzrost liczby nowych klientów, co przedstawia rysunek nr 2. Aż 57 procent badanych podmiotów stwierdziło, że to poprzez posiadanie systemu zarządzania jakością ilość nowych klientów się zwiększyła. Tylko 6 procent uważa inaczej.

Również zdecydowana większość badanych, bo aż 66 procent wskazuje, że wdrożenie systemu zarządzania jakością zwiększyło zadowolenie klientów. Innego zdania jest tylko 6 procent. Wnioskować zatem można, iż działania podejmowane w ramach systemu zarządzania jakością pozytywnie wpływają na relację z klientem. Oznacza to, iż przedsiębiorcy realizują wymogi systemowe, wśród których jest „orientacja na klienta”. Starają się badać i zaspokajać jego potrzeby, oczekiwania i wymagania.

Jednocześnie badane podmioty wskazują (43 procent), iż system pozwoli na dywersyfikację terytorialną. Oznacza to możliwość zaistnienia przedsiębiorstwa na nowych rynkach zbytu i to również międzynarodowych. Rysunek 3 ukazuje nam, iż 24 procent respondentów nie ma wyrobionego zdania na ten temat, a 18 procent ocenia to za niemożliwe. Ta obawa może być spowodowana nieznaną zachowań konsumentów na danym rynku oraz potencjalnymi ograniczeniami zasobowymi organizacji. Należy jednak podkreślić, iż systemy zarządzania jakością potwierdzają pewien „standard” produktu lub usługi, dzięki czemu może on wpłynąć na otwarcie rynków zbytu.

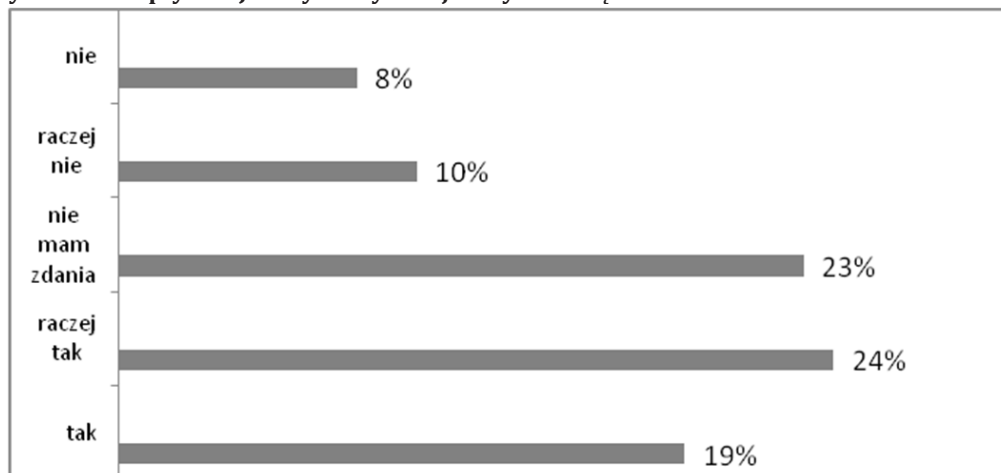
Rysunek 2. Wpływ SZJ na ilość nowych klientów.

Źródło: Opracowanie własne.

Należy jednak pamiętać, jak już wspomniano, iż system stanowi zbiór pewnych określonych projakościowych działań podejmowanych przez przedsiębiorstwo, zgodnych z przyjętą polityką i strategią działania. Realizacja tych zadań może spowodować znaczące zmiany w procesach funkcjonowania organizacji.

Początkowo organizacje są sceptycznie nastawione do proponowanych zmian systemowych, ale z upływem czasu dostrzegają ich korzyści oraz rozumieją konieczność stosowania.

Jak wynika z rysunku nr 4 najczęściej wprowadzane zmiany są w obszarze organizacyjnym. Wynika to z konieczności dostosowania organizacji do wymogów systemu zarządzania jakością. Dostosowanie procedur, zapisów do istniejącej struktury organizacyjnej oraz określenia procesów w niej zachodzących stwarza możliwości wprowadzenia zmian reorganizacyjnych lub restrukturyzacyjnych. Często podmioty stosują outsourcing dla poszczególnych procesów wspomagających (np.: usługi prawne, transport, itp.) realizację procesu biznesowego. Drugim waż-

Rysunek 3. Wpływ SZJ na dywersyfikację terytorialną.

Źródło: Opracowanie własne.

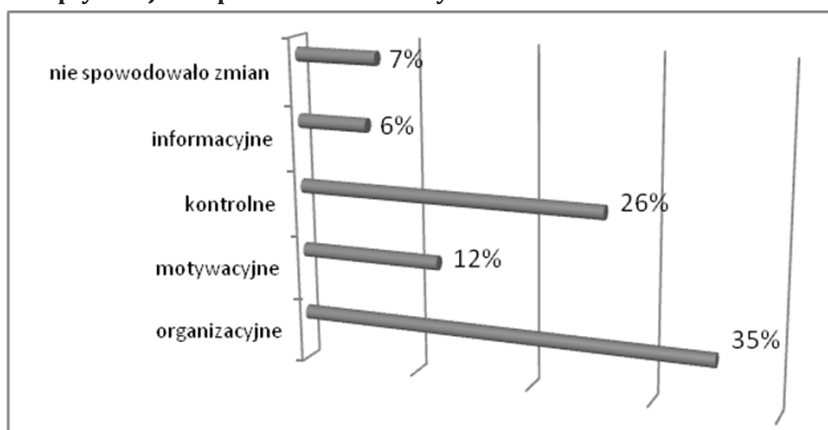
nym obszarem podlegającym zmianie jest element kontrolny. Zmiany mogą dotyczyć m. in.: określenia rodzaju i sposobu kontroli, częstotliwości, a przede wszystkim określenia parametrów odniesienia, możliwości ich weryfikacji oraz interpretacji. Kolejnymi wprowadzanymi zmianami są działania motywacyjne i informacyjne. Aż 7 procent badanych podmiotów wskazało, iż wdrożenie systemu zarządzania jakością nie wymusiło żadnych zmian w organizacji. Oznacza to, że te przedsiębiorstwa były odpowiednio zarządzane z ukierunkowaniem na systemowe zarządzanie organizacją. Wprowadzenie elementu jakości, zarządzania jakością (ukierunkowania na jakość) nie stanowiło problemu, a tylko mogło poprawić elementy konkurencyjne przedsiębiorstwa. Należy jednak pamiętać, iż każda wprowadzona zmiana może napotkać na zmianę opór wśród pracowników. Tak też było w badanych przedsiębiorstwach. Nastawienie znacząco zmieniło się po wdrożeniu systemu zarządzania jakością i obecnie aż 62 procent respondentów utożsamia się z nim. Również 49 procent badanych jest po-

zytywnie (bardzo pozytywnie i pozytywnie) nastawionych do systemu w stosunku do 36 procent obojętnych i tylko negatywnych 2 procent.

Dzięki zmianom organizacyjnym i nastawieniu pracowników organizacja może lepiej funkcjonować na rynku, a system zarządzania jakością te działania wspomaga. Przedsiębiorstwa uważają, że wdrożony system gwarantuje monitoring oferowanej jakości i prawidłowości realizacji zadań.

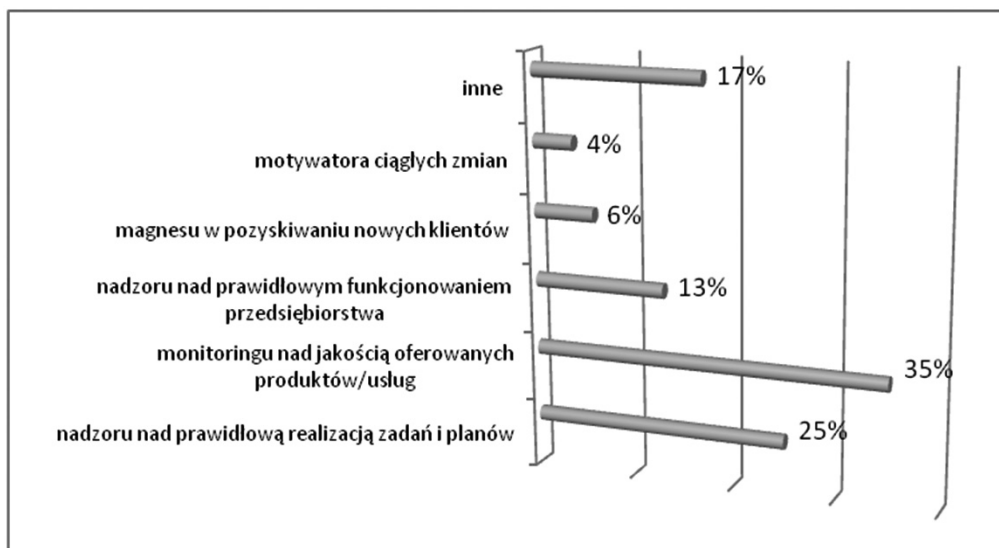
Należy również podkreślić, iż w analizowanych przedsiębiorstwach skuteczność wdrożonego systemu zarządzania jakością oceniono w 28% wysoko. Ocena „średnia” wskazana aż przez 53 procent respondentów utrzymuje, że każdy system podlega działaniom rozwojowym i nie zawsze po wdrożeniu jest idealny. Niską skuteczność działania systemu ocenia 3 procent, a 1 procent uważa za nieskuteczny. Wnioskować należy, iż nie zawsze, zaraz po wdrożeniu systemu zarządzania jakością, uzyskuje się bardzo wymierne efekty. Są one na pewno do uzyskania po takim okresie, gdy system zostanie poddany działaniom doskonalącym,

Rysunek 4. Wpływ SZJ na wprowadzane zmiany.



Źródło: Opracowanie własne.

Rysunek 5. Zadania systemu zarządzania jakością.

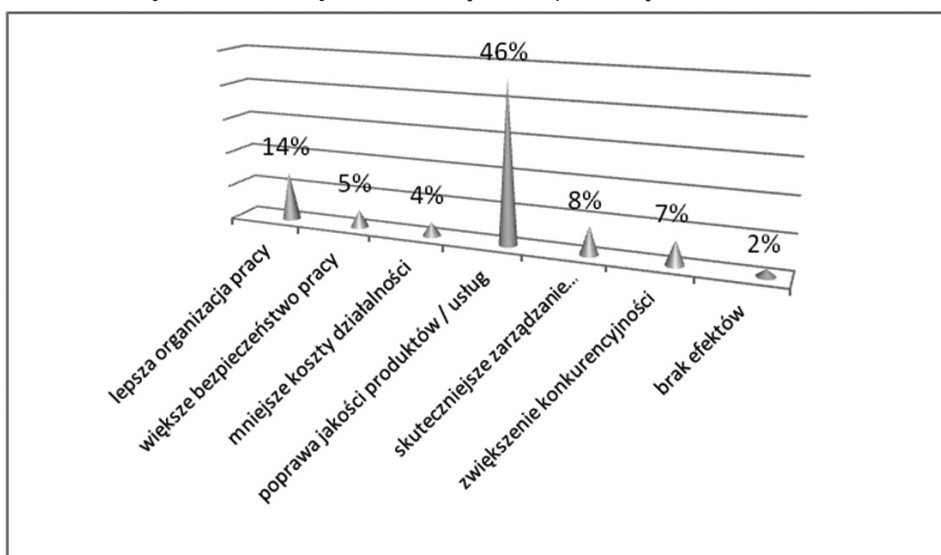


Źródło: Opracowanie własne.

a organizacja znacznie odpowiednio w nim pracować i utożsamiać się z ideą kompleksowego zarządzania jakością. Najważniejszymi efektami uzyskiwanymi poprzez ukierunkowanie na ciągłą poprawę jakości uzyskiwaną przy wykorzystaniu wdrożenie systemu zarządzania jakością przedstawia rysunek nr 5.

Z rysunku 6 wynika, iż wdrożony system zarządzania jakością miał największy i znaczący wpływ na jakość produktu lub usług oferowaną przez przedsiębiorstwo, a także organizację pracy i zarządzanie organizacją.

Rysunek 6. Efekty stosowania systemu zarządzania jakością.



Źródło: Opracowanie własne.

4. ZAKOŃCZENIE

W dobie szybko rozwijającej się konkurencyjności należy podkreślić, że to jakość stała się jednym z najważniejszych czynników oddziaływujących i kształtujących funkcjonowanie, i rozwój przedsiębiorstw. Oceniając siłę oddziaływania przedsiębiorstwa coraz częściej skłaniają się lub są zmuszane do zastosowania systemów zarządzania jakością. Każdy przedsiębiorca analizuje wszystkie argumenty przemawiające „za i przeciw” wdrożeniu systemu zarządzania jakością. Z przeprowadzonych badań wynika, iż do przedsiębiorców bardziej przemówiły argumenty „za”, czego efektem jest wdrożony odpowiedni system zarządzania jakością. U większości przedsiębiorców wdrożenie systemu wprowadziło pozytywne zmiany przyczyniające się do rozwoju i wzrostu konkurencyjności. Dzięki zastosowaniu systemu zarządzania jakością produkty (usługi), procesy produkcyjne, sposób funkcjonowania organizacji zostały udoskonalone efektem czego jest zwiększenie liczby klientów oraz lepsze zaspokajanie ich potrzeb. Z badań również wynika, iż istnieją przesłanki do konieczności stosowania systemów zarządzania jakością. Do głównych sił nacisku zaliczyć należy: klientów, konkurencję, kooperantów, czynnik ekonomiczny organizacji (duże koszty reklamacji, produktów wadliwych, przestojów produkcyjnych, itp.), elementy zarządzania, itp.

STRESZCZENIE:

Przedmiotem niniejszego opracowania jest przedstawienie najważniejszych zagadnień związanych z funkcjonowaniem systemu zarządzania jakością, a w szczególności efektów z jego posiadania. Praca przedstawia

systemowe zarządzanie, jako jeden ze sposobów nadzorowania funkcjonowania i rozwoju organizacji. Poruszono również zagadnienie związane systemami zarządzania jakością oraz z rodzajami wdrażanych systemów. Zidentyfikowano i oceniono efekty z wdrożenia systemu zarządzania jakością, które zostały poparte autorskimi danymi empirycznymi, uzyskanymi w przeprowadzonym badaniu 520 przedsiębiorstw byłego woj. koszalińskiego. Wskazano pozytywny wpływ systemu zarządzania jakością na poprawę świadczonej jakości, powtarzalności, konkurencyjność, klientów (utrzymanie i pozyskanie), pracowników oraz wszystkie aspekty funkcjonowania organizacji. Dzięki takim efektom organizacja posiada zdolność ciągłego doskonalenia funkcjonowania organizacji, jak i poprawy stanu jakości oferowanych produktów lub usług, czego efektem jest kompleksowe zaspokojenie potrzeb klientów.

SŁOWA KLUCZOWE:

system, jakość, zarządzanie, strategia kompleksowe zarządzanie jakością, nowoczesne przedsiębiorstwo

SUMMARY:

The main object of the article is to present the most important problems connected with the functioning of quality management systems in the enterprises especially the effects of a quality management system possession. The work shows the management system as one of the way of instruments to control a functioning and a development of an organisation. The article also comprises problems connected with quality management systems and kinds of the systems.

Thanks to the research conducted in the 520 enterprises of the middle-Pomeranian region in Poland the author has identified and valuated the effects of implementation of quality management systems. The research shows the positive impact on the improvement of the company quality, repeatability, competitiveness, clients, employees and other aspects of the organization. Thanks to

the implementation the organization gains the ability to permanent improvement of its functioning and the quality of its products/service that is leading to the client demand satisfaction.

KEY WORDS:

system, quality, management, strategy, total quality management, modern company

BIBLIOGRAFIA:

1. Olkiewicz M., *Zarządzanie jakością. Wybrane elementy*, Wydawnictwo Politechniki Koszalińskiej, Koszalin 2007.
2. Sokołowicz W., Srzednicki A., *ISO System zarządzania jakością*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2004.

NOTA O AUTORZE:

Marcin Olkiewicz, doktor nauk ekonomicznych w dziedzinie nauk o zarządzaniu, adiunkt, Zakład Zarządzania, Instytut Ekonomii i Zarządzania, Politechnika Koszalińska, e-mail: marcin.olkiewicz@tu.koszalin.pl

Wincenty Kulpa, Antoni Magdoń

Operational risk in contemporary commercial bank

Ryzyko operacyjne we współczesnym banku handlowym

1. INTRODUCTION

Risk is present in every aspect of human life, but in the context of conducting all kinds of activities, and especially business activities, it deserves special attention. And through effective risk management it is possible to achieve the effective functioning of business entities. This issue gains a special meaning in the context of banks which are public-trust institutions, whose goal is to maximise their market value.

Numerous crisis phenomena we have witnessed over the last few years, whose consequences had to be to different degrees faced by banks, started with operational problems. That is why banks and their managerial staff, especially since the economic crisis that started in 2007 with the collapse of the subprime-loans market in the USA, have been putting special stress on effective operational-risk management. The crisis has imposed more demanding

requirements in this area, as very often the maturity of operational-risk management systems influences not only the results of a bank's activities, but also its survival¹. Research carried out in 1997 by the British Bankers Association and Coopers & Lybrand has shown that for almost 70% of the surveyed banks operational risk is equal to or even more important than market risk or credit risk.

The original research on operational risk focussed on its negative definition, according to which operational risk was understood as the so-called residual risk that included aspects outside market or credit risks². With the development of the banking-services sector the definition of operational risk also evolved, and defining it correctly became an important element that could ensure successful operational-risk management³.

The key moment in the evolution of operational-risk definition was the publishing

¹ D. Benyon, *Leeds Must*, „OpRisk&Compliance”, June 2009.

² P. Jorin „Value at Risk”, McGraw-Hill, New York 2001, p. 451.

³ M. Power „The invention of operational risk”, the ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation, CARR Discussion Paper Series, London 2003.

by the Basel Committee of a document on operational-risk management in banks⁴. The fact that the Basel Committee on Banking Supervision raised this issue proved that risk management had become an issue that was too important to dismiss in a “new capital agreement”. It contains a full, final and clear definition of operational risk which is defined as *“the risk of loss resulting from inadequate or failed internal processes, people or systems or from external events”*, and this definition also included legal risk⁵.

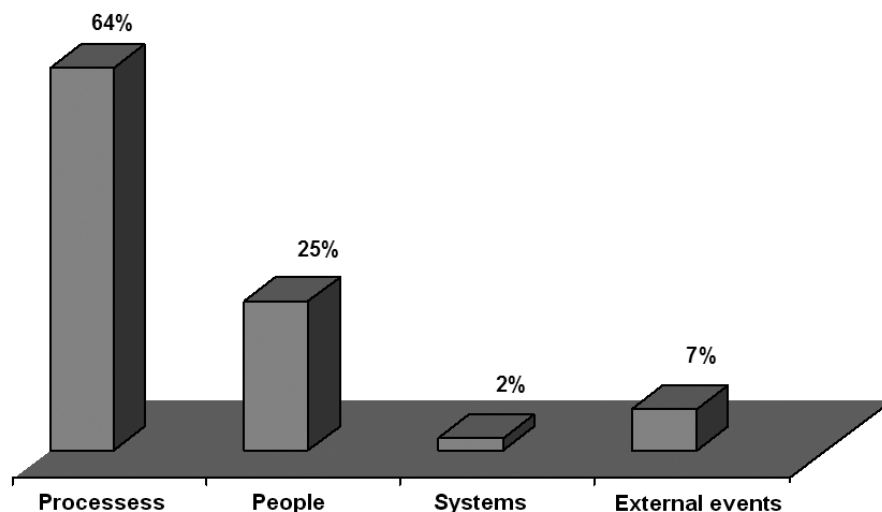
Based on the operational-risk definition formulated by the Basel Committee it needs to be noted that it stresses the following operational-risk factors:

- processes,
- people,
- systems,
- external events.

On the basis of the research conducted by the Risk Management Association, different levels of participation of individual factors in operational risk were determined, as presented in the figure below.

Apart from the definition by the Basel Committee on Banking Supervision, many other operational-risk definitions exist in relevant literature, e.g. P. F. Maryland defines operational risk as *“the risk of loss connected to failure when handling a transaction for the client”*, R. Kendall defines it as *“the risk connected with a loss as a result of defective systems operations, insufficient control, improper management or human error”*, M. Iwonicz-Drozdowska and A. Nowak defined operational risk as: *“the risk resulting from errors during settling accounts or performing transactions that are made by the bank’s staff or technical appliances”*; R. Kałużny writes that

Fig. 1. The influence of individual factors on operational risk.



Source: Risk Management Association webpage – www.rmahq.org.

⁴ The Basel Committee on Banking Supervision „Operational-risk management”, Bank for International Settlements, Risk-Management Group, Basel 1988.

⁵ The Basel Committee on Banking Supervision „The International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards - a Revised Framework” Bank for International Settlements, Basel 2004, pp. 137-8.

"operational risk is the result of internal and external factors caused by the inefficiency of systems, unintentional or intentional failures in human actions and also natural disasters and catastrophes"; L. Sołtysik sees the institution in the face of danger as the source of operational risk⁶. One of the definitions that is closest to the initial definitions of operational risk is presented by R. Jemeson, who determines it as *"any source of threat not considered to be a credit or market risk"*⁷.

It is important to mention here the research carried out in 1999 by three institutions: the British Bankers Association, the International Swaps and Derivatives Association and the Risk Management Association, in which banks were asked to give an operational risk definition, and the research carried out in 2003 by "Operational Risk" Magazine⁸, that indicated that each of the banks defines operational risk in an individual way. However after the results of this research were compiled, four basic definitions of operational risk emerged:

- Operational risk is the risk of fraud committed by employees or persons outside an organisation, and the risk of conducting unauthorised transactions or errors caused by IT systems.
- Operational risk is the risk that results from systems maladjustment, operational problems, breaching guidelines developed by internal auditors, fraud and unpredicted catastrophes causing unpredicted losses

for the organisation.

- Operational risk should be viewed from the point of view of the effectiveness and integrity of the systems of control and other mechanisms whose aim is the implementation of business processes.
- Operational risk is endangering the company with financial and non-financial losses caused by unpredicted events or failures in operational-systems processes⁹.

2. OPERATIONAL-RISK FACTORS

Irrespective of the adopted definition, operational risk occurs in every financial unit and the financial condition, and public trust of such an entity, especially of a bank, depend on its proper management.

In order to properly manage operational risk in a bank it is vital to get acquainted with its main reasons. The operational risk factors that are mentioned by banks the most often are:

- people – that is, the broadly-understood quality of resources, skills, motivation, the ability to use appliances and equipment correctly, and the conditions of work,
- safety connected to human resources and also to banks' client-service systems (personal data protection, bank information access channels),
- processes and systems – i.e. the integrity of the business, IT and technical processes,
- products – that is the method of new-products implementation, the preparation

⁶ J. Krasodomska, „Zarządzanie ryzykiem operacyjnym w bankach” (Operational-Risk Management in Banks), PWE, Warszawa 2008, pp. 16-18.

⁷ N. da Costa Lewis, „Operational Risk with excel and VBA, Jon Wiley and Sons”, New Jersey 2004, p. 2.

⁸ The Corporate Governance Survey 2003, Part 1, On Risk Disclosure; a Long Road Ahead, „Operational Risk” 2003, vol. 4, no 6.

⁹ The British Bankers Association, The International Swaps and Derivatives Association and the Risk-Management Association, „Operational Risk, The Next Frontier, The British Bankers Association”, London 1999.

of the portfolio in respect of business, law and IT,

- links between clients, – i.e., relations between clients and the bank in respect of the field of economy and ethics,
- outsourcing, – i.e. external contracting of processes and services,
- crimes,
- failures, catastrophes, disasters.

Many of the factors enumerated by the banks are reflected in the relevant literature on operational risk. Special attention should be given to J. Bessie, who enumerates the following as the primary operational-risk factors:

- people,
- processes,
- applied models of risk measurement and assessment,
- IT systems¹⁰.

D. N. Chorfas, on the other hand, does not focus on factors that cause operational risk, but on its elements, where he distinguishes:

- the risk of improper supervision,
- the risk of improper management,
- the risk of the lack of professionalism,
- the transaction risk,
- the risk connected to payments,
- the risk connected to concluded agreements,
- the risk connected to the bank's operational back office,
- technological risk¹¹.

3. THE CLASSIFICATION OF OPERATIONAL-RISK

Taking into account the main causes and elements that are included in operational risk, it may be divided into:

- the risk that is personal in character, connected to staff qualifications, intended or unintended actions to the detriment of the bank, performance culture, staff responsibility, and management organisation.
- The risk that is organisational in character, resulting from, e.g. an inappropriate organisational structure, internal audit rules, accounting, and planning.
- The risk that is material or technical in character, connected with technical appliances owned by the bank and financial-operation abilities necessary for the bank's functioning.
- The risk of relations with the business environment, resulting from relations with shareholders, clients, supervising authorities and third parties.
- Material and random risk¹².

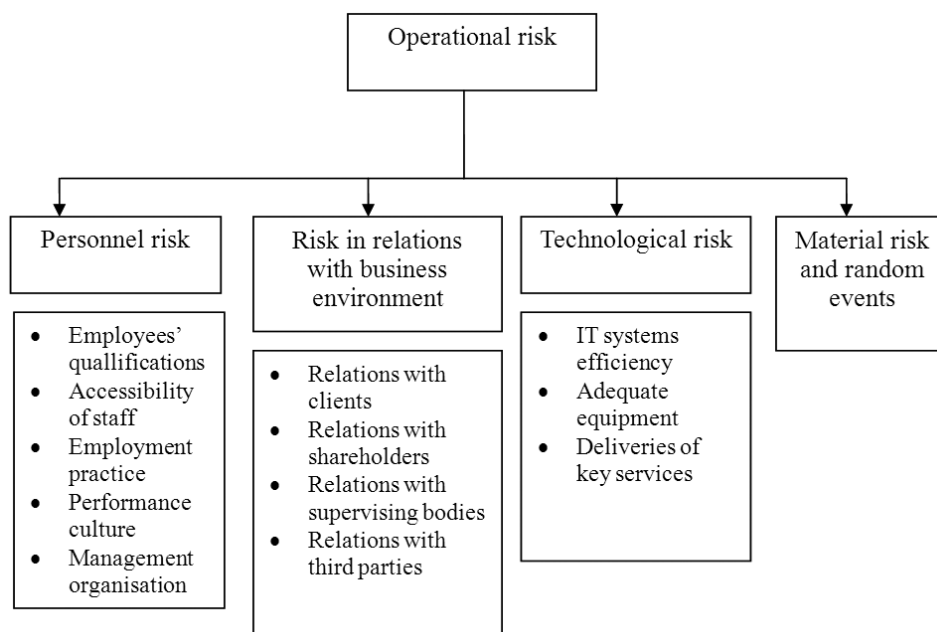
The division of operational risk is not closed. With the developing economy, the changing social and technological reality has considerable influence on both operational-risk definition and its types. That is why most of the banks are elaborating on their own operational-risk management policy, just like they are elaborating on their credit policies. In a document relating to operational-risk management policy there are basic areas of banking activities where individual types of operational risk are identified.

¹⁰ J. Bessie, „Risk Management in Banking, Wiley and Sons”, London 2003, pp. 20-21.

¹¹ D. N. Chorafas, „Reliable Financial Reporting and Internal Control. A Global Implementation Guide, Jon Wiley & Sons”, New York 2000, p. 191.

¹² W. L. Jaworski, Z. Zawadzka, „Bankowość zagadnienia podstawowe” (Basic Banking Problems), Poltex, Warsaw 2005, pp. 309-310.

Fig. 2. The classification of operational risk.



Source: J. Krasodomska, „Zarządzanie ryzykiem operacyjnym w bankach” (*Operational-Risk Management in Banks*), PWE, Warsaw 2008, p. 19.

4. OPERATIONAL-RISK MEASUREMENT

In an operational-risk management system its measurement is an important, if not the most important, issue. It is extremely difficult, however, as it concerns many areas of a bank's activities. Nevertheless, it is indispensable, as it:

- is a condition for creating methods of operational-risk management,
- is a tool indispensable for managing the risk connected with particular transactions,
- allows the reduction of operational costs incurred by the bank,
- encourages managers to design and use the methods of operational-risk management which give a chance to gain higher profits¹³.

According to the publications by the Basel Committee, a bank can apply three different approaches to measuring operational risk:

- A simplified approach: based on the capital requirement resulting from operational risk, calculated on the basis of one particular total-risk exposure indicator, that is, the average net income for the last three years. The capital charge in this case constitutes 15% of this value, i.e. the capital requirement = $0.15 \times \text{average gross income}$ ¹⁴.
- The standard method: in order for a bank to introduce this, it has to have an operational-risk management system that meets the Basel Committee's minimal requirements for use by a bank. With this method, banks identify and define

¹³ R. Kałużny, „Pomiar ryzyka kredytowego banku” (*Bank's Credit Risk Measurement*), PWN, Warsaw 2009, p. 32.

¹⁴ P. Heffernan, „Nowoczesna Bankowość” (*Modern Banking*), PWN, Warsaw 2007, p. 241.

the amount of profit from eight lines of business. The size of the reserve for each of the lines is calculated by multiplying gross profit by a constant indicator defined in the range 12% to 18%. The capital requirement of operational risk is the sum of encumbrances resulting from lines of business. The definitions of the lines of business and the respective factors are presented in Table 1 below. The total capital requirement of operational risk is the three-year arithmetical average of the required encumbrances estimated separately for each year. The negative values, in the case of a gross loss in the line of business, may be used to reduce positive encumbrances from the lines of business¹⁵.

- **Advanced Measurement Approaches (AMA):** applied by the banks that meet higher risk-management standards. In this method the banks themselves assess their exposure to operational risk and adjust the value of the operational-risk capital encumbrance, and, in the case of the purchasing of operational risk insurance, capital requirements are reduced by a maximum of 20%. The application of this procedure is related to the obligation of having an A-rating by an external insurer, concluding an insurance agreement for a period of at least a year, a clear definition of the operational risk range, and the lack of exclusions and restrictions resulting from legal regulations¹⁶.

Table 1. Operational risk – the standard approach – the level of factors in relation to lines of business.

Lines of business	Factor (%)
Financial counselling	18
Trading in securities	18
Retail banking	12
Corporate banking	15
Payments and settlements	18
Agency services	15
Assets management	12
Brokerage	12

Source: Heffernan, „Nowoczesna Bankowość” (Modern Banking), PWN, Warsaw 2007, p. 240.

Out of the three basic approaches, two basic methods of operational risk measurement have been designed in practice: the statistical method and the method based on the analysis of future events scenario.

The statistical method includes the disaggregation of operational risk onto the risk connected to systemic failure, frauds committed by bank employees and clients, the destruction of internal documentation etc. It can further distinguish individual classes of risk (it mainly concerns the banks performing numerous transactions and having, respectively, extensive databases). After performing disaggregation of risk, or its subdivision into individual classes, the respective probability of the occurrence of unfavourable events that could influence the bank is assigned. In this method losses incurred by the bank are presented as the frequency of such an event.

¹⁵ The Basel Committee on Banking Supervision, *The International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised framework*, Basel 2004, pp. 139-140.

¹⁶ The Basel Committee on Banking Supervision, *The International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised framework*, Basel 2004, pp. 140-141.

The method based on the analysis of future events scenario consists of defining the development of the future bank conditions in the context of the bank's financial results and of defining the frequency of future losses. This method is used when a statistical method cannot be applied¹⁷.

5. AREAS AND STAGES OF OPERATIONAL-RISK MANAGEMENT

The Basel Committee, after it had held consultations with banks, distinguished basic areas where operational risk is usually present, and these include:

1. Real capital – the risk is connected to fixed-asset failures, disruptions to activities, systemic problems and difficulties in debt recovery and transfer of cash. In this area, technical failures, especially of IT systems, play a leading role. Most of the banks have classified data-coding systems, updated in real time, created in case of the failure of the main system. A quick return to the market by the banks whose headquarters were destroyed in the September 11 attacks is a perfect example of efficient operational-risk management related to a given area. It was possible thanks to back-up copies of the accounting computer systems.
2. Human capital - the risk connected with human errors, problems in the area of employment procedures, work safety and embezzlement. The examples of the activities that influenced this area of operational risk may be as follows: mistakes when entering the amounts of purchase/sales orders, fines on a bank for breaching health-and-safety regulations, etc.
3. The law – the risk connected with possible lawsuits against the bank and connected with, e.g. improper client service, defects in the marketed products, and improper business practices. Numerous banks were sued by disappointed corporate clients who accused the banks of improper counselling in the field of its activities or financial investments. The most costly example for banks of improper handling of a client was in the year 2003, when investment banks located in New York unofficially admitted to taking advantage of the conflict of interest between investment banking and risk analysis departments (as part of a settlement with the Attorney General of New York State, the banks were not obliged to admit to committing offences but they had to pay considerable fines and cover the costs of the settlement)¹⁸.
4. Fraud – the risk that may have external and internal sources is connected with both the banks' employees and the hacking circles and with elites and financial institutions. The case of Robert Maxwell's misappropriation of employees' pension funds, which affected banks for whom those funds constituted securities, may be an example in this area¹⁹.

When analysing the areas influenced by operational risk we should pay attention to the elements that impact the implementation of the operational-risk management systems,

¹⁷ R. Kałużny, „Pomiar ryzyka kredytowego banku”, PWN, Warsaw 2009, p. 32.

¹⁸ P. Heffernan, „Nowoczesna Bankowość”, PWN, Warsaw 2007, p. 135.

¹⁹ P. Heffernan, „Nowoczesna Bankowość”, PWN, Warsaw 2007, p. 135.

which is shown in Figure 2, and elements that delay the implementation of the operational-risk management systems in Figure 3. The most important factors that influence the implementation of the operational-risk management system are legal frameworks and internal regulations of banks that constitute the framework and the basis of formulating an effective operational-risk management programme.

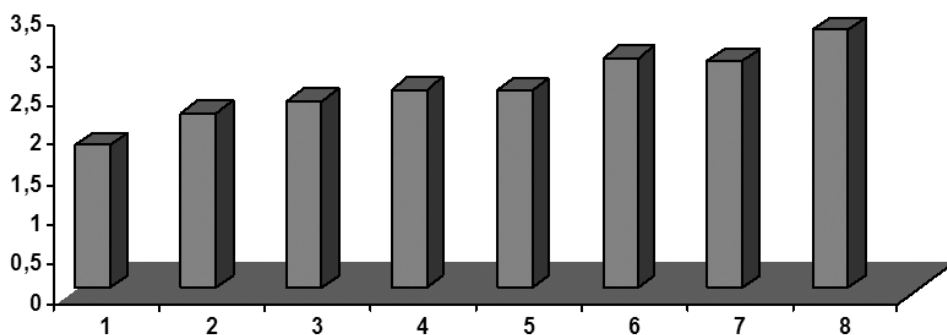
The factors that delay and have a negative influence on the implementation of effective operational-risk management systems result from difficulties in homogenous and clear operational risk specification. They are the result of the three basic stages in operational-risk management, that include:

- Risk identification, measurement and assessment,
- the control of undertaken activities,
- risk management.

The first stage, i.e. risk identification, measurement and assessment belongs to management's scope of obligations. On the basis of the available information, it should identify the operational-risk types present in the given bank and measure it, with the use of an applicable method. Then the management performs total risk assessment and they undertake activities connected with it.

Stage two, i.e. the control of undertaken activities, is connected with both the control of the presence and implementation of activities connected to operational risk, and also the control of the functioning of instruments that are used to reduce the risk. Constant monitoring and the flow of information on the activities connected to operational risk and the effectiveness of instruments reducing the negative effects of the presence of a given type of risk facilitate the proper functioning of the third stage of risk control, that is, risk management.

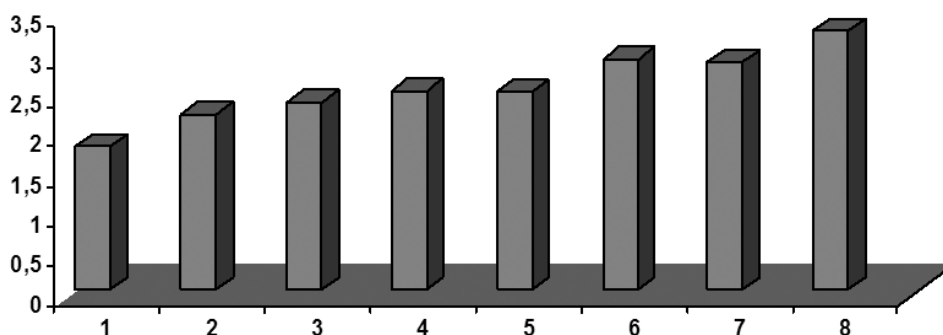
Fig. 3. The elements that influence the implementation of operational-risk management systems.



1. Offers of a new capital agreement (Basel) and domestic legislation.
 2. Developing new internal procedural models.
 3. Concerns about internal operational losses.
 4. Others (e.g. development of an infrastructure counteracting money laundering).
 5. Individual (joint) initiatives in respect of operational risk.
 6. The pressure from shareholders on operational-risk management and disclosing information on losses.
 7. Accounting scandals and the regulator's reaction.
 8. Terrorist attacks (the issue of maintaining business continuity).
- NOTE: 1 – the most important, 4- the least important.

Source: E. Leander, *An exclusive survey shows a reality gap, "Operational Risk", June 2003, vol. 4, No. 6, p. 28.*

Fig. 3. The elements that influence the implementation of operational-risk management systems.



1. Offers of a new capital agreement (Basel) and domestic legislation.
2. Developing new internal procedural models.
3. Concerns about internal operational losses.
4. Others (e.g. development of an infrastructure counteracting money laundering).
5. Individual (joint) initiatives in respect of operational risk.
6. The pressure from shareholders on operational-risk management and disclosing information on losses.
7. Accounting scandals and the regulator's reaction.
8. Terrorist attacks (the issue of maintaining business continuity).

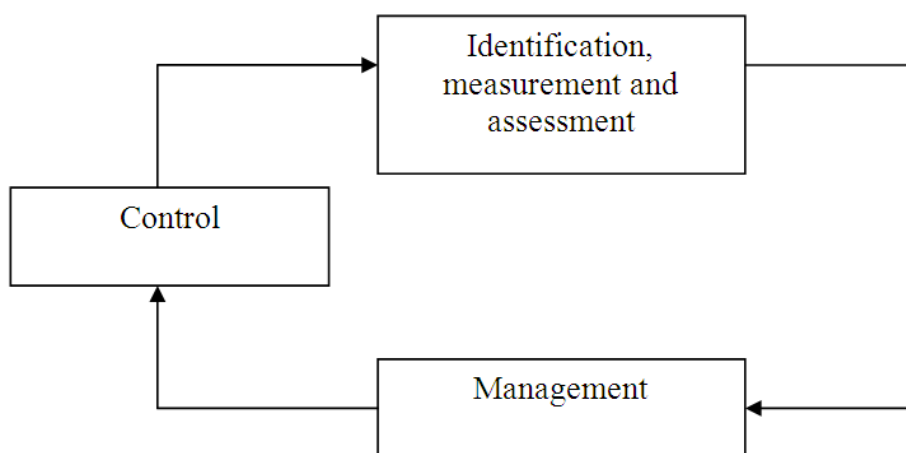
NOTE: 1 – the most important, 4- the least important.

Source: E. Leander, *An exclusive survey shows a reality gap, "Operational Risk", June 2003, vol. 4, No. 6, p. 28.*

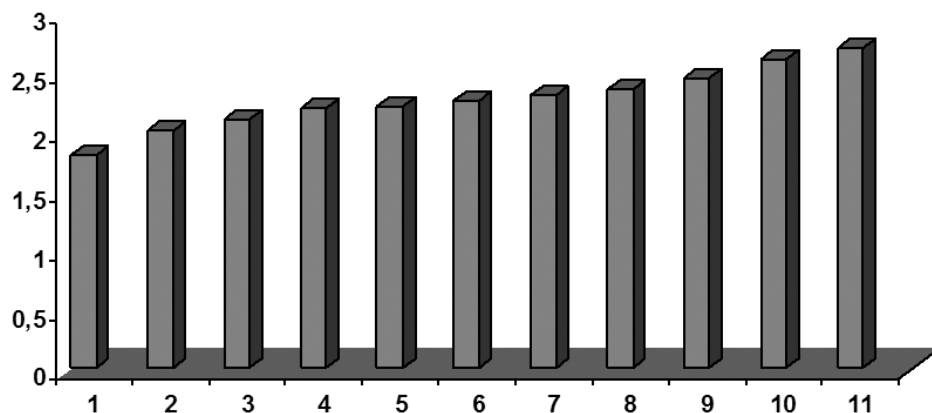
The third stage uses and combines all the information obtained in the first two stages of operational-risk management. Through the proper implementation of activities

that reduce the risk and the knowledge on their efficiency, we may, in a reduced way, manage the risk and its size.

Fig. 4. The stages of risk management.



Source: Own study on the basis of J. Krasodomska, *„Zarządzanie ryzykiem operacyjnym w bankach” (Operational Risk Management in Banks)*, PWE, Warsaw 2008, p. 34.

Fig. 5. The elements that delay the implementation of operating-risk management systems.

1. Difficulties connected with operational risk modelling.
2. Difficulties connected with the application of historical data.
3. Difficulties connected with the mixing of qualitative and quantitative information.
4. Difficulties with ensuring proper quality data.
5. The cost and time of implementation
6. No clear instructions on the part of the regulators.
7. Difficulties with data assessment/reporting.
8. Organisational-structure fear of introducing changes
9. Systems integration issues.
10. Access of qualified staff.
11. Insufficient engagement of the management in the project.

NOTE: 1 – the most important, 4- the least important.

Source: E. Leander, *An exclusive survey shows a reality gap, "Operational Risk", June 2003, vol. 4, No. 6, p. 29.*

In the situation where the occurrence of operational risk and potential loss is very low, a passive strategy may be assumed, that is the passive observation of risk. In the remaining situations it is necessary to undertake activities that include the elimination of the causes of risk, as presented in the Figure below²⁰.

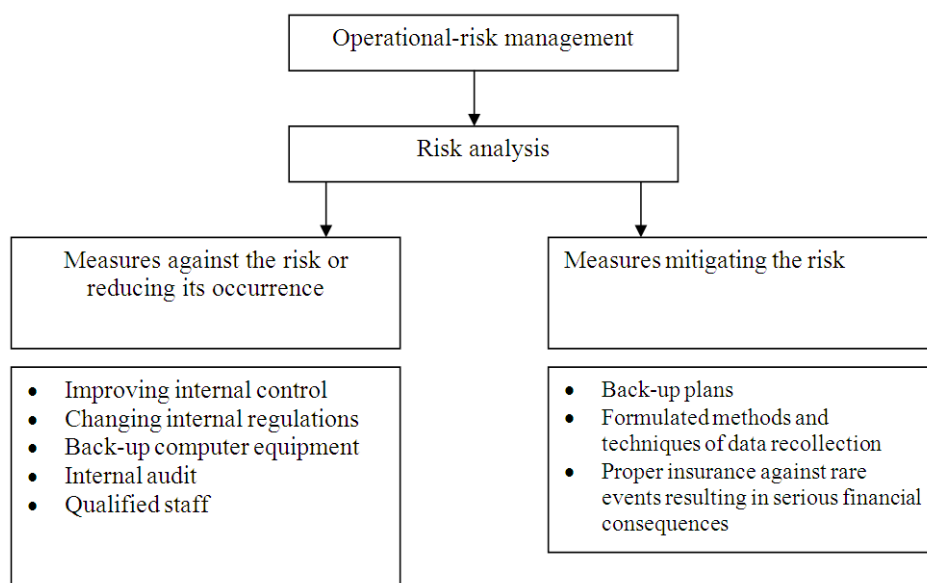
When observing the new areas of a bank's activities²¹, it is possible to distinguish a number of activities and tools used in the operating-risk management process. The basic ones are as follows:

- selecting people with proper qualifications,

- organisations and coherent risk-management systems,
- introducing internal regulations and instructions and the implementation of procedures,
- skills in the assignment of decisions
- Properly-managed accounting, records, and data processing registration systems,
- Managing information that is properly correlated with a system for entering data, reporting, monitoring and periodic auditing,
- internal control and supervision.

²⁰ J. Krasodomska, „Zarządzanie ryzykiem operacyjnym w bankach”, PWE, Warsaw 2008, pp. 16-18.

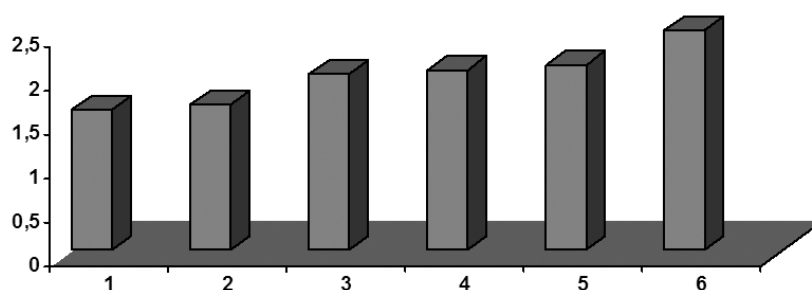
²¹ R. Štefko, P. Dorčák, F. Pollák, „Shopping on the internet from the point of view of customers”, *Polish Journal of Management Studies* 2011 vol.4, p. 220.

Fig. 6. Operational-risk management.

Source: J. Krasodomska, „Zarządzanie ryzykiem operacyjnym w bankach”, (*Operational-Risk Management in Banks*), PWE, Warsaw 2008, p. 36.

The correct combination and implementation of these activities and tools should result in the effective management of the operational risk, which in turn will produce financial and image-

related benefits for banks (Fig. 6). However, only constant monitoring, control and continuous assessment of the level of risk can minimise its impact on the bank's financial results²².

Fig. 7. The benefits arising from the implementation of the operational risk-management system.

1. Reduction of operating losses.
2. Improvement in management and financial results obtained.
3. Protection against damage to goodwill.
4. Improved reporting.
5. Optimisation of the economic capital.
6. Other.

NOTE: 1 - the most relevant, 4 - the least relevant.

Source: E. Leander, *An exclusive survey shows a reality gap, "Operational Risk", June 2003, vol. 4, No. 6, p. 28.*

²² P. Matkowski, „Zarządzanie ryzykiem operacyjnym” (*Operational-Risk Management*) Wolters Kluwer, Kraków 2006, p. 52.

6. SUMMARY

The increasingly-frequent and spectacular bankruptcies and financial problems of global companies have made operational-risk management an important topic. The examples of ineffective management of the operational risk include:

- The Barings Bank – a loss of USD 1.3 billion for the bank, which went bankrupt in February 1995, after the dealer Nick Leeson assumed a prominent position, far exceeding the bank's equity, on the derivatives and options markets, which generated losses following the earthquake in Kobe, Japan. A detailed analysis of this case showed that the failure was not basically caused by financial risk, but rather by the operational risk related to poor internal control and external audit, the insufficient knowledge and experience of the senior staff in respect of derivatives, and too complex an organisational structure.
- The Allied British Bank – a loss of USD 691 million, after the dealer, Jon Rusnak, did not arbitrate between option prices, forward prices, and spot quotations to diversify the risk, but carried on forward transactions. This was possible due to

the insufficient control of the derivatives units, too much trust in the employees and the poor internal and external controls.

The above examples prove that bank risk cannot be efficiently managed without taking operational risk into account. This risk, encompassing numerous aspects of bank activities, is connected with their development, the availability of new financial instruments and the world's civilisational and economic progress. To let banks develop and tailor to the clients' needs, the reasons, effects and methods of operational-risk management have to be examined. As much as the operational risk stemming from random events and relations with business circles can only be limited through proper management, the operational risk connected with HR and technologies can be almost entirely liquidated through optimum control, surveillance, and a security and training system.

Despite the operational risk being constantly analysed, it will continue to evolve along with the development of banking and financial instruments. That is why banks will have to thoroughly understand, constantly monitor and control this risk in order to guarantee fail-safe protection against it.

NOTY O AUTORACH:

Antoni Magdoń, doktor habilitowany, profesor KUL, pracownik Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II Wydziału Prawa i Nauk o Gospodarce w Stalowej Woli

Wincenty Kulpa, doktor nauk ekonomicznych, pracownik Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II Wydziału Prawa i Nauk o Gospodarce w Stalowej Woli

Aleksandra Surowiecka

Tożsamość konstytucyjna państwa

– analiza wybranego orzecznictwa niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego i polskiego Trybunału Konstytucyjnego w kontekście procesów integracji europejskiej (cz. I)

Constitutional identity of the state – analysis of selected case law of the German Federal Constitutional Court and the Polish Constitutional Court in the context of European integration processes (part I)

1. WSTĘP

Hipoteza, która w niniejszym artykule będzie poddana weryfikacji, brzmi: trybunały konstytucyjne Niemiec i Polski mają, co do zasady, nastawienie sprzyjające procesowi integracji europejskiej w ramach Unii Europejskiej, ale jednocześnie przyjmują rolę „strażników” – nie tylko krajowych norm i przepisów konstytucyjnych, lecz również państwowej tożsamości konstytucyjnej. W procesie integracji europejskiej sądy i trybunały konstytucyjne przyjmują niejako nową funkcję – kreacyjną. W artykule zostanie przedstawione, na wybranych orzeczeniach, w jaki sposób trybunały konstytucyjne Niemiec i Polski tworzą definicję tożsamości konstytucyjnej; omówiona zostanie także argumentacja trybunałów – dlaczego i w jaki sposób czują się one kompetentne do ochrony tej tożsamości. W pracy niezbędne będzie również odniesienie się pokrótce do dyskur-

su konstytucyjnego w ramach Unii Europejskiej – do pytań związanych z charakterem prawnym UE, suwerennością państwową oraz finalnością procesu integracji europejskiej. Niebagatelne znaczenie ma tutaj także relacja między prawem unijnym a prawem państw członkowskich. W końcowej części pracy zostanie podjęta próba prognozowania przyszłych „zachowań” sądów i trybunałów konstytucyjnych w Unii Europejskiej.

2. SĄDY KONSTYTUCYJNE W PROCESIE INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ – UWAGI OGÓLNE

Przed omówieniem poszczególnych orzeczeń trybunałów konstytucyjnych, warto krótko nawiązać do roli sądów konstytucyjnych w procesie integracji europejskiej. Pisząc o tym zagadnieniu, w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę m. in. na to, że w ramach Unii Europejskiej powstaje „zintegrowana eu-

ropejska przestrzeń prawna”¹. Wiąże się ona – po pierwsze – ze sprawowaniem przez sądy konstytucyjne państw członkowskich kontroli nad przekazywaniem kompetencji prawotwórczych i sądowych Unii Europejskiej. Jest to swego rodzaju filtr, „przez który materia konstytucyjna przenika do przestrzeni ponadpaństwowej”, a w konsekwencji także „prawo UE przenika do porządku krajowego”². Można tu wyróżnić dwie sytuacje: a) gdy sąd konstytucyjny posiada tzw. weto zawieszające (tzn. w razie stwierdzenia sprzeczności przepisów traktatu akcesyjnego z krajową konstytucją; ratyfikacja traktatu jest dopuszczalna tylko po stosownej zmianie konstytucji)³; b) gdy sąd konstytucyjny posiada tzw. weto absolutne (tzn. stwierdza, że istnieje taka materia konstytucyjna, która w żadnym razie nie podlega przekazaniu na rzecz organizacji ponadnarodowej)⁴. Po drugie, zintegrowana europejska przestrzeń prawna wiąże się z zapewnieniem skuteczności unijnemu prawu w ramach krajowego porządku konstytucyjnego. Jest to kwestia o tyle problematyczna, że nie istnieje współcześnie stosowna reguła, ani uprawniony podmiot, który by wskazał, co zrobić w sytuacji, gdy dojdzie do konfliktu między prawem UE, a konstytucją danego państwa członkowskiego. Wypracowana przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości zasada pierwszeństwa stosowania prawa unijnego przed prawem krajowym zdaje się często – jak

pokazuje praktyka – nie mieć zastosowania w przypadku norm rangi konstytucyjnej. Po trzecie, w ramach zintegrowanej europejskiej przestrzeni prawnej mówi się o kształtowaniu – wspólnych dla systemów prawnych państw członkowskich – tradycji konstytucyjnych, które stanowią podstawę zasad ogólnych prawa unijnego. Głównym punktem odniesienia jest tutaj art. 6 ust. 3 TUE.

E. Piontek jest zdania, że cały porządek prawny UE opiera się właśnie na poszanowaniu tych podstawowych wartości politycznych i prawnych, wspólnych dla ładu konstytucyjnego państw członkowskich. W procesie integracji europejskiej następuje przeniesienie tych wartości na poziom wspólny dla państw. W traktatowo określonych granicach powstaje zatem nadrzędny porządek prawny w stosunku do krajowego porządku prawnego.⁵ W doktrynie częściej jednak zaznacza się „pierwszeństwo stosowania” prawa unijnego, a nie jego „nadrzędność”, w stosunku do prawa państw członkowskich. Jak zasygnalizowano wcześniej, problem powstaje w przypadku kolizji prawa UE z normami konstytucyjnymi państw członkowskich. W krajowych konstytucjach różnie ujmowane są kwestie dotyczące integracji europejskiej, a w tym najważniejszej kwestii – powierzenia kompetencji. K. Działocha, na podstawie przeprowadzonych analiz różnych norm odnoszących się do „kwestii unijnej” w konstytucjach państw

¹ Na tę zintegrowaną przestrzeń prawną składają się: normy prawa pierwotnego i pochodnego UE, niepisane zasady ogólne oraz normy krajowe, wydane w celu wykonania zobowiązań, płynących z prawa UE. K. Wójtowicz, *Rola sądów konstytucyjnych w tworzeniu zintegrowanej europejskiej przestrzeni prawnej*, [w:] A. Frąckowiak-Adamska, R. Grzeszczak (red.), *Europejska przestrzeń sądowa*, Wrocław 2010, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 14-17

² *Ibidem*, s. 15.

³ Tak jest np. we Francji – francuska Rada Konstytucyjna posiada weto zawieszające.

⁴ Np. w Niemczech – FTK pisał w swoich orzeczeniach o tzw. niezmiennych zasadach niemieckiej konstytucji.

⁵ E. Piontek, *Konstytucje państw członkowskich w porządku prawnym Unii Europejskiej*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009, s. 404.

członkowskich stwierdził⁶, że najczęściej mowa jest w nich o „wspólnym wykonywaniu kompetencji” przez UE i państwa członkowskie⁷, niekiedy także o „przyzwoleniu na wykonywanie kompetencji” przez UE lub w jej ramach⁸, o „przekazaniu” lub „powierzeniu” kompetencji państwa pod określonymi warunkami i dla określonych celów⁹; rzadziej spotyka się przepisy dotyczące „wyrażenia zgody na ograniczenie suwerenności”¹⁰. Zdaniem C. Mika, mamy tutaj zatem do czynienia z istnym „chaosem konstytucyjnym”¹¹ – czasem w ogóle nie ma jednoznacznych formuł, w innych przypadkach występują określenia nie budzące wątpliwości; niekiedy w konstytucjach mowa jest o ograniczeniu suwerenności lub jej wykonywania, czasem – o wspólnym wykonywaniu kompetencji czy ich delegacji. Jak pisze C. Mik, wybór określonej formuły nie zależy od pozycji państwa w procesie integracji europejskiej w chwili akcesji, ale od wewnętrznych uwarunkowań i krajowej doktryny prawniczej.

Brak ściśle określonych (i zaakceptowanych we wszystkich państwach członkowskich) reguł, które określałyby wzajemne relacje między porządkami prawnymi, pochodzącymi z różnych źródeł (unijnego i krajowych – konstytucyjnych), może prowadzić do

pewnych trudności w relacjach między sądami konstytucyjnymi państw członkowskich, a Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości/Trybunałem Sprawiedliwości UE¹². Trudności te powstają, oczywiście, w procesie stosowania prawa. Z jednej strony, ratyfikując traktat akcesyjny, państwa uznają kompetencje ETS i jego orzecznictwo¹³. Z drugiej jednak strony, to niezależne sądy/trybunały konstytucyjne są właściwe do orzekania o fundamentalnych (konstytucyjnych) kwestiach w danym państwie członkowskim¹⁴. Sytuację tę komplikuje dodatkowo fakt, że UE nie ma własnych sądów w państwach członkowskich i zadanie zapewnienia stosowania prawa unijnego spoczywa przede wszystkim na sądach krajowych¹⁵. Sądy te stają się więc poniekąd powszechnymi sądami unijnymi, a krajowi sędziowie – sędziami europejskimi. Poszukiwanie balansu, „złotego środka” pomiędzy zasadą nadrzędności krajowych norm konstytucyjnych, a uwzględnieniem pierwszeństwa stosowania prawa unijnego, przy jednoczesnym zachowaniu zasady pewności prawa – jest często nad wyraz trudne.

Rozwiązaniem z tego typu sytuacji okazuje się być zwykle akceptacja koncepcji multicytryczności systemu prawa oraz pro-unijnej (przyjaznej prawu unijnemu) wykładni pra-

⁶ K. Działocha, *Poszukiwanie formuły suwerenności państwa-członka UE w polskiej nauce prawa*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego...*, s. 54-55. Por. także: Z. J. Pietraś, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006, s. 248 i n. oraz A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2009.

⁷ Tak jest np. w konstytucjach Francji, Portugalii, Hiszpanii.

⁸ Np. w konstytucjach Czech, Węgier, Słowacji.

⁹ Np. w konstytucjach RFN, Polski, Austrii, Luksemburga, Szwecji.

¹⁰ Np. w konstytucjach Włoch czy Grecji.

¹¹ C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne*, [w:] J. Kranz (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. 116.

¹² K. Wójtowicz, *Rola sądów konstytucyjnych...*, s. 13.

¹³ Por. art. 19 TUE oraz dawny art. 220 TWE.

¹⁴ Por. np. art. 173 Konstytucji RP.

¹⁵ K. Wójtowicz, *Rola sądów konstytucyjnych...*, s. 18.

wa krajowego. Czasem przyjmuje się w tym kontekście, że prawo UE nie jest prawem zewnętrznym, narzuconym przez inny podmiot, ale prawem poniekąd „własnym”. Tego rodzaju podejście odpowiada funkcjonalnej wykładni art. 4 ust. 3 TUE: „Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii.”¹⁶

Opisana wyżej koncepcja sprzyja „dialogowi” pomiędzy Trybunałem Sprawiedliwości UE, a sądami (w tym sądami konstytucyjnymi) państw członkowskich. O dialogu tym, w kontekście procedury pytań prejudycjalnych, pisze m.in. U. Haltern¹⁷. Niemiecki profesor, poszukując odpowiedzi na pytanie o przyczyny tak ogromnego – jego zdaniem – sukcesu tej procedury, pisze m. in. o czterech możliwych powodach.

Po pierwsze, z neorealistycznego punktu widzenia, Trybunał Sprawiedliwości reprezentuje w swoich orzeczeniach nie tylko interes Wspólnoty, ale także – w pewnym stopniu

– interes państw członkowskich. Po drugie, współpraca między Trybunałem, a sądami państw członkowskich oznacza, że sądy krajowe – orzekające dotychczas tylko w ramach prawa wewnętrznego – po przystąpieniu ich kraju do UE, nabywają kompetencję do orzekania (względnie: do współ-orzekania) również w sprawach z zakresu prawa unijnego. Z pewnym uogólnieniem można stwierdzić, że krajowi sędziowie przejmują tym samym po części kompetencje władzy ustawodawczej w swoim państwie, ponieważ orzekają o (nie)zgodności uchwalonych wcześniej krajowych aktów prawnych z prawem unijnym. W konsekwencji, w ich wyrokach mowa jest o tym, że – przykładowo – dana ustawa nie może być w określonej sytuacji zastosowana. U. Haltern określa to zjawisko jako „przyrost władzy politycznej” sądów państw członkowskich („*Zuwachs an politischer Macht*”).¹⁸ Po trzecie, powodem owocnej współpracy między Trybunałem unijnym, a sądami państw członkowskich jest również „dialog konstytucyjny” („*Verfassungsdialog*”).¹⁹ Warto przy tym zauważyć, że ETS (w ramach procedury pytań prejudycjalnych) nie może po prostu – jak typowy sąd – rozstrzygać sporów, ale musi formułować wskazówki dla sądów krajowych²⁰. To z kolei prowadzi do ostatniej, czwartej, uwagi: zdaniem U. Halterna, dialog i współpraca między ETS a sądami krajowymi odbywa się na zasadzie dobrowolności, a nie

¹⁶ Por. również dawny art. 10 TWE.

¹⁷ Por. art. 267 TFUE i dawny art. 234 TWE. U. Haltern, *Europarecht. Dogmatik im Kontext*, Wyd. 2, Tübingen 2007, Mohr Siebeck, s. 195 i n.

¹⁸ Niektórzy uważają wprawdzie, że opisana tu władza sądów krajowych jest pozorna, gdyż są one zobligowane – w ramach procedury pytań prejudycjalnych – do wydawania wyroków zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości. U. Haltern twierdzi jednak, iż jest to władza realna. *Ibidem*, s. 202.

¹⁹ *Ibidem*, s. 200.

²⁰ Por. M. P. Maduro, *Wykładnia prawa wspólnotowego – funkcja orzecznicza w kontekście pluralizmu konstytucyjnego*, [w:] A. Frąckowiak-Adamska, R. Grzeszczak (red.), *Europejska przestrzeń...*, s. 50.

przymusu, a to – wydawałoby się, paradoksalnie – prowadzi do zwiększonej aktywności sądów krajowych w ramach opisanego wyżej dialogu z unijnym Trybunałem.

Należy jednak pamiętać, że zasada lojalnej współpracy i wynikający z niej obowiązek zgodnej z prawem UE wykładni prawa krajowego, odbywające się w ramach opisanego wyżej dialogu, mają pewne granice. Przykładowo, E. Łętowska uważa: „ja (...) zrobię wszystko, co potrafię, przy pomocy interpretacji, aby uniknąć konfliktu i konieczności bezpośredniego zajęcia stanowiska w konkretnym sporze konstytucyjnym, w którym stawką jest decyzja o priorytecie prawa wspólnotowego. Wiem jedno, że jest w pewnym momencie granica, która powiedziec każe *non possumus* i tę granicę wyznaczają trybunały konstytucyjne, gdy dojdą do wniosku, że przekazana organom wspólnotowym kompetencja prowadzi do dymisji zasad, z jakich nie wolno zrezygnować. W tym momencie, gdy taki konflikt się pojawi, sądzę, że trybunały konstytucyjne będą mówiły *non possumus*.”²¹

3. FEDERALNY TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY (NIEMCY) – ANALIZA WYBRANEGO ORZECZNICTWA

Republika Federalna Niemiec jest jednym z krajów założycielskich Wspólnot, ma zatem długą historię członkostwa. Ponadto, niemiec-

ki Trybunał Konstytucyjny – *Bundesverfassungsgericht* – okazał się być w tzw. „sprawach europejskich” niezwykle aktywny. Z tych powodów nie sposób jest, choćby ogólnie, przedstawić wszystkich orzeczeń Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, z ich stanem faktycznym i prawnym. Uwaga zostanie zatem w niniejszym artykule skupiona na zasadniczych tezach tych orzeczeń, które ze względu na cel całej pracy wydają się najbardziej istotne.

Na początku należy wymienić tzw. orzeczenie *Solange I* z 1974 r.²² Sędziowie FTK stwierdzili w nim, że „konstytucyjne upoważnienie do *przeniesienia praw zwierzchnich na instytucje międzynarodowe* (art. 24 Ustawy Zasadniczej) musi być interpretowane w kontekście całej regulacji konstytucyjnej. Upoważnienie to nie otwiera drogi do zmiany zasadniczej konstrukcji porządku konstytucyjnego (*Grundstruktur der Verfassung*), na której opiera się jego tożsamość, bez zmiany tekstu konstytucji, jedynie poprzez ustawodawstwo instytucji międzynarodowych.”²³ Warto dodać, że art. 24 ust. 1 niemieckiej UZ należy do tzw. przepisów integracyjnych, czyli bezpośrednio związanych z uczestnictwem RFN w strukturach unijnych. Stanowi on, że Federacja może – w drodze ustawy – przenieść prawa zwierzchnie na instytucje międzynarodowe²⁴.

W omawianym orzeczeniu FTK uznał także, że jest kompetentny do badania zgodności wspólnotowego prawa pochodnego

²¹ Prof. E. Łętowska zajęła tym samym stanowisko w ramach dyskusji na temat stosowania prawa międzynarodowego i wspólnotowego w Polsce. Por. zapis tej dyskusji: M. Granat (red.), *Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego w wewnętrznym porządku prawnym Francji i Polski*, Warszawa 2007, Wydawnictwo Sejmowe, s. 54.

²² BVerfGE 37, 271.

²³ Tłumaczenie: K. Zaradkiewicz (red.), *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem unijnym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego 2010, Zespół Orzecznictwa i Studiów, s. 74.

²⁴ „Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.” „The Federation may by a law transfer sovereign powers to international organizations.” Niemiecka wersja Ustawy Zasadniczej znajduje się na stronie: <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html> (z dnia 01.07.2012 r.). Angielska wersja: <https://www.btg.bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (z dnia 01.07.2012 r.).

z prawami podstawowymi, gwarantowanymi w niemieckiej konstytucji – tak długo, dopóki Wspólnoty nie zapewnią przestrzegania tych praw w sposób i w zakresie porównywalnym z niemieckim prawem konstytucyjnym. Ponadto, to sąd niemiecki ma ustalać granice supremacji prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego, przy czym uznano, że prawo wspólnotowe nie jest ani prawem krajowym, ani międzynarodowym, lecz niezależnym systemem prawnym, tworzonym przez źródło autonomiczne²⁵.

W 1986 r. FTK wydał kolejne bardzo ważne orzeczenie (tzw. *Solange II*)²⁶, w którym odwrócone zostało domniemanie z wyroku *Solange I*, dotyczące ochrony praw podstawowych. Niemiecki Trybunał uznał, że dopóki Wspólnoty Europejskie zapewniają „skuteczną ochronę praw podstawowych (...), w istocie równą niewzruszalnej ochronie praw podstawowych wynikającej z niemieckiej UZ, a zwłaszcza generalnie poręczając nienaruszalność istoty praw podstawowych – dopóty Federalny Trybunał Konstytucyjny nie będzie już wykonywać swoich kompetencji w odniesieniu do kwestii dopuszczalności stosowania pochodnego prawa wspólnotowego, funkcjonującego jako podstawa prawna działań niemieckich sądów lub organów administracji na obszarze władzy zwierzchniej RFN, a tym samym nie będzie badać zgodności pochodnego prawa wspólnotowego z gwarancjami

prawa podstawowych zawartymi w UZ.”²⁷ Jak pisze Z. J. Pietraś, w omawianym orzeczeniu FTK zajął pozycję bardziej pro-integracyjną, niż w *Solange I*. Co do zasady, niemiecki Trybunał nie będzie już sprawdzał, czy akty prawa wspólnotowego naruszają UZ, jednakże – w wyjątkowych sytuacjach – nadal będzie przyznawać wyższość krajowemu prawu konstytucyjnemu. Dopóki nie istnieje europejska struktura federalna, dopóty problem ochrony praw człowieka nie będzie rozstrzygnięty ostatecznie²⁸.

Solange II wpisywało się w nurt „umiarkowanie proeuropejskiego”²⁹ rozwoju orzecznictwa FTK – w orzeczeniu tym doceniony został wspólnotowy system ochrony prawnej, a ETS określony został jako „ustawowy sędzia” w rozumieniu art. 101 ust. 1 UZ³⁰.

Na temat ochrony praw podstawowych – w duchu kontynuacji doktryny *Solange II* – niemiecki Trybunał zajął stanowisko również przy okazji badania konstytucyjności Traktatu o Unii Europejskiej. W tzw. orzeczeniu *Maastricht*³¹, FTK zadeklarował „kooperację” z ETS w sprawowaniu kontroli dopuszczalności stosowania w Niemczech aktów wtórnego prawa wspólnotowego, polegającą na ograniczeniu się FTK do roli „generalnego gwaranta” przestrzegania niewzruszonego standardu tych praw, przyjętego w UZ³².

Niezwykle ciekawe są również pozostałe tezy orzeczenia *Maastricht*. Konstytucyjność

²⁵ Z. J. Pietraś, *Prawo wspólnotowe...*, s. 257-258.

²⁶ BVerfGE 73, 339.

²⁷ K. Zaradkiewicz (red.), *Relacje między prawem konstytucyjnym...*, s. 80.

²⁸ Z. J. Pietraś, *Prawo wspólnotowe...*, s. 258.

²⁹ K. Zaradkiewicz (red.), *Relacje między prawem konstytucyjnym...*, s. 81.

³⁰ „Nikt nie może zostać pozbawiony swojego ustawowego sędziego”, czyli nikogo nie można pozbawić prawa do rozpoznawania jego sprawy przez sąd, którego właściwość i skład wynika z ustawy. *Ibidem*, s. 80.

³¹ BVerfGE 89, 155.

³² K. Zaradkiewicz (red.), *Relacje między prawem konstytucyjnym...*, s. 90.

TUE została, co do zasady, potwierdzona, jednakże FTK uznał się za właściwy do kontrolowania, „czy wydane przez instytucje i organy europejskie akty prawne mieszczą się w granicach przyznanych im praw zwierzchnich, czy też je przekraczają.”³³ Trybunał zaznaczył bowiem, że Unia Europejska działa na zasadach: subsydiarności (pomocniczości) oraz kompetencji powierzonych (przyznanych); nie posiada zatem kompetencji do określania własnych kompetencji („Kompetenz-Kompetenz”). Dopuszczalna jest wprowadzenie teleologiczna interpretacja traktatów, jednakże jej rezultatem nie może być tworzenie nowych zadań czy kompetencji unijnych instytucji, ani też rozszerzanie już istniejących. Ponadto, zdaniem niemieckiego Trybunału, Unia powinna ograniczać intensywność swoich regulacji w celu „ochrony tożsamości narodowej państw członkowskich”³⁴ – zgodnie z zasadą proporcjonalności. W wyroku zostało podkreślone, że TUE ustanawia „związek państw, którego celem jest urzeczywistnianie coraz ściślejszej unii narodów Europy zorganizowanych w państwa, nie ustanawia natomiast

jednego państwa, opartego na jakimś jednym – europejskim – narodzie państwowym.”³⁵ Unia jest zatem wspólnotą (związkiem) państw („*Staatenverbund*”), a nie konfederacją („*Staatenbund*”) czy państwem federalnym („*Bundestaat*”) ³⁶; to państwa pozostają w procesie integracji europejskiej „panami traktatów” („*Herren der Verträge*”). Niemcy wprowadziły się traktatem, zawartym na czas nieokreślony, jednakże członkostwo w strukturach integracyjnych może – w ostateczności – zostać zniesione przez tzw. „akt przeciwny”. RFN określono w omawianym wyroku jako kraj, na mocy własnego prawa, w pełni suwerenny. Ponadto, FTK podkreślił znaczenie tzw. niezmiennych zasad niemieckiego porządku konstytucyjnego³⁷.

Wyrok *Maastricht* był jednym z najważniejszych w niemieckim orzecznictwie, a główne jego tezy powtarzano w kolejnych latach³⁸. Zanim przedstawione zostanie ostatnie z orzeczeń, w sprawie Traktatu z Lizbony, warto zaznaczyć, że w 2000 r. w Niemczech dokonano zmiany konstytucji³⁹. Sędziowie z Karlsruhe stoją wprowadzenie na straży norm

³³ *Ibidem*, s. 88.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*, s. 85.

³⁶ Z. J. Pietraś, *Prawo wspólnotowe...*, s. 258-259. Por. także: R. Arnold, *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego a proces integracji europejskiej*, „*Studia Europejskie*” 1999, nr 1, s. 95-106.

³⁷ Na mocy art. 79 ust. 3 UZ (tzw. klauzula wieczysta – „*Ewigkeitsklausel*”), w związku z art. 20 i art. 1 UZ, niedopuszczalne są zmiany w niemieckiej konstytucji, których skutkiem byłoby uszczuplenie zasad demokracji, federalizmu, podziału władz i państwa socjalnego, nienaruszalności godności osoby ludzkiej, ochrony nienaruszalnych i niezbywalnych praw człowieka oraz bezpośredniego związania władz publicznych prawami podstawowymi. K. Zaradkiewicz (red.), *Relacje między prawem konstytucyjnym...*, s. 86.

³⁸ *Ibidem*, s. 91-109.

³⁹ Ustawą z dn. 19.12.2000 r. znolizowano art. 12 a ust. 4 zd. 2 UZ. Zgodnie z nowym brzmieniem tego przepisu, kobiety nie mogą w żadnym przypadku być zobowiązane do pełnienia służby z bronią w ręku. Poprzednie przepisy niemieckiej UZ były niezgodne – jak stwierdził ETS – z Dyrektywą 76/207/EWG z dnia 09.02.1976 r., ponieważ wykluczały w sposób generalny zatrudnianie kobiet w armii na stanowiskach związanych z posługiwaniem się bronią. Zezwalały jedynie na ich zatrudnienie w wojskowej służbie zdrowia i w formacjach muzyki wojskowej. Por. wyrok: C-285/98, *Tanja Kreil v. Bundesrepublik Deutschland*, [2000] ECR I-69. Por. także omówienie wyroku: P. Mikłaszewicz, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych według orzecznictwa ETS i Sądu Pierwszej Instancji*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Orzecznictwa i Studiów, 2005, <http://www.trybunal.gov.pl/epublikacje/download/PIERWSZENSTWO.pdf> (z dnia 01.07.2012 r.), s. 16-17.

konstytucyjnych, niejednokrotnie przyznając im wyższość wobec prawa unijnego, jednakże – jak się okazało – w pewnych sytuacjach, na skutek orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, dochodzi do zmiany Ustawy Zasadniczej.

Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30.06.2009 r. (tzw. orzeczenie lizbońskie – *Lissabon-Urteil*)⁴⁰ został wydany w odpowiedzi na zarzuty, dotyczące sprzeczności z przepisów Traktatu z Lizbony z Ustawą Zasadniczą⁴¹. Zarzuty zostały sformułowane w czasie, kiedy nowy traktat znajdował się jeszcze w fazie ratyfikacji, a dotyczyły głównie kwestii suwerenności Niemiec, zasady demokracji i podziału władz.

W omawianym wyroku stwierdzona została zasadnicza zgodność Traktatu z Lizbony z niemiecką konstytucją. FTK zaznaczył, że Niemcy – zgodnie z art. 23 UZ – współdziałają w rozwoju Unii Europejskiej dla urzeczywistnienia zjednoczonej Europy. Na gruncie obowiązujących przepisów niedopuszczalne jest jednak przystąpienie RFN do europejskiej federacji ani (związane z tym) przekazanie suwerenności takiemu podmiotowi przez państwo niemieckie. Powtórzono zatem niektóre tezy z poprzednich orzeczeń – podkreślono m.in., że istnieje zgoda co do uczestnictwa Niemiec w europejskim projekcie, rozumianym jako „związek państw” („*Staatenverbund*”). Taki ścisły, trwały związek suwerennych państw, ma wykonywać, na

podstawie traktatów założycielskich i zmieniających, powierzone mu zadania, zgodnie z przyznanymi kompetencjami. Jednakże to państwa pozostają „panami traktatów”, a ich obywatele – podmiotami demokratycznej legitymacji. Ponownie zatem podkreślona została aktualność zasady kompetencji powierzonych w odniesieniu do instytucji unijnych oraz międzynarodowy charakter traktatów⁴².

FTK zaznaczył w orzeczeniu, że po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, Niemcy pozostaną suwerennym państwem i podmiotem prawa międzynarodowego. Niemieckie państwo stale posiada zatem władzę państwową („*Staatsgewalt*”) i władzę konstytucyjną („*verfassungsgebende Gewalt*”), a niemieckie terytorium w dalszym ciągu należy tylko i wyłącznie do RFN; również co do dalszego istnienia niemieckiego narodu sędziowie z Karlsruhe nie mają żadnych wątpliwości⁴³.

W wyroku zwrócono uwagę na konieczność wzmocnienia praw, jakie posiadają *Bundestag* i *Bundesrat*. Niemiecki Trybunał stwierdził, że ilekroć decyzje podjęte na poziomie europejskim będą miały na celu przydzielenie instytucjom UE nowych kompetencji, zmianę sposobu podejmowania decyzji lub gdy będą dotyczyły niemieckiej suwerenności, wówczas zgoda na takie decyzje, wyrażona przez przedstawiciela RFN w Radzie Europejskiej, zależeć ma od stanowiska, wyrażonego przez *Bundestag*⁴⁴.

⁴⁰ BVerfGE 123, 267.

⁴¹ Krótkiego omówienia niemieckiego wyroku lizbońskiego dokonałam w artykule: A. Surowiecka, *Reformy Unii Europejskiej według regulacji Traktatu z Lizbony a suwerenność państw członkowskich*, „*Civitas Europae*”, 2010, nr 2, s. 17-18.

⁴² UE jest „traktatową unią suwerennych państw” – K. Zaradkiewicz (red.), *Relacje między prawem konstytucyjnym...*, s. 111.

⁴³ Por. ust. 298 omawianego wyroku.

⁴⁴ Tzw. „*Begleitgesetz*” reguluje udział niemieckiego parlamentu i landów, jeśli chodzi o stanowienie prawa europejskiego. Dotyczy to zwłaszcza zwiększonej ilości obszarów, w których głosowanie w Unii odbywa się na zasadzie kwalifikowanej większości. *Bundestag* i *Bundesrat* mogą ponadto zgłaszać sprzeciw, kiedy ich zdaniem nastąpi złamanie zasady subsydiarności.

Sędziowie z Karlsruhe powtórzyli w wyroku lizbońskim, za wcześniejszymi orzeczeniami FTK, że czują się kompetentni do tego, aby badać akty prawa unijnego pod kątem ich zgodności z niemiecką Ustawą Zasadniczą⁴⁵. Mowa jest tu konkretnie o zgodności z „nie-tykalnym jądrem tożsamości konstytucyjnej Ustawy Zasadniczej” („*der untastbare Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes*”)⁴⁶. Aż piętnaście razy pojawia się w orzeczeniu lizbońskim termin „tożsamość konstytucyjna” („*Verfassungsidentität*”), której FTK nadaje materialną treść. Zdefiniowana jest ona jako pewien zbiór, zawierający w sobie: zasadę demokracji, państwa prawnego i socjalnego oraz prawa podstawowe.⁴⁷ Zdaniem FTK, żadnym niemieckim instytucjom, ani przedstawicielom państwa niemieckiego, nie został udzielony mandat do rozporządzania niemiecką „tożsamością konstytucyjną”. Sędziowie z Karlsruhe podkreślili, że będą stać na straży tej zasady i kontrolować, czy przestrzegany jest art. 79 ust. 3 UZ, zgodnie z którym „zmiana Ustawy Zasadniczej, która narusza podział Federacji na landy, zasadnicze współdziałanie landów w zakresie ustawodawstwa albo zasady zawarte w artykułach 1 i 20, jest niedopuszczalna”⁴⁸.

Zaznaczono również, że nowe kompetencje, które przyznano Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony, nie stanowią elementów uzasadniających jej państwowość („*Die neu begründeten Zuständigkeiten sind (...) keine 'staatsbegründenden Elemente'*”) i nie umniejszają suwerennej państwowości Niemiec⁴⁹. Państwom członkowskim UE należy pozostawić konieczną swobodę decydowania o takich kwestiach, jak: prawo karne, prawo rodzinne, podatki, religia, wydatki socjalne, sprawy wojska czy policji.

Podsumowując krótko uwagi dotyczące argumentacji FTK – zarówno w wyroku lizbońskim, jak i we wcześniejszych orzeczeniach – można stwierdzić, że powinność przestrzegania zasad demokracji, państwa prawnego, socjalnego i federacyjnego oraz zasady subsydiarności, a także zapewnienie porównywalnej z przewidzianą w UZ ochrony praw podstawowych, stanowi próbę określenia „tożsamości konstytucyjnej” państwa niemieckiego. Tożsamość ta nie może ulec naruszeniu w wyniku przynależności Niemiec do Unii Europejskiej. Wszelkie zmiany, które wiążą się z członkostwem RFN w UE, a które miałyby naruszyć „normy niezmiennie konstytucji”, są niedopuszczalne⁵⁰.

⁴⁵ Por. ust. 334 wyroku oraz uwagi, zamieszczone w artykule: E. Klein, *Bemerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts*, [w:] R.T. Baus, M. Borchard, G. Krings (red.), *Europäische Integration und deutsche Verfassungsidentität*, Berlin 2010, Konrad Adenauer Stiftung, s. 107-108.

⁴⁶ Ust. 240 wyroku.

⁴⁷ Por. P. Bała, „Tożsamość konstytucyjna” a Traktat z Lizbony. Tezy wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30 czerwca 2009 r., „Ius Novum” 2010, nr 2, s. 22.

⁴⁸ Art. 1 UZ: „(1) Godność człowieka jest nienaruszalna. Jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem całej władzy państwowej. (2) Naród Niemiecki uznaje przeto nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka za podstawę każdej ludzkiej społeczności, pokoju i sprawiedliwości na świecie. (3) Następujące prawa zasadnicze wiążą ustawodawstwo, władzę wykonawczą i wymiar sprawiedliwości jako prawo bezpośrednio obowiązujące.” Art. 20 UZ: „(1) Republika Federalna Niemiec jest demokratycznym i socjalnym państwem federalnym. (2) Wszelka władza państwowa pochodzi od narodu. Naród sprawuje ją poprzez wybory, głosowania oraz poprzez specjalne organy ustawodawstwa, władzy wykonawczej i wymiaru sprawiedliwości. (3) Ustawodawstwo jest związane porządkiem konstytucyjnym, zaś władza wykonawcza i wymiar sprawiedliwości ustawą i prawem. (4) Wobec każdego, kto usiłuje obalić ten porządek, wszyscy Niemcy mają prawo do oporu, jeśli inne przeciwdziałanie nie jest możliwe.”

⁴⁹ Ust. 351 wyroku.

⁵⁰ P. Sarnecki (red.), *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, Warszawa 2007, Wolters Kluwer, s. 286.

STRESZCZENIE:

W niniejszym artykule analizie poddane zostały wybrane orzeczenia niemieckiego i polskiego trybunału konstytucyjnego w celu odpowiedzi na pytanie, jak definiowana jest w tych orzeczeniach „państwowa tożsamość konstytucyjna”. Co do zasady, sędziowie obu trybunałów pozytywnie wypowiadają się odnośnie uczestnictwa ich kraju w procesie integracji europejskiej. Zarówno w Polsce, jak i w Niemczech, respektowana jest zasada bezpośredniego stosowania prawa UE i przychylności wykładni krajowego prawa w stosunku do prawa unijnego; akceptowana jest również autonomia europejskiego porządku prawnego. We wszystkich wyrokach sądów konstytucyjnych stwierdza się zasadniczą zgodność danego traktatu UE z krajową konstytucją. Można zatem, z tej perspektywy, mówić o swoistym dialogu między państwowymi trybunałami, a Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości; wydaje się, że krajowi sędziowie tworzą z sędziami ETS pewną wspólnotę wartości.

Z drugiej jednak strony, daje się zauważyć – zwłaszcza w kontekście wyroków związanych z Traktatem z Lizbony – że najwyższa konstytucyjna władza sądownicza w państwach członkowskich zaczyna tworzyć pewną wspólnotę, która solidarnie strzeże suwerenności i tożsamości konstytucyjnej swego kraju. Na tę suwerenność i tożsamość konstytucyjną składają się wprawdzie, w zależności od danego kraju, różne elementy. Wspólny jest jednak sędziom w państwach członkowskich pogląd na najwyższą moc prawną krajowej konstytucji i przekonanie o suwerennym statusie państw członkowskich w Unii Europejskiej.

Wydaje się, że również inne sądy i trybunały konstytucyjne państw członkowskich

przyjmą w kwestii suwerenności i tożsamości konstytucyjnej podobne stanowiska, stając się swego rodzaju „strażnikami” krajowej tożsamości konstytucyjnej.

SŁOWA KLUCZOWE:

tożsamość, konstytucja, prawo konstytucyjne, Traktat Lizboński, trybunał konstytucyjny, integracja europejska.

SUMMARY:

In this article, the subjects of analysis have been selected judgments of the German and Polish constitutional court. The goal was to answer the question of how the “constitutional identity of the state” is defined. In most cases, the judges of both courts speak positively about their country’s participation in the process of European integration. Both in Poland and Germany, the principle of direct applicability of EU law is being respected. Furthermore, the autonomy of European law is accepted. As the judgments show, the EU treaties are compatible with national constitutions. From this point of view, we can talk about some kind of dialogue between the national constitutional courts and the European Court of Justice; there is something like a community of values between them.

On the other hand, there can be observed – especially in the context of the judgments dedicated to the Treaty of Lisbon – that the judges of highest constitutional judiciary in the Member States create a community for safeguarding of the sovereignty and constitutional identity of their country. The judges create different definitions for the constitutional identity, but they share the common view on the supremacy of the national constitution and sovereignty of their country.

BIBLIOGRAFIA:

1. Arnold R., *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego a proces integracji europejskiej*, „Studia Europejskie” 1999, nr 1, s. 95-106.
2. Bała P., „Tożsamość konstytucyjna” a Traktat z Lizbony. Tezy wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30 czerwca 2009 r., „Ius Novum” 2010, nr 2, s. 7-37.
3. Działocha K., *Poszukiwanie formuły suwerenności państwa-członka UE w polskiej nauce prawa*, [w:] Wawrzyniak J., Laskowska M. (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, „Wydawnictwo Sejmowe”, Warszawa 2009, s. 45-61.
4. Granat M. (red.), *Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego w wewnętrznym porządku prawnym Francji i Polski*, „Wydawnictwo Sejmowe”, Warszawa 2007.
5. Haltern U., *Europarecht. Dogmatik im Kontext*, Wyd. 2, Mohr Siebeck, Tübingen 2007.
6. Jamróz A., *Konstytucyjne gwarancje implementacji prawa międzynarodowego i wspólnotowego w Polsce*, [w:] Granat M. (red.), *Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego w wewnętrznym porządku prawnym Francji i Polski*, „Wydawnictwo Sejmowe”, Warszawa 2007, s. 25-30.
7. Klein E., *Bemerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts*, [w:] Baus R. T., Borchard M., Krings G. (red.), *Europäische Integration und deutsche Verfassungsidentität*, Konrad Adenauer Stiftung, Berlin 2010, s. 99-109.
8. Kuśtra A., *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2009.
9. Maduro M. P., *Wykładnia prawa wspólnotowego – funkcja orzecznicza w kontekście pluralizmu konstytucyjnego*, [w:] Frąckowiak-Adamska A., Grzeszczak R. (red.), *Europejska przestrzeń sądowa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010, s. 33-50.
10. Mik C., *Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne*, [w:] Kranz J. (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, „Prawo i Praktyka Gospodarcza”, Warszawa 2006, s. 80-147.
11. Miłkaszewicz P., *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych według orzecznictwa ETS i Sądu Pierwszej Instancji*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Orzecznictwa i Studiów, Warszawa 2005, <http://www.trybunal.gov.pl/epublikacje/download/PIERWSZENSTWO.pdf>.
12. Pietras Z. J., *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006.
13. Piontek E., *Konstytucje państw członkowskich w porządku prawnym Unii Europejskiej*, [w:] Wawrzyniak J., Laskowska M. (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, „Wydawnictwo Sejmowe”, Warszawa 2009, s. 395-425.
14. Sarnecki P. (red.), *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
15. Sobczyk P., *Propozycje zmian Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. w projektach ustaw o zmianie Konstytucji*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 1-2, s. 157-173.
16. Surowiecka A., *Reformy Unii Europejskiej według regulacji Traktatu z Lizbony a suwerenność państw członkowskich*, „Civitas Europae” 2010, nr 2, s. 9-22.
17. Wójtowicz K., *Rola sądów konstytucyjnych w tworzeniu zintegrowanej europejskiej przestrzeni prawnej*, [w:] Frąckowiak-Adamska A., Grzeszczak R. (red.), *Europejska przestrzeń sądowa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010, s. 13-26.
18. Zaradkiewicz K. (red.), *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem unijnym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Orzecznictwa i Studiów, Warszawa 2010.
19. <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>
20. <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>
21. BVerfGE 73, 339.

22. BVerfGE 89, 155.

23. BVerfGE 123, 267.

24. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego P 1/05, OTK ZU 2005, nr 4A, poz. 42.

25. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego K 18/04, OTK ZU 2005, nr 5A, poz. 49.

26. Ustawa z dn. 8.09.2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2006 r., nr 200, poz. 1471.

NOTA O AUTORCE:

Aleksandra Surowiecka, magister, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Nauk Społecznych, Stacjonarne Studia Doktoranckie Nauk o Polityce, Filozofii i Socjologii; absolwentka na kierunkach: prawo (Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii UW.) i stosunki międzynarodowe (Wydział Nauk Społecznych UW.); główne kierunki zainteresowań: prawo Unii Europejskiej, prawo konstytucyjne, europejska przestrzeń publiczna; kontakt: a.surowiecka@gmail.com. Autorka jest stypendystką w ramach projektu „Rozwój potencjału i oferty edukacyjnej Uniwersytetu Wrocławskiego szansą zwiększenia konkurencyjności Uczelni”.

Łukasz Furman

Amortyzacja środków trwałych, a optymalizacja podatkowa

Amortization and tax optimalization

1. WSTĘP

Środki trwałe są nieodzownym elementem w każdej działalności gospodarczej. Ich wielkość i struktura zależne są od każdego przedsiębiorcy, bowiem każdy z nich decyduje o potrzebnych składnikach majątkowych. Ważną sprawą jest fakt, iż środki trwałe nie mogą być przestarzałe, ponieważ utrudnione jest prowadzenie działalności. Z użyciem środków trwałych przedsiębiorcy mogą planować, jak uzyskać największe korzyści na gruncie rozliczeń publiczno-prawnych.

Celem artykułu jest przedstawienie zagadnienia amortyzacji podatkowej środków trwałych w kontekście optymalizacji podatkowej oraz ukazanie oszczędności, jakie mogą wnosić do działalności gospodarczej. Podatki stanowią widoczny element kosztów przedsiębiorstwa. W związku z tym muszą być monitorowane pod kątem ich jak najmniejszego udziału w kosztach firmy. Wpłynąć można na to w różny sposób. Jedną z dróg są dostępne regulacje, zarówno w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych, jak i podatku dochodowym od osób fizycznych. Są one w większości tożsame i pozwalają jednostkom gospodarczym

na skorzystanie z szeregu dostępnych narzędzi podatkowych, które pomagają optymalizować pozycję przedsiębiorstwa w odniesieniu do podatków.

2. POJĘCIE OPTIMALIZACJI PODATKOWEJ

Zagadnienie optymalizacji podatkowej ściśle łączy się z procesem zarządzania podatkami. polega na poszukiwaniu i wprowadzeniu rozwiązań korzystnych finansowo dla jednostki gospodarczej w ramach rozrachunków publiczno-prawnych. Na gruncie prawa podatkowego jest ona legalna i prowadzi do obniżenia ciężaru podatkowego. Zastosowanie optymalizacji podatkowej w danym przedsiębiorstwie powinno się rozpocząć od analizy obowiązujących przepisów podatkowych, jak również dostępnego orzecznictwa i interpretacji w zakresie podatków.

Wiedza o dopuszczalnych sposobach kształtowania wysokości obciążeń podatkowych jest bardzo ważnym czynnikiem w prowadzeniu działalności gospodarczej. Głównym punktem podjętych działań powinno być optymalne przygotowanie i wprowadzenie przyjętych rozwiązań, korzystnych finansowo

wo z punktu widzenia prowadzonego przedsiębiorstwa. Proces optymalizacji podatkowej powinien być zaplanowany w każdym szczególe, by wyjść na korzyść dla przedsiębiorstwa pod względem oszczędności finansowych. Szczególnym dobrodziejstwem jest wówczas, kiedy gospodarka jest w kryzysie i są zatory płatnicze¹.

W początkowej fazie kierownictwo jednostki powinno zidentyfikować najistotniejsze obszary wpływające na efektywność rozliczeń podatkowych. Podstawowe formy optymalizacji podatkowej dotyczą zarządzania elementami kosztów podatkowych. Z kolei bardziej skomplikowane odnoszą się do składników aktywów i pasywów przedsiębiorstw oraz korzystniejszych niż w Polsce jurysdykcji podatkowych.

W Polsce o optymalizacji wypowiedział się Sąd Administracyjny w jednym ze swoich wyroków: „Z żadnej normy prawnej nie można wyprowadzić zasady nakładającej na podatnika obowiązek działania do powstania zobowiązania podatkowego w najwyższej możliwej wysokości. Jeżeli obowiązujący porządek prawny stwarza podatnikowi możliwość wyboru kilku legalnych konstrukcji do osiągnięcia zamierzonego celu gospodarczego, z których każda będzie miała inny wymiar podatkowy, to wybór najkorzystniejszego podatkowo rozwiązania nie może być traktowany jako obejście prawa”².

W praktyce potrzeba wyraźnie rozróżnić optymalizację podatkową od uchylania się od opodatkowania, co sprowadza się do celowego nielegalnego działania po to, by ominąć

przepisy podatkowe i w efekcie nie zapłacić należnego organowi podatkowemu podatku.

3. METODY OPTIMALIZACJI PODATKOWEJ W ZAKRESIE AMORTYZACJI ŚRODKÓW TRWAŁYCH

Skutecznym sposobem na zarządzanie podatkowymi kosztami przedsiębiorstwa jest planowanie amortyzacji podatkowej. W ramach wprowadzonych przepisów podatkowych w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych, poza standardową metodą liniową oraz degresywną, dopuszczalne jest również podwyższanie stawek przewidzianych w wykazie m. in. dla budynków i budowli, które są w pogorszonym lub złym stanie, czy też maszyn i urządzeń, które należą do szybko starzejących się pod względem technicznym elementów majątku trwałego. Dodatkowo korzystniejsze zasady amortyzacji mogą obejmować – po spełnieniu pewnych warunków – zarówno środki trwałe, po raz pierwszy wprowadzone do ewidencji, jak i środki używane.

W ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych kosztem uzyskania przychodów są odpisy z tytułu zużycia środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, tj. odpisy amortyzacyjne, które dokonywane są zgodnie z wytycznymi zawartymi w art. 16a do 16m z art. 16 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych³.

Ustawodawca wskazał w przepisie art. 16^d updop, że podatnicy mogą nie dokonywać odpisów amortyzacyjnych od majątku, którego wartość początkowa nie przekracza 3500 zł.

¹ I. Przychocka, *Wybrane problemy analizy finansowej przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo SIGMA, Skierniewice 2010, s. 50.

² Wszelkie dostępne informacje można znaleźć w wyroku NSA OZ we Wrocławiu z dn. 30 czerwca 2003 r., sygn. akt I SA/Wr 1183/00.

³ Dalej: updop.

Poniesione wydatki na ich nabycie stanowią wówczas koszty uzyskania przychodów w miesiącu oddania ich do używania.

Powyższa regulacja zakłada, że składniki majątkowe o wartości początkowej nieprzekraczającej 3500 zł mogą jednak być podstawą dokonywania odpisów amortyzacyjnych (tak jak składniki majątku o wartości początkowej przekraczającej 3500 zł), jednakże muszą być ujęte w ewidencji prowadzonej dla celów środków trwałych.

Innym wyjściem jest dokonanie jednorazowego odpisu amortyzacyjnego w ciężar kosztów – w miesiącu oddania składnika do używania albo w miesiącu następnym, lecz wymogiem jest ujęcie ich w stosownej ewidencji.

Najprostszym i często spotykanym rozwiązaniem jest odstępianie od amortyzowania składnika majątkowego i bezpośrednio zaliczenie wydatków na jego nabycie do kosztów uzyskania przychodów. Nie ma przy tym obowiązku ujęcia składnika we właściwej ewidencji.

W przypadku, gdy wartość środka trwałego przekroczy 3500 zł, to będzie on podlegał zawsze odpisom amortyzacyjnym według zasad i metod wskazanych w ustawach, i ujęciu w ewidencji środków trwałych, i wartości niematerialnych, i prawnych.

Jednostki gospodarcze, z pominięciem tych, które ze względu na ogłoszoną upadłość obejmującą likwidację majątku, nie prowadzą działalności gospodarczej, dokonują odpisów amortyzacyjnych od wartości początkowej środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. Opisów amortyzacyjnych dokonuje się od wartości początkowej środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych począwszy od pierwszego miesią-

ca następującego po miesiącu, w którym ten środek lub wartość wprowadzono do ewidencji, do końca tego miesiąca, w którym:

- następuje zrównanie sumy odpisów amortyzacyjnych z ich wartością początkową, lub
- postawiono je w stan likwidacji,
- zbyto lub stwierdzono ich niedobór.

Suma odpisów amortyzacyjnych obejmuje również odpisy, których nie uważa się za koszty uzyskania przychodów.

Od używanych sezonowo środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych w okresie ich wykorzystywania; w tym przypadku wysokość odpisu miesięcznego ustala się przez podzielenie rocznej kwoty odpisów amortyzacyjnych przez liczbę miesięcy w sezonie albo przez 12 miesięcy w roku.

Wśród metod amortyzacji podatkowej, które wiążą się ściśle z optymalizacją podatkową wyróżniamy:

- a) metodę degresywną - odpisów amortyzacyjnych można dokonywać od wartości początkowej maszyn i urządzeń zaliczonych do grupy 3-6 i 8 „Klasyfikacji” oraz środków transportu, z wyłączeniem samochodów osobowych, w pierwszym podatkowym roku ich używania przy zastosowaniu stawek podanych w Wykazie stawek amortyzacyjnych podwyższonych o współczynnik nie wyższy niż 2,0 (lub 3,0 w gminach zagrożonych bezrobociem strukturalnym), a w następnych latach podatkowych od ich wartości początkowej pomniejszonej o dotychczasowe odpisy amortyzacyjne, ustalonej na początek kolejnych lat ich używania. Począwszy od roku podatkowego, w którym tak określona roczna kwota amor-

tyzacji miałyby być niższa od rocznej kwoty amortyzacji obliczonej przy zastosowaniu metody liniowej, podatnicy dokonują dalszych odpisów amortyzacyjnych zgodnie z metodą liniową⁴.

Przykład:

Spółka zakupiła środek trwały o wartości 100 tys. zł, którego przewidywany okres użytkowania wynosi 5 lat. Jeśli Spółka będzie stosować amortyzację liniową odpisy wynosiłyby 20 tys. zł rocznie, a okres amortyzacji 5 lat. Z kolei przy amortyzacji degressywnej przy największym współczynniku podwyższającym wynoszącym 2, odpisy amortyzacyjne w pierwszych latach są podwyższone, zaś trzecim roku, odpisy wg metody degressywnej wyniosłyby 14 400 zł. Przedsiębiorca w tym roku powinien przejść na amortyzację liniową. Łączny czas amortyzacji danego środka trwałego wynosi w tym przypadku 4 lata.

b) metodę liniową, która odzwierciedla jednakowe zużycie środków trwałych w całym okresie ich użytkowania. Stawki amortyzacyjne określone są w – Wykazie rocznych stawek amortyzacyjnych, które stanowią załącznik nr 1 do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Jednostki gospodarcze mogą, podane w Wykazie stawek amortyzacyjnych stawki, podwyższać:

- dla budynków i budowli używanych w warunkach:

- a) pogorszonych – przy zastosowaniu współczynników nie wyższych niż 1,2,
- b) złych – przy zastosowaniu współczynników nie wyższych niż 1,4,

- dla maszyn, urządzeń i środków transportu, z wyjątkiem morskiego tabo-ru pływającego, używanych bardziej intensywnie w stosunku do warunków przeciętnych albo wymagających szczególnej sprawności technicznej, przy zastosowaniu w tym okresie współczynników nie wyższych niż 1,4,

- dla maszyn i urządzeń zaliczonych do grupy 4-6 i 8 Klasyfikacji Środków Trwałych (KST), wydanej na podstawie odrębnych przepisów, zwanej dalej „Klasyfikacją”, poddanych szybkiemu postępowi technicznemu, przy zastosowaniu współczynników nie wyższych niż 2,0.

Przykład:

Szkoła nauki jazdy posiada samochód osobowy, który jest eksploatowany przez dwóch instruktorów w systemie zmianowym przez 12 godzin dziennie. To prowadzi do zwiększonej eksploatacji i zwiększonego zużycia. Samochód został zakupiony lipcu 2012 roku, natomiast

Tabela 1. Przykład metody amortyzacji degressywnej.

Rok	Metoda degressywna	Wartość środków trwałych na koniec roku podatkowego
I	40.000	60.000
II	24.000	36.000
III	20.000	16.000
IV	16.000	-
V	-	-

Źródło: www.gazetaprawna.pl, dostęp 12.05.2012 r.

⁴ I. Przychocka, *Wybrane problemy analizy finansowej przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo SIGMA, Skierniewice 2010, s. 43.

jego wartość początkowa wynosiła 39000 zł. Do jego amortyzacji przyjęto stawkę z wykazu tj. 20 %, którą to następnie podwyższono współczynnikiem 1,4. W efekcie otrzymano stawkę amortyzacyjną w wysokości 28 %. Amortyzację rozpoczęto w czerwcu 2009 roku. Miesięczny odpis amortyzacyjny wynosi $910 \text{ zł} = (39000 \text{ zł} \times 28\% : 12)$. Pełne zamortyzowanie samochodu wg stawki podwyższonej nastąpi po upływie 43 miesięcy tj. w grudniu 2015 roku. Odpis za ostatni miesiąc wyniesie 780 zł.

c) metodę indywidualnych stawek, która ma zastosowanie do używanych lub ulepszonych środków trwałych, po raz pierwszy wprowadzonych do ewidencji danego podatnika, z tym że okres amortyzacji nie może być krótszy niż:

- dla środków trwałych zaliczonych do grupy 3-6 i 8 Klasyfikacji:
 - 24 miesiące – gdy ich wartość początkowa nie przekracza 25000 zł,
 - 36 miesięcy – gdy ich wartość początkowa jest wyższa od 25000 zł i nie przekracza 50000 zł,
 - 60 miesięcy – w pozostałych przypadkach,
- dla środków transportu, w tym samochodów osobowych - 30 miesięcy,

Środki trwałe zaliczane do grupy 3-6 i 8 „Klasyfikacji” oraz środki transportu, w tym samochody osobowe, uznaje się za używane – jeżeli podatnik udowodni, że przed ich nabyciem były wykorzystywane co najmniej przez okres 6 miesięcy lub ulepszone – jeżeli przed wprowadzeniem do ewidencji wydatki poniesione przez podatnika na ich ulepszenie stanowiły co najmniej 20% wartości początkowej,

- dla budynków (lokali) i budowli, innych niż wymienione w pkt 4-10 lat, z wyjątkiem:

- * trwale związanych z gruntem budynków handlowo-usługowych wymienionych w rodzaju 103 Klasyfikacji i innych budynków niemieszkalnych wymienionych w rodzaju 109 Klasyfikacji trwale związanych z gruntem,

- * kiosków towarowych o kubaturze poniżej 500 m³, domków kempingowych i budynków zastępczych, dla których okres amortyzacji nie może być krótszy niż 3 lata,

- dla budynków (lokali) niemieszkalnych, dla których stawka amortyzacyjna z Wykazu stawek amortyzacyjnych wynosi 2,5 % – 40 lat, pomniejszone o pełną liczbę lat, które upłynęły od dnia ich oddania po raz pierwszy do używania, do dnia wprowadzenia do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych prowadzonej przez podatnika, z tym że okres amortyzacji nie może być krótszy niż 10 lat.

Podatnicy mogą indywidualnie ustalić stawki amortyzacyjne dla używanych lub ulepszonych środków trwałych, po raz pierwszy wprowadzonych do ewidencji danego podatnika. Minimalny okres dokonywania odpisów amortyzacyjnych oraz definicje pojęć „używany” czy „ulepszony” zależą od rodzaju środka trwałego.

Przykład:

Firma Handlowa w maju 2012 roku wykupiła od leasingodawcy, z którym miała podpisaną umowę leasingu operacyjnego samochód osobowy. Jego ceną nabycia ustalono w wysokości 9600 zł, którą później przyjęto jako wartość początkową środka trwałego.

Jednostka gospodarcza użytkowała samochód w ramach leasingu operacyjnego przez okres 36 miesięcy. Po wykupieniu od leasingodawcy został po raz pierwszy wprowadzony do ewidencji środków trwałych i został uznany za używany środek trwały. Od czerwca 2012 roku rozpoczęto amortyzację tego samochodu za pomocą indywidualnej stawki amortyzacyjnej wynoszącej 40 proc. Miesięczny odpis amortyzacyjny wynosi 320 zł. Jego amortyzacja trwać będzie 30 miesięcy i zakończy się w listopadzie 2014 roku.

Podatnicy, z uwzględnieniem odpowiednich przepisów podatkowych, dokonują wyboru jednej z metod amortyzacji dla poszczególnych środków trwałych przed rozpoczęciem ich amortyzacji; wybraną metodę stosuje się do pełnego zamortyzowania danego środka trwałego.

Podatnicy mogą dokonywać odpisów amortyzacyjnych w równych ratach co miesiąc albo w równych ratach co kwartał, albo jednorazowo na koniec roku podatkowego.

Suma odpisów amortyzacyjnych w pierwszym roku podatkowym nie może przekroczyć kwoty stanowiącej iloczyn miesięcznej stawki amortyzacyjnej i liczby miesięcy w roku.

W ramach innych udogodnień podatkowych ustawodawca wprowadził również jednorazowy odpis amortyzacyjny większy aniżeli 3500 zł na podstawie art. 16k ust. 7-12 updop dla podatników, którzy w roku podatkowym, w którym rozpoczęli działalność oraz małych podatników⁵. Mogą oni dokonywać jednorazowo odpisów amortyzacyjnych od wartości

początkowej środków trwałych zaliczonych do grupy 3-8 Klasyfikacji, z wyłączeniem samochodów osobowych, w roku podatkowym, w którym środki te zostały wprowadzone do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym równowartości kwoty 50000 euro łącznej wartości tych odpisów amortyzacyjnych. Jednorazowego odpisu amortyzacyjnego nie mogą stosować podatnicy rozpoczynający działalność, w sytuacjach określonych w art. 16k ust. 11 updop, tj. którzy zostali utworzeni:

- w wyniku przekształcenia, połączenia lub podziału podatników albo
- w wyniku przekształcenia spółki lub spółek niemających osobowości prawnej, albo
- przez osoby fizyczne, które wniosły na poczet kapitału nowo utworzonego podmiotu uprzednio prowadzone przez siebie przedsiębiorstwo albo składniki majątku tego przedsiębiorstwa o wartości przekraczającej łącznie równowartość w złotych kwoty co najmniej 10000 euro.

Jednorazowe odpisy amortyzacyjne mogą być dokonywane od wartości początkowej składników majątku zaliczanych do wyodrębnionych grup Klasyfikacji Środków Trwałych (KRŚT), tj:

- grupa 3 – kotły i maszyny energetyczne,
- grupa 4 – maszyny, urządzenia i aparaty ogólnego zastosowania,
- grupa 5 – specjalistyczne maszyny, urządzenia i aparaty,
- grupa 6 – urządzenia techniczne,

⁵ Mały podatnik – art. 5a pkt 20 updof i art. 4a pkt 10 updop: oznacza to podatnika, u którego wartość przychodu ze sprzedaży (wraz z kwotą należnego podatku od towarów i usług) nie przekroczyła w poprzednim roku podatkowym wyrażonej w złotych kwoty odpowiadającej równowartości 1200000 euro; przeliczenia kwot wyrażonych w euro dokonuje się według średniego kursu euro ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski na pierwszy dzień roboczy października poprzedniego roku podatkowego, w zaokrągleniu do 1000 zł.

- grupa 7 – środki transportu z wyłączeniem samochodów osobowych,
- grupa 8 – narzędzia, przyrządy, ruchomości i wyposażenie.

Uprawnieni podatnicy mogą dokonywać przedmiotowego odpisu amortyzacyjnego:

- jednorazowo – nie wcześniej niż w miesiącu, w którym środki trwałe zostały wprowadzone do ewidencji,
- w równych ratach co miesiąc, albo w równych ratach co kwartał, albo jednorazowo na koniec roku podatkowego.

Łączna wartość jednorazowej amortyzacji – niezależnie od ilości środków trwałych wprowadzonych do ewidencji w roku podatkowym – nie może przekroczyć równowartości 50000 euro⁶.

Przy określaniu powyższego limitu nie uwzględnia się odpisów amortyzacyjnych od środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych, których wartość początkowa nie przekracza 3500 zł.

Bardzo ważną rzeczą w metodzie indywidualnych amortyzacyjnych jest to, iż podatnicy, którzy wcześniej skorzystali z jednorazowej amortyzacji w następnych latach używania środka trwałego dokonują odpisów amortyzacyjnych stosując metodę degresywną lub metodę liniową.

Gdy jednostka gospodarcza podejmie się zastosowania metody degresywnej, jako podstawę ich dokonywania, w drugim roku podatkowym powinna przyjąć wartość początkową pomniejszoną o odpis amortyzacyjny dokonany w pierwszym roku.

Jednorazowa amortyzacja (do 50000 euro) stanowi pomoc *de minimis* udzielaną w zakresie i na zasadach określonych w bezpośrednio obowiązujących aktach prawa wspólnotowego dotyczących pomocy w ramach zasady *de minimis*⁷.

Na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy o z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2007 r., nr 59, poz. 404 ze zm.) podmioty udzielające pomocy wydają beneficjentowi pomocy zaświadczenie stwierdzające, że udzielona pomoc publiczna jest pomocą *de minimis* (...). Jednakże wydanie takiego zaświadczenia przez organ podatkowy możliwe jest jedynie po uzyskaniu przez Urząd Skarbowy informacji o skorzystaniu przez przedsiębiorcę z tego typu pomocy i po stwierdzeniu, iż spełnia ona opisane powyżej wymogi dotyczące pomocy *de minimis*.

Występując o wydanie zaświadczenia o pomocy *de minimis* podatnik przedstawia organowi podatkowemu następujące dokumenty:

- ewidencję środków trwałych,
- dokument zakupu środka trwałego wraz z dowodem zapłaty,
- oświadczenie o terminie wprowadzenia środka trwałego do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych,
- księgi podatkowe, dokumentujące wpis amortyzacji w koszty działalności,
- oświadczenie jaką metodą i z jaką częstotliwością (miesięcznie, kwartalnie, raz w roku) byłyby amortyzowany środek

⁶ Przeliczenia na złote polskie kwoty 50000 euro dokonuje się według średniego kursu euro ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski, na pierwszy dzień roboczy października roku poprzedzającego rok podatkowy, w którym wystąpiły zdarzenia w zaokrągleniu do 1000 zł.

⁷ Pomoc *de minimis* stanowi jeden z rodzajów pomocy publicznej udzielonej przez państwo dla przedsiębiorców. W obecnym czasie nie wymaga ona notyfikacji Komisji Europejskiej jeśli w okresie 3 lat nie przekroczy wartości 200 tys. euro.

trwały, gdyby nie zastosowano jednorazowego odpisu,

- informację o otrzymanej przez przedsiębiorcę pomocy *de minimis* w okresie bieżącego roku budżetowego i dwóch poprzednich lat budżetowych,
- informację o dotychczasowej kwocie jednorazowych odpisów amortyzacyjnych dokonanych w danym roku podatkowym lub o nieskorzystaniu w danym roku podatkowym z jednorazowego odpisu amortyzacyjnego.

Niezależnie od przyjętej metody – zasadą jest – że suma odpisów amortyzacyjnych, tj. dokonanych w pierwszym roku podatkowym, następnych latach podatkowych oraz niezaliczonych do kosztów uzyskania przychodów nie może przekroczyć wartości początkowej środka trwałego.

4. ZAKOŃCZENIE

Z zaprezentowanych metod optymalizacji podatkowej skupiających się wokół amortyzacji podatkowej można wysnuć kilka wniosków. Po pierwsze należy zauważyć, iż właściwe wdrożone w działalność gospodarczą pozwalają na pewne oszczędności finansowe wynikające z płacenia mniejszych podatków. Zaoszczędzone w ten sposób pieniądze mogą być przeznaczone na rozwój przedsiębiorstwa.

Po drugie skorzystanie z wyboru przyspieszonej amortyzacji pozwala firmom częściej i szybciej odnawiać park maszynowy, który w wyniku wzmożonej eksploatacji podlega szybkiej dekapitalizacji. Bez nowych środków trwałych trudno byłoby konkurować z innymi przedsiębiorstwami

na rynku. Nowe technologie wymagają częstej wymiany środków trwałych, gdyż stare środki trwałe często nie są zaawansowane technicznie, by móc spełnić wysokie wymagania np. procesu produkcyjnego.

Następnym nasuwającym się wnioskiem jest skuteczne zarządzanie płynnością finansową, wskutek czego poprawia się konkurencyjność przedsiębiorstwa. Jednostka jest mocniejsza kapitałowo i może prowadzić skuteczną walkę z przeciwnikiem rynkowym.

Końcowo również warto wspomnieć, iż zastosowanie optymalizacji podatkowej, zmniejsza ryzyko podatkowe, a to znacznie poprawia funkcjonowanie firmy. Pewność w zakresie rozwiązań podatkowych sprzyja lepszemu zarządzaniu finansami w jednostce gospodarczej.

SŁOWA KLUCZOWE:

optymalizacja podatkowa, amortyzacja, podatek dochodowy, środki trwałe, koszt

SUMMARY:

The article deals with the tax depreciation and the solutions, of which the payers of income tax can benefit. Among the methods, which were presented, there is the straight-line depreciation, the depreciation rate as individuals and higher depreciation rates. All these methods are classified as tax optimization, because they are financially profitable for companies.

KEYWORDS:

optimization of the tax, depreciation, income tax, fixed assets, cost

BILIOGRAFIA:

1. Przychocka I., *Wybrane problemy analizy finansowej przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo SIGMA, Skierniewice 2010.
2. Przychocka I., *Kondycja finansowa firmy przez pryzmat analizy finansowej (Wydanie II zmienione i poprawione)*, Wydawnictwo SIGMA SPJ, Warszawa 2012.
3. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. nr 54, poz. 654 ze zm.).
4. Strony internetowe: www.gazetaprawna.pl, www.orzeczenia.nsa.gov.pl – z dnia 12.05.2012 r.

NOTA O AUTORZE:

Łukasz Furman, doktor, Wyższa Szkoła Handlowa im. B. Markowskiego w Kielcach, Kontakt: lukasz.furman@wsh-kielce.edu.pl, główne kierunki zainteresowań: podatki i rachunkowość,

Eliza Kosiorek

Odpowiedzialność porządkowa pracowników a współczesne stosunki pracy

Liability for maintaining order of employees and contemporary labor relations

I. WSTĘP

„Odpowiedzialność” to termin wieloznaczny, który występuje w różnych dziedzinach takich jak: prawo, ekonomia, filozofia czy etyka. Najogólniej biorąc pojęcie to jest określane, jako obowiązek moralny lub prawny ponoszenia konsekwencji za czyny swoje bądź innych. Pomijając kwestię odpowiedzialności w znaczeniu moralnym, a także politycznym, można przyjąć, że „odpowiedzialność prawna jest konsekwencją naruszenia prawa, obowiązującego na mocy zabezpieczenia go przymusem państwowym”¹. Natomiast odpowiedzialność porządkowa to według określenia W. Szuberta odpowiedzialność wobec wierzyciela-pracodawcy, uprawnionego do reagowania w szczególności sposób na uchybienia pracownika². Według M. Świącickiego, instytucja pracowniczej odpowiedzialności porządkowej ma na celu

bezpośrednio i wyłącznie zapewnić niezakłócony przebieg procesu pracy i osiąganie jego celów, a więc porządku w zakładzie³. J. Wrątny uważa, że odpowiedzialność porządkowa stanowi szczególny rodzaj odpowiedzialności, nieznaną w innych stosunkach zobowiązaniowych, polegającą na stosowaniu przez pracodawcę kar wobec pracownika z tytułu zawinionego naruszenia określonych obowiązków pracowniczych⁴. Przed nowelizacją kodeksu pracy z 1996 r. termin „odpowiedzialność porządkowa” był pojęciem nauki prawa pracy. Obecnie terminem tym zatytułowano Rozdział VI Działu czwartego kodeksu pracy.

II. FUNKCJA PRACOWNICZEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI PORZĄDKOWEJ

Pracownicza odpowiedzialność porządkowa jest szczególnym systemem, niepowią-

¹ Pogląd L. Fullera cytowany przez K.W. Baran, *Zarys systemu prawa pracy t.I Część ogólna prawa prac*, Warszawa 2010.

² W. Szubert, *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1972, s. 167.

³ M. Świącicki, *Prawo pracy*, Warszawa 1969, s. 364.

⁴ J. Wrątny, *Kodeks pracy. Komentarz*. Warszawa 2013.

zonym z innymi formami odpowiedzialności prawnej (cywilnej, karnej, administracyjnej itd.). Jest to swoisty rodzaj odpowiedzialności, nieznan w innych stosunkach zobowiązaniowych⁵. Polega ona na tym, że jedna ze stron tego stosunku (pracodawca) może karać drugą stronę (pracownika). Różni się w oczywisty sposób od cywilnoprawnej instytucji kary umownej. Należy odróżniać ją zarówno od odpowiedzialności karno-wykroczeniowej, znajdującej się w gestii organów państwowych, jak i od odpowiedzialności dyscyplinarnej, gdzie przeważają elementy administracyjno-prawne⁶. Ustawodawca przyznał pracodawcy kompetencję do stosowania kar porządkowych, jednak nie pozostawił mu swobody w tym zakresie. Pracodawca, stosując kary porządkowe, ma obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa. Może wymierzać tylko takie kary porządkowe, jakie przewiduje kodeks pracy i tylko w razie zaistnienia określonych kodeksem przesłanek.

Odpowiedzialność porządkowa pracowników jest instrumentem reagowania pracodawcy na naruszenie przez pracowników niektórych obowiązków. Spełnia, zatem funkcję represyjną⁷. Polega ona na ukaraniu pracownika i może być dodatkowo wzmocniona odpowiedzialnością materialną, jeśli wskutek naruszenia obowiązków pracownik wyrządził pracodawcy szkodę, czy nawet odpowiedzialnością karną. Porządkowa odpowiedzialność pracownicza odgrywa jednak nie tylko rolę

karzącą za niewłaściwe wykonanie obowiązków pracowniczych. Zadaniem jej jest również prewencja, czyli zapobieganie niewłaściwemu wykonywaniu obowiązków przez pracowników. Należy pamiętać, że funkcja prewencyjna ma na celu zmobilizowanie pracowników do przestrzegania ustalonego porządku i dyscypliny pracy. Odpowiedzialność porządkowa ma charakter fakultatywny; każdorazowo od decyzji pracodawcy zależy, czy postanowi o zastosowaniu wobec pracownika kary porządkowej, sankcjonującej dane przewinienie, czy też odstąpi od jego ukarania. Jest ona niezależna od okoliczności, czy na skutek działania pracownika pracodawca poniósł szkodę⁸.

III. GENEZA ODPOWIEDZIALNOŚCI PORZĄDKOWEJ

Charakteryzując odpowiedzialność porządkową należy wspomnieć, że stosowanie środków dyscyplinujących w stosunkach zatrudnienia ma odległe tradycje, sięgające jeszcze XIX wieku, kiedy to utrzymanie dyscypliny pracy pozostawało w wyłącznej gestii pracodawcy. Ewolucja „władzy” dyscyplinarnej pracodawcy wiązała się natomiast ze stopniowym jej ograniczaniem. Środkiem ograniczającym samowolę pracodawcy w kwestiach stosowania wobec pracowników środków dyscyplinujących były regulaminy pracy. W Polsce obowiązek ustalania i stosowania regulaminów pracy wprowadzono

⁵ W. Muszalski, *Kodeks pracy, komentarz*, Warszawa 2011.

⁶ W. Patulski, *O pracowniczej odpowiedzialności porządkowej*, w *pracy zbiorowej, (Jedność w różnorodności studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej, Księgą Pamiątkową dedykowaną prof. W. Muszalskiemu)*, Warszawa 2009, s.152.

⁷ U. Jackowiak, M. Piankowski, J. Stelina, W. Uziak, A. Wypych-Żywicka, M. Zieleniecki *Kodeks pracy z komentarzem*, Gdynia 2004.

⁸ J. Wratny, tamże, s. 277.

rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych oraz wydanym w tej samej dacie rozporządzeniem o umowie o pracę robotników⁹. W przepisach tych rozporządzeń zawarto zarazem zasady ustalania kar porządkowych, które w przypadku pracowników fizycznych miały postać dolegliwości finansowych, zaś stosunku do pracowników umysłowych zastrzeżone były, jako kary umowne. W katalogu kar znalazła się również dopuszczalność rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia, które miało zastosowanie w stosunku do ogółu pracowników, natomiast regulaminy pracy wydawane na podstawie przytoczonych rozporządzeń mogły zawierać środki upominawcze¹⁰.

Istotne zmiany dotyczące tej formy odpowiedzialności wprowadziła ustawa z dnia 19 kwietnia 1950 r. o zabezpieczeniu socjalistycznej dyscypliny pracy¹¹. Celem ustawy było zabezpieczenie w sposób rygorystyczny dyscypliny pracy. Przewidywała nawet kary sądowe za nieusprawiedliwione opuszczenie pracy lub niepunktualne jej rozpoczęcie. Ustawa uchyliła przepisy przewidujące karę pieniężną dla pracowników fizycznych, wprowadzając jednolitą odpowiedzialność dyscyplinarną i karną. Regulaminy pracy wydane na podstawie rozporządzeń z 1928 r. straciły

wówczas znaczenie, jako podstawa normowania odpowiedzialności porządkowej pracowników. Po sześciu latach obowiązywania ustawa została uchylona¹², a regulaminom pracy przywrócono pierwotne znaczenie.

Model odpowiedzialności porządkowej obowiązujący zasadzie do dzisiaj został ukształtowany w wyniku kodyfikacji prawa pracy, która weszła w życie 1 stycznia 1975 roku. W Kodeksie pracy ustalono katalog kar porządkowych *sensu stricto* oraz innych środków dyscyplinujących. Określono również dokładnie obowiązki kierownika i jego kompetencje w zakresie egzekwowania obowiązków pracowniczych za pomocą środków o charakterze porządkowo-represyjnym¹³. Warto wspomnieć, że wcześniej funkcjonujący termin „odpowiedzialność porządkowa” był pojęciem wyłącznie nauki prawa pracy.

Po roku 1989 nastąpiły znaczące przemiany stosunków pracy. W konsekwencji nieuchronna okazała się także potrzeba dostosowania instytucji odpowiedzialności porządkowej pracowników do nowych uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Uczyniono to częściowo przy okazji gruntownej nowelizacji Kodeksu pracy w 1996 r.¹⁴. Instytucja odpowiedzialności porządkowej została rozciągnięta wówczas na wszystkie zakłady pracy, gdy wcześniej dotyczyła wyłącznie tzw. uspo-

⁹ Dz. U. z 1928r., Nr 35, poz. 323 oraz poz.324.

¹⁰ D. Klucz, *Kompetencje dyscyplinujące pracodawcy a ochrona jego interesów*, MoPr 2005, Nr 8.

¹¹ Dz. U. z 1950 r., Nr 20, poz.168.

¹² Ustawa z dn.10.9.1956 r. o uchyleniu przepisów o zabezpieczeniu socjalistycznej dyscypliny pracy, (Dz.U.1956r., Nr 41, poz. 187). Trzeba dodać, że w całym okresie PRL dyscyplinie pracy przypisywano doniosłe znaczenie, traktując ją jako środek rozwoju społecznej produkcji w interesie całego społeczeństwa. Mówiono o niej jako o wyższym typie dyscypliny pracy.

¹³ Jednocześnie należy wspomnieć, że w pierwotnej wersji rozdział VI działu czwartego Kodeksu pracy zatytułowany był „Kary za naruszenie porządku i dyscypliny”. D. Klucz, *Kompetencje dyscyplinujące pracodawcy a ochrona jego interesów* MoPr 2005, Nr 8.

¹⁴ Ustawa z 2.2.1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1996r., Nr 24, poz. 110 z późn. zm.).

łącznionych zakładów pracy. Po drugie, nakładanie kar porządkowych uznano wyraźnie za uprawnienie pracodawcy; poprzednio zaś niektóre sformułowania przepisów rozdziału VI Kodeksu pracy sugerowały, że stosowanie kar porządkowych jest także jego obowiązkiem, mieszczących się w kategorii tzw. obowiązków pracodawców wobec państwa¹⁵.

IV. ODPOWIEDZIALNOŚĆ PORZĄDKOWA WSPÓŁCZEŚNIE

We współczesnych stosunkach pracy instytucja odpowiedzialności porządkowej traci na znaczeniu. W wyniku transformacji ustrojowej w miejsce socjalistycznych zakładów pracy pojawili się „realni pracodawcy” w osobach prywatnych właścicieli środków produkcji. Nowe formy zatrudnienia ingerujące w tradycyjny stosunek pracy stwarzają pracodawcy możliwość elastycznego pod różnymi względami wykorzystania zasobów pracy w przedsiębiorstwie¹⁶. W nowym modelu stosunków pracy, pracodawca nie pełni już społecznej roli kierownika, lecz troszczy się o realizację własnych celów gospodarczych. Egzekwowanie pożądanej postawy pracownika w procesie pracy pozostaje, zatem w ścisłym związku z indywidualnym interesem każdego pracodawcy. Pracodawca prywatny

dysponuje, bowiem środkami wymuszającymi na pracowniku przestrzeganie porządku w zakładzie pracy. Środkiem tym jest przede wszystkim możliwość rozwiązania umowy z pracownikiem w trybie niezwłocznym lub za wypowiedzeniem. Należy podkreślić, że wypowiedzenie umowy o pracę w orzecznictwie Sądu Najwyższego¹⁷ zostało uznane za zwykły sposób rozwiązania umowy o pracę, a więc zwykły sposób prowadzenia przez pracodawcę polityki kadrowej. Łatwość rozwiązywania z pracownikiem umowy o pracę, która ma miejsce już obecnie, a w większym jeszcze stopniu stanowi postulat przyszłych zmian w kodeksie pracy¹⁸, sprawia, że stosowanie środków odpowiedzialności porządkowej nie jest pracodawcy przydatne w tak dużym stopniu, jak to miało miejsce dawniej. Jednym z uzasadnień zastosowania narzędzi odpowiedzialności porządkowej, na które wcześniej się powoływano, było gromadzenie przez pracodawcę argumentów uzasadniających zwolnienie pracownika, co obecnie, jak się wydaje, nie ma większego znaczenia. Czynnikiem dyscyplinującym pracowników jest również stan braku równowagi na rynku pracy – spowodowany różnymi przyczynami, w tym kryzysem ogólnoswiatowym¹⁹. W związku z powyższym pracownicy sto-

¹⁵ J.Wratny, tamże, Warszawa 2013.

¹⁶ J. Wratny, prelegent, *Zjazdu Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych – sprawozdanie z XVIII Zjazdu Katedr/Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dn. 26-28.05.2011 r.* PiZS s.14-19.

¹⁷ wyrok SN z dn. 23.9.2004 r., I PK 487/03.

¹⁸ Zbiorowy kodeks pracy projekty opracowane przez Komisję kodyfikacyjną prawa pracy, Katowice 2010, str. 33 (art.84 projektu, w którym uchylono wymóg przedstawienia przez pracodawcę zamiaru wypowiedzenia umowy o pracę do konsultacji związkowej).

¹⁹ Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy w końcu lipca 2013 r. stopa bezrobocia wyniosła 13,1% czyli 2093, 1 tys. osób (w tym 1077,4 tys. kobiet) w skali roku wzrost wyniósł 139,9 tys. osób (tj. 7,2%) był zatem o 2,4 p.p. wyższy niż w końcu lipca 2012 r. Nadmienić należy , że koniec lipca 2013 r. w porównaniu z końcem lipca 2012 r. poziom bezrobocia zwiększył się we wszystkich województwach Polski. (dane pochodzą z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej Departamentu Rynku Pracy – za miesiąc lipiec 2013 r.).

suja się do narzuconej im dyscypliny pracy w obawie przed utratą pracy. Dodatkowo należy podkreślić fakt, że coraz szerszy zakres mają stosowanie nietypowych form zatrudnienia (telepraca, zatrudnienie tymczasowe, zatrudnienie na czas określony itp.), w ramach których stabilizacja pracowników w zatrudnieniu jest jeszcze niższa. Instytucja odpowiedzialności porządkowej nie występuje w ramach cywilnoprawnych formach zatrudnienia, który zakres systematycznie się zwiększa²⁰.

V. PODSUMOWANIE

Wszystko to nie oznacza, że instytucja odpowiedzialności porządkowej uległa całkowitej dezaktualizacji i należałoby ją z kodeksu pracy usunąć. Za jej dalszym utrzymaniem w prawie pracy (w dobie gospodarki rynkowej) przemawiają przypisywane jej tradycyjne walory prewencyjno-wychowawcze. Pracodawca powinien dysponować szerokim wachlarzem oddziaływania na załogę i jej członków w pracy skooperowanej i podporządkowanej²¹, co ma szczególne znaczenie w tradycyjnych formach zatrudnienia, które nadal dominują w sektorze własności państwowej i komunalnych zakładach pracy. W tych sektorach instytucja odpowiedzialności porządkowej nadal znajduje istotne i praktyczne zastosowanie, zwłaszcza wobec pracowników wprowadzających się w stan nietrzeźwości i dopuszczających się drobnych kradzieży.

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przyjrzenie się pojęciu odpowiedzialności porządkowej pracowników zawartej w ustawie z dnia 26. 06. 1974 r. (Dz. U. z 1974, Nr 24, poz. 141, ze zmian.) i jej zachodzącym zmianom na przełomie lat. Przepisy te umożliwiają realizację uprawnień pracodawcy stosowania tylko takich kar porządkowych, jakie przewiduje kodeks pracy w razie zaistnienia określonych kodeksem przesłanek. Za jej dalszym utrzymaniem w prawie pracy (w dobie gospodarki rynkowej) przemawiają przypisywane jej tradycyjne walory prewencyjno-wychowawcze. Autor jest świadomy, że artykuł nie ujmuje wszystkich zagadnień w sposób wyczerpujący, niektóre zaś kwestie tylko sygnalizuje. Zamiarem autora, było zwrócenie uwagi na charakter odpowiedzialności porządkowej pracownika, a nie szczegółowe omówienie zagadnienia.

SUMMARY

The purpose of writing this article is to look at the concept of liability for maintaining order of employees contained in the Act of 26 06th 1974 (Journal of Laws of 1974 No. 24, item. 141, with amendments.) and the changes taking place throughout the years. These regulations allow employers' to use only those penalties for breach of order which are provided by the Labour Code, and only in the event of specific circumstances defined by the

²⁰ W podmiotach kontrolowanych przez Państwową Inspekcję Pracy (PIP) na podstawie umów cywilnoprawnych (głównie umów zlecenia, umów o dzieło) pracowało w 2012 r. 458 tys. osób (tj. 12,6% ogółu osób kontrolowanych). Dla porównania w roku 2011 – 10,7%, natomiast 2010 roku – 10,9%. Umowy takie głównie występują w branży budowlanej, usługach ochroniarskich, branży handlowej.

²¹ W. Patulski, *tamże*, Warszawa 2009.

Code. Its continuing maintenance in the labor law (in the market economy) is supported by traditional values attributed to the prevention and education. The author is aware that the article does not include all the issues in a comprehensive manner, and some of the is-

ssues are only signaled. Since the author's intention was to draw attention to the nature of the employee's liability for maintaining order, rather than a detailed discussion of the issues.

BIBLIOGRAFIA:

1. K.W. Baran, *Zarys systemu prawa pracy t.I Część ogólna prawa pracy*, Warszawa 2010.
2. U. Jackowiak, M. Piankowski, J. Stelina, W. Uziak, A. Wypych-Żywicka, M. Zieleniecki *Kodeks pracy z komentarzem*, Gdynia 2004.
3. D. Klucz, *Kompetencje dyscyplinujące pracodawcy a ochrona jego interesów*, MoPr 2005, Nr 8.
4. M. Madej, A. Zwolińska, *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, PiZS, 2011, nr 12.
5. W. Muszalski, *Kodeks pracy, Komentarz*, Warszawa 2011.
6. Raport Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej Departamentu Rynku Pracy, lipiec 2013.
7. W. Szubert, *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1972.
8. M. Świącicki, *Prawo pracy*, Warszawa 1969.
9. K. Walczak, *Jedność w różnorodności studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej, Księgą Pamiątkową dedykowaną prof. W. Muszalskiemu*, Warszawa 2009.
10. J. Wrątny, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2013.
11. Zbiorowy kodeks pracy projekty opracowane przez Komisję kodyfikacyjną prawa pracy, Katowice 2010.

Akty Prawne:

1. Ustawa z dnia 19 kwietnia 1950 r. o zabezpieczeniu socjalistycznej dyscypliny pracy (Dz. U. 1950 Nr 20 poz.168.).
2. Ustawa z dnia 10 września 1956 r. w sprawie uchylenia przepisów o zabezpieczeniu socjalistycznej dyscypliny pracy. (Dz.U. 1956 Nr 41, poz. 187).
3. Ustawa z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw. (Dz.U. z 1996 r. Nr 24, poz. 110).
4. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych (Dz. U. 1928 Nr 35 poz. 323).
5. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o umowie o pracę robotników (Dz. U. 1928 Nr 35 poz. 324).

Orzecznictwo:

1. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23.9.2004 r., I PK 487/03.

NOTA O AUTORZE:

Eliza Kosiorek, magister, absolwentka studiów doktoranckich oraz Executive Doctoral Business Administration w INE PAN, doktorantka prof. dr hab. J. Wrątnego; zainteresowania: podróże.

Joanna Główska

Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 25 listopada 2011 roku, III CZP 76/11¹

Commentary to the resolution of Supreme Court from 25th november 2011, signature act III CZP 76/11

Tezy głosowanej uchwały brzmią:

1. Rada nadzorcza banku spółdzielczego może wyznaczyć jednego z jej członków do czasowego pełnienia funkcji prezesa zarządu tego banku (art. 56 § 1 ustawy z 1982 r. Prawo spółdzielcze) bez potrzeby uzyskania zgody Komisji Nadzoru Finansowego, przewidzianej w art. 12 ust. 3 ustawy z 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających.
2. Wyznaczony prezes zarządu nie jest uprawniony do występowania z wnioskiem o powołanie członków zarządu banku.

Podjęta uchwała jest wynikiem przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Gliwicach zagadnienia prawnego dotyczącego wątpliwości w przedmiocie trybu wyboru organu

zarządzającego w banku spółdzielczym i odpowiedzi na pytania:

„Czy na podstawie art. 56 § 1 zdanie drugie ustawy z dnia 16 września 1982 roku – Prawo spółdzielcze (tekst jedn.: Dz.U. z 2003 r., nr 188, poz. 1848 z późn. zm., dalej: pr. spółdz.), rada nadzorcza banku spółdzielczego może wyznaczyć jednego ze swoich członków do czasowego pełnienia funkcji prezesa zarządu tego banku:

- w przypadku odpowiedzi pozytywnej na to pytanie, czy w banku spółdzielczym na wyznaczenie takiej osoby do czasowego pełnienia funkcji prezesa zarządu wymagana jest zgoda Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) przewidziana w art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 roku o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r., nr 119, poz. 1252 z późn. zm., dalej: u.f.b.s.),

¹ Uchwała SN z 25 listopada 2011 r., III CZP 76/11. LEX nr 1027892, „Biul. SN” 2011, nr 11, poz. 08, „Monitor Prawa Bankowego” 2012, nr 3, s. 21-24.; W. Bokina, A. Piskorz, *Dopuszczalność delegowania członka(ów) rady nadzorczej banku spółdzielczego do czasowego pełnienia funkcji członka(ów) zarządu*, [w:] red. R.L. Kwaśnicki, P. Letolc, *Prawo spółek w orzecznictwie Sądu Najwyższego (2011-2012) – okiem praktyków*, Bezpłatny dodatek do „Monitora Prawniczego”, nr 20/2012, s. 15-17.

- czy członek rady nadzorczej wyznaczony do czasowego pełnienia funkcji prezesa zarządu banku spółdzielczego może skutecznie wystąpić, w trybie art. 12 ust. 4 zdanie drugie ustawy z dnia 7 grudnia 2000 roku o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r., nr 119, poz. 1252 z późn. zm.), z wnioskiem o powołanie członków zarządu tego banku?²

1.

Przystępując do oceny komentowanej uchwały należy zaznaczyć, że wykładnia treści art. 56 pr. spółdz. do tej pory stanowiła tylko raz przedmiot zainteresowania SN.³ SN zajął się tam zagadnieniem legalnej definicji konkurencyjności w działalności organów spółdzielni w kontekście pełnionych przez te organa funkcji w spółdzielni i dotyczyła prowadzenia konkurencyjnej działalności gospodarczej przez członka spółdzielni.

Jednakże procedura wyboru organów zarządzających w banku spółdzielczym, nigdy wcześniej nie była rozważana na gruncie literatury orzeczniczej SN.

Należy zaznaczyć, iż przedmiot niniejszej uchwały został dotychczas krytycznie skomentowany w głosie do uchwały W. Bokiny i A. Piskorz.⁴ Zdaniem glosatorów rozwiązanie przyjęte przez SN stawia pod znakiem zapytania możliwość sprawowania rzeczywistej kontroli przez Urząd KNF, pozostawiając jej słabszy instrument w postaci uczestnictwa w postępowaniu rejestrowym. Kolejnym za-

rzutem ferowanym przez glosatorów jest naruszenie przez SN zasady podziału władz poprzez przejęcie funkcji ustawodawczej przez organ władzy sądowniczej (art. 10 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 roku – Konstytucji RP, tekst jedn.: Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.). A po trzecie, w związku z kolegialnym organem, jakim jest zarząd w banku spółdzielczym, nie ma realnego zagrożenia, że braki w składzie osobowym będą pozbawiały bank reprezentacji. Zgodnie z zaprezentowanym poglądem, oczekiwanie na zgodę KNF nie jest więc realnym zagrożeniem dla funkcjonowania banku spółdzielczego.

Mając na uwadze powyższe należy wskazać kilka niedających się pominąć uwag oraz faktów prawodawczych, które rzutują, zarówno na wydaną uchwałę SN, jak i na jej krytyczną głosę.

W ocenie autorki nie sposób zgodzić się z zarzutami przedstawionymi przez glosatorów, a to z następujących względów. W pierwszej kolejności należy wskazać, że w przedmiotowej sprawie swój udział wzięła nie tylko strona podmiotowa postępowania, czyli organa banku spółdzielczego, ale również KNF, wyrażając tam swoją opinię w postaci wydanej w tej sprawie decyzji.⁵

Opinia ta niewątpliwie została rozważona i uwzględniona przez wszystkie instancje sądów orzekających, nie wyłączając w tym SN. Mianowicie co arcyistotne, KNF jako najważniejszy organ nadzoru bankowego, nie stwierdziła w niej ograniczenia swojej kompetencji w kontroli zwierzchniej w wyborze naczelne-

² Postanowienie Sądu Okręgowego w Gliwicach z dnia 6 września 2011 r., sygn. akt X Ga 173/11, źródło: http://gliwice.so.gov.pl/container/orzeczenia/uzpelnienia//2011_X_Ga_173_174_11_postan_uzas.pdf (z dnia 15 kwietnia 2013 r.).

³ Uchwała SN z dnia 7 czerwca 2000 r., III CZP 21/100, OSNC 2002, nr 12, poz. 149.

⁴ W. Bokina, A. Piskorz, *Dopuszczalność delegowania...*, s. 15.

⁵ Pismo KNF z dnia 4 marca 2011 r. do Sądu Okręgowego w Gliwicach, w sprawie o sygn. akt X Ga 173/11, (k. 2377-2378).

go organu wykonawczego tego rodzaju banku. Wręcz przeciwnie, zostało tam zaznaczone, że jeżeli mowa tylko o „czasowym” wyborze członka zarządu wyznaczonego na stanowisko prezesa spośród członków rady nadzorczej, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby mógł on zostać powołany w zaproponowany przez spółdzielnię pierwotnie sposób. Należałoby jednocześnie wskazać, że znajduje to szerokie uzasadnienie, jeśli chodzi o cel takiego powołania, tj. zabezpieczenie dobra banku w jego funkcjonowaniu, nieprzerwaną ciągłość w jego reprezentacji oraz bezpieczeństwo dla ważkich procesów decyzyjnych banku.

Po wtóre, odnośnie wymaganej przepisem zgody Urzędu KNF na powołanie dwóch członków zarządu banku, w tym prezesa, zauważyć należy, że w piśmiennictwie przyjmuje się dwa odrębne stanowiska.

Zgodnie z pierwszym z nich, zgoda ta winna być udzielona przed powołaniem, a zgodnie z drugim poglądem, rada nadzorcza może dopiero po powołaniu danej osoby do zarządu, wystąpić do KNF o zgodę, której wydanie zamyka stan faktyczny, konieczny do uzyskania status członka zarządu. Nadto, co do sankcji odnośnie wyrażenia bądź nie wyrażenia tej zgody, istnieją również dwa odmienne poglądy: pierwszy z nich zakłada, że wybór prezesa zarządu bez wymaganej zgody jest nieważny na podstawie art. 58 k.c.; drugi, że zgoda KNF nie ma wpływu na ważność wyboru prezesa zarządu, ponieważ zgoda ta nie wywiera wpływu w sferze prawa prywatnego, a sankcje tego publicznoprawnego obowiązku są ograniczone do sfery prawa publicznego.

KNF poinformowała Sąd Rejestrowy, że zgodnie z art. 12 ust. 3 u.f.b.s., zgody wymaga jedynie powołanie prezesa zarządu banku

spółdzielczego, co oznacza, że w przypadku powołania pozostałych członków zarządu, a także delegowania w trybie art. 56 § 1 pr. spółdz. jednego lub kilku członków rady nadzorczej do czasowego pełnienia funkcji członka (członków) zarządu, nie ma obowiązku uzyskania zgody Komisji. Wskazano, że kwestia ta pozostaje poza kognicją regulatora. Dla równowagi należy również zaznaczyć, że w ocenie Urzędu KNF powołanie przez radę nadzorczą banku na stanowisko wiceprezesa zarządu oraz na stanowisko członka zarządu banku, mogłoby nastąpić z naruszeniem art. 12 ust. 4 u.f.b.s. KNF wskazała bowiem, że wątpliwości budzić może możliwość skutecznego złożenia przez członka rady nadzorczej, czasowo delegowanego do zarządu banku spółdzielczego do pełnienia funkcji prezesa zarządu, wniosku do rady nadzorczej o powołanie danej osoby na członka zarządu tegoż banku.

Konstatować z tego należy, że o ile powierzenie funkcji prezesa banku spółdzielczego przez członka rady nadzorczej tego banku mogłoby mieć miejsce w przypadku wyłączenie czasowego pełnienia tej funkcji, z pominięciem warunku uzyskania zgody KNF, a stanowisko to nie budzi sprzeciwu samego Urzędu KNF, to o tyle wyznaczenie przez członka rady nadzorczej czasowo delegowanego do zarządu banku spółdzielczego do pełnienia funkcji prezesa zarządu, pozostałych członków zarządu na przewidzianą w statucie kadencję, słusznie dało asumpt, aby podważyć zasadność odpowiedniego i wprost stosowania art. 56 ust. 1 pr. spółdz.

2.

Powracając na grunt komentowanego orzeczenia oraz sposobu powoływania zarządu banku spółdzielczego, SN rozpatrywał

w tym przedmiocie sytuację nadzwyczajną, czyli taką, która ma miejsce tylko wyjątkowo. Słusznie przypomniał, że przepis prawa spółdzielczego tj. art. 56 ust. 1 zdanie trzecie pr. spółdz. przewiduje – w razie konieczności – możliwość wyznaczenia przez radę nadzorczą spółdzielni jednego lub kilku spośród swoich członków do czasowego pełnienia funkcji organu wykonawczego spółdzielni w zarządzie, nie przesądzając czy wyznaczenie takie odnosi się także do prezesa zarządu spółdzielni.

Podkreślono, że w odniesieniu do spółdzielni nie będącej bankiem (w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz.U. z 1997 r., nr 140, poz. 939 z późn. zm., dalej: pr. bank.) nie można negować uprawnienia rady nadzorczej spółdzielni w zakresie możliwości wyznaczania we wspomnianym trybie także prezesa zarządu spółdzielni, ponieważ przepisy Prawa spółdzielczego regulują wyraźnie skład osobowy zarządu spółdzielni i zaliczają prezesa zarządu wprost do grona członków zarządu (art. 49 ust. 1 i 2 pr. spółdz. *verba legis* statuuje: „członków zarządu, w tym prezesa i jego zastępców”).

SN właściwie zaliczył kwestię związaną z wyborem organów wykonawczych banku spółdzielczego do istotnych etapów tej procedury, umiejscowionej w ustawie. Należy zgodzić się z argumentacją przywołaną w glosowanym orzeczeniu, że szersza regulacja zasad formowania składu osobowego zarządu banku spółdzielczego w ustawie o bankach spółdzielczych i Prawie bankowym, mogłaby prowadzić do znacznego ograniczenia samodzielności kompetencyjnej rady nadzorczej w stosunku do kompetencji rady każdej innej spółdzielni w zakresie powoływania prezesa zarządu banku.

W przypadku bowiem banku spółdzielczego powołanie prezesa odbywa się na wniosek rady nadzorczej do KNF i za zgodą Komisji. Następnie po uzyskaniu zgody KNF, rada nadzorcza może podjąć uchwałę o powołaniu prezesa (art. 22b ust. 1 pr. bank. w zw. z art. 12 ust. 3 u.f.b.s.). Pozostali członkowie wybierani są na wniosek prezesa, uchwałą rady nadzorczej banku. Natomiast jeśli chodzi o powołanie zarządu w spółdzielni nie będącej bankiem, to wybór członków zarządu, w tym prezesa i jego zastępców, wybiera i odwołuje, stosownie do postanowień statutu, rada nadzorcza lub walne zgromadzenie (art. 49 ust. 3 pr. spółdz.). Zgodnie z Prawem spółdzielczym brak w tej materii ustawowego wyodrębnienia funkcji organu zewnętrznego (jakim w przypadku banków spółdzielczych jest KNF) przy wyborze prezesa zarządu, prym bowiem w tym względzie posiada w całości rada nadzorcza i walne zgromadzenie. Zatem przejęcie kompetencji wyboru przewodniczącego zarządu przez organ zewnętrzny wyłączyłoby w praktyce kontrolę i działanie rady nadzorczej lub walnego zgromadzenia na wybór członków zarządu spółdzielni.

3.

Nie można także zgodzić się z drugim zarzutem glosatorów uchwały, jakoby SN naruszył zasadę podziału władz. Zważyć bowiem należy, że z treści art. 2 ust. 1 u.f.b.s. i art. 20 pr. bank., *verba legis* wynika nakaz stosowania, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, wprost przepisów ustawy Prawo spółdzielcze.

A skoro żaden przepis ustawy Prawo spółdzielcze ani ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych nie ogranicza kompetencji do delegowania członka rady nadzorczej na pełnienie funkcji prezesa w zarzą-

dzie baku spółdzielczym, to tak delegowany podmiot jest umocowany do podejmowania wszelkich działań przewidzianych potrzebą sprawnego funkcjonowania banku (tak Sąd Okręgowy w Gliwicach w postanowieniu z dnia 6 września 2011 roku). Ponadto raz jeszcze warto podkreślić, że KNF nie kwestionuje prawidłowości i skuteczności czasowego delegowania członka rady, a jedynie wyraziła wątpliwość w przedmiocie powoływania innych członków zarządu.

Należy także w całości podzielić pogląd SN, że tak delegowanemu prezesowi nie przysługuje uprawnienie do składania wniosku o powołanie pozostałych członków zarządu. W tak ukształtowanej rzeczywistości banku jego organy powinny bowiem dążyć do jak najszybszego uzupełnienia pełnego i ostatecznego składu zarządu banku. Przejawia się tutaj w nader klarowny sposób przymiotnik czasowego pełnienia tejże funkcji oraz wyjątkowość tej sytuacji przewidziana przez racjonalnego ustawodawcę w wyrażeniu „w razie konieczności” (art. 56 ust. 2 pr. spółdz.).

Powyższe orzeczenie zasłużyło na szczególnej uwagę, ponieważ w zasadzie po raz pierwszy rozstrzygnęło zagadnienie powołania prezesa zarządu spośród członków rady nadzorczej, do czasowego pełnienia funkcji prezesa zarządu banku, z pominięciem uzyskania zgody Komisji Nadzoru Finansowego. Usystematyzowało także kwestię wyznaczenia przez niego pozostałego składu zarządu.

W dotychczasowym orzecznictwie SN nigdy nie poruszano tej problematyki. Cała uwaga była bowiem skupiona na kwestiach cywilnoprawnych związanych m.in. ze stosunkiem członkostwa w spółdzielni,⁶ doniosłości prawnej i miejsca w porządku regulacyjnym statutu spółdzielni⁷ czy podejmowanych przez organy spółdzielni określonych regulacji statutowych.⁸

Wprawdzie SN w uchwale z dnia 16 kwietnia 1985 roku zajął stanowisko w sprawie obowiązkowego wyboru prezesa i jego zastępcy w każdej spółdzielni oraz obligatoryjnego uregulowania wskazanej kwestii w statucie spółdzielni, to jednak w ogólności mówi o tym art. 49 § 2 pr. spółdz., w którym mowa, że członków zarządu, w tym prezesa i jego zastępcę, wybiera stosownie do postanowień statutu rada albo walne zgromadzenie.⁹

Analiza przepisu art. 49 § 2 pr. spółdz. w powiązaniu z przepisem art. 15 § 1 pr. spółdz., określającym ustawowe minimum liczby członków niezbędne do założenia spółdzielni, nie wprowadza żadnego rozróżnienia między prezesem a jego zastępcą i nie obwarowała wyboru zastępcy prezesa szczególnymi warunkami. Co do liczby członków spółdzielni, to przepis ten w zakresie wyboru prezesa i jego zastępcy ma charakter obligatoryjny. Oznacza to, że statut każdej spółdzielni powinien jasno określać, który z organów wymienionych w tym przepisie – a więc rada nadzorcza czy też walne zgromadzenie – jest

⁶ Wyrok SN z dnia 2 kwietnia 2009 r., sygn. akt IV CSK 485/08, LEX nr 550930; postanowienie NSA w Warszawie z dnia 5 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 728/08, LEX nr 506032; wyrok SN z dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt V CKN 161/01, LEX nr 1130951.

⁷ Wyrok SN z dnia 2 czerwca 2010 r., sygn. akt III CSK 295/09, M.Spół. 2010/5/30-31, LEX nr 610281; wyrok SN z dnia 8 stycznia 2010 r., sygn. akt IV CSK 310/09, LEX nr 577515, OSNC-ZD 2010/3/89; wyrok SN z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt V CSK 86/09, LEX nr 627242.

⁸ Wyrok SN z dnia 15 czerwca 2012 r., sygn. akt II CSK 666/11, LEX nr 1212809.

⁹ Uchwała SN z dnia 16 kwietnia 1985 r., sygn. akt III CZP 21/85, OSNC 1985/12/190, LEX nr 3096.

kompetentny do wyboru zarówno prezesa, jak i jego zastępcy.

Próżno jednakże szukać w orzecznictwie odniesienia do sytuacji, w której bank będący spółdzielnią, zgodnie ze swoją specyfiką byłby obciążony obowiązkiem zawarcia w swoim statucie regulacji odnoszącej się do wyjątkowych sytuacji, w której pozostawałby on z różnych przyczyn przez określony czas pozbawiony organu wykonawczego i zarządzającego do delegowania członka rady do zarządu banku. Fakt ten podkreśla doniosłość i nieoceniony walor, jaki przedmiotowa uchwała SN wniosła do praktyki spółdzielczej i bankowej.

Z uwagi na specyfikę wyboru, działania i odwoływania organów zarządu banku spółdzielczego, w doktrynie ani judykaturze nie odniesiono się do tej pory do kwestii odciążenia rady nadzorczej w sprawie podjęcia decyzji w przedmiocie jej natychmiastowej reakcji na nieprzewidziany brak tzw. elementu kierującego i zarządzającego bankiem. Przez wzgląd na potrzeby praktyki należało dokonać wykładni tego przepisu w kierunku umożliwiający takie delegowanie. Można tutaj argumentować, że prezes jest również członkiem zarządu, stąd omawiany przepis pozwala na wyznaczenie członka rady nadzorczej do czasowego pełnienia funkcji prezesa zarządu.

Na gruncie przedmiotowej sprawy SN orzekł o zgodności z zarówno obowiązującym porządkiem prawnym, w szczególności z art. 56 § 1 zdanie drugie pr. spółdz., jak i ekonomicznie słusznym rozwiązaniem, i bezpieczeństwem obrotu prawnego, aby rada nadzorcza banku spółdzielczego wyznaczyła jednego spośród jej członków do czasowego

pełnienia funkcji prezesa zarządu tego banku bez potrzeby uzyskania zgody KNF przewidzianej w art. 12 ust. 3 u.f.b.s. Jednocześnie słusznie wskazano, że wyznaczony prezes zarządu nie jest uprawniony do występowania z wnioskiem o powołanie członków zarządu banku (art. 12 ust. 4 zdanie drugie u.f.b.s.). Takie stanowisko SN zasługuje w pełni na aprobatę.

Stanowi ono bowiem przejaw dominującej obecnie w orzecznictwie i ustawodawstwie (zarówno krajowym, jak i międzynarodowym) tendencji do systematycznej rozbudowy ochrony i utrzymywania jak najpewniejszego bezpieczeństwa prawnego, i finansowego (szeroko rozumianego bezpieczeństwa obrotu prawnego i gospodarczego), zapewnionego spółdzielcom i klientom banku spółdzielczego, a także specyfice funkcjonowania tych banków.

WSA zajęła stanowisko w sprawie roli spółdzielców w przedmiocie wprowadzenia zmian w statucie banku spółdzielczego, jako względnie obowiązującą i niekiedy ulegającą ograniczeniu z uwagi na sprawowany nadzór przez KNF, która w swojej działalności ma przede wszystkim na względzie interes deponentów środków zgromadzonych w banku, a nie indywidualny interes danego banku. Zgodnie z art. 34 ust. 2 pr. bank. w zw. z art. 31 ust. 3 pkt 3 pr. bank. zmiana statutu banku dotycząca organów i ich kompetencji wymaga zezwolenia KNF. W myśl bowiem art. 37 pr. bank., Komisja odmawia wydania zezwolenia na zmianę statutu banku, jeżeli zamierzona działalność banku naruszałaby przepisy prawa, interesy klientów albo nie gwarantowałaby bezpieczeństwa gromadzonych w banku środków pieniężnych. Natomiast Europejski

Trybunał Praw Człowieka potwierdził, iż Państwu przysługuje prawo do przyjmowania takich uregulowań prawnych, jakie uzna za konieczne do kontroli korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym.¹⁰

W uzasadnieniu judykatu SN także przypominał, że na gruncie jego wcześniejszych orzeczeń oscylujących wokół kwestii powoływania i odwoływania zarządu banku będącego spółdzielnią, rozwiązanie przeciwne nie dałoby się pogodzić z przepisami Prawa spółdzielczego. Przepisy te nie negują bowiem uprawnienia rady nadzorczej w zakresie możliwości wyznaczania we wspomnianym, szczególnym („w razie konieczności”) trybie prezesa zarządu spółdzielni, tj. z pominięciem zgody KNF. Trzeba jednakże pamiętać, że radę nadzorczą korzystającą z uprawnienia do wyznaczenia przedstawicieli tego organu, wiązą przewidziane w ustawie i statucie wymagania (art. 31 ust. 3 pkt 3 pr. bank.).

Do zobowiązań tych należą w szczególności: zapewnienie operatywnej reprezentacji banku jako osoby prawnej, a także zapewnienie tzw. czynnika profesjonalnego zarządzania przedsiębiorstwem bankowym. Sięganie do przepisów prawa spółdzielczego *de lege lata* nastąpić może tylko w sytuacjach szczególnych, wyjątkowych, gdy brak takiego odniesienia w ustawach szczegółowych.

Wykładnia przepisów w komentowanym przypadku odbywa się ze skutkami prawnymi o charakterze tymczasowym, bowiem w innym przypadku *pima facie* wydawać by się mogło, że prowadzi do odstępstwa od zasady *lex specialis derogat legi generali*, w którym ustawę szczególną do ustawy Prawo

spółdzielcze stanowi ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych i Prawo bankowe. Jednak takiemu twierdzeniu natychmiast przeczy treść art. 20 ust. 1 pr. bank., który wyraźnie wskazuje, że „w zakresie nieuregulowanym w ustawie z dnia 7 grudnia 2000 roku o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. nr 119, poz. 1252, z późn. zm., i niniejszej ustawie (tj. pr. bank.), mają zastosowanie przepisy ustawy - Prawo spółdzielcze.”

Wykładnia ta służy przede wszystkim, jak dalej twierdzi SN, zapewnieniu bankowi natychmiastowej i nieprzerwanej, choć prowizorycznej reprezentacji w obrocie prawnym. Wynika z tego, że cele zagwarantowania profesjonalnego zarządzania przedsiębiorstwem bankowym, w postaci weryfikowania osoby wyznaczonej do pełnienia funkcji prezesa banku przez KNF, powinny schodzić na plan dalszy.

4.

W tej części należałoby się zastanowić nad mocą prawną podejmowanych decyzji i uprawnień przez tak wyodrębniony skład organu zarządzającego oraz zakres ewentualnej jego odpowiedzialności przed spółdzielcami. Tą kwestię SN rozstrzyga jedynie w sposób powierzchowny wskazując, że niewątpliwie powstaje problem przy określaniu niektórych uprawnień prezesa zarządu banku spółdzielczego. Jednak należy przypomnieć, że sytuacja taka jest stanem czasowym, w którym bank spółdzielczy powinien dążyć do jak najszybszego wyodrębnienia właściwych sobie władz kierowniczych. Wskazuje się nadto, że bank spółdzielczy podlega w ca-

¹⁰ Por. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 listopada 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 863/06, LEX nr 368909; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 września 2004 r., LEX nr 68880/01.

tej swej rozciągłości nadzorowi KNF, która może być uczestnikiem postępowania o wpis w Krajowym Rejestrze Sądowym członków zarządu banku, w tym prezesa zarządu (art. 35 pr. bank.).

Uprawnienie prezesa zarządu banku spółdzielczego (wyznaczonego na podstawie art. 56 ust. 1 zdanie trzecie pr. spółdz.) do formowania personalnego składu zarządu podlega całkowitemu wyłączeniu. W uzasadnieniu głosowanego orzeczenia Sąd przyjął, że skoro prezes banku spółdzielczego będący jednocześnie członkiem rady nadzorczej jest powoływany w szczególnym trybie i wyłącznie do czasowego pełnienia tej funkcji, to nie przysługują mu *ipso iure* wszystkie inne uprawnienia prezesa zarządu banku, w tym do składania wniosku o powołanie pozostałych członków zarządu. Podobne stanowisko prezentowane jest na gruncie doktryny prawa spółdzielczego, gdzie stwierdzono m. in., że nieważna jest uchwała w sprawie wyboru członka rady do zarządu tej samej spółdzielni albo członka zarządu do rady tej samej spółdzielni.¹¹ Nie można być bowiem członkiem rady i zarządu tej samej spółdzielni.¹² Istnieje jednak jedno odstępstwo, a mianowicie w razie konieczności rada może wyznaczyć jednego lub kilku ze swoich członków do czasowego pełnienia funkcji członka (członków) zarządu. W tej wyjątkowej i przejściowej sytuacji członkostwo w radzie ulega zawieszeniu.¹³

Takie rozwiązywanie należy ocenić jako racjonalne i prawidłowe, gdyż kierowanie

bankiem wymaga pewnej ciągłości decyzyjnej oraz znajomości wewnętrznej specyfiki przedsiębiorstwa, a członkowie organu kontrolnego, jakim w spółdzielni jest rada nadzorcza niewątpliwie posiadają rozległą wiedzę na temat funkcjonowania banku i jego problemów, choćby z obszaru przeprowadzanych kontroli i literatury, opracowywanej i rozpatrywanej dokumentacji finansowej tego szczególnego rodzaju przedsiębiorstwa, jakim jest bank (art. 46 § 1 pr. spółdz.).

Do przykładowych kompetencji rady nadzorczej banku należy m. in.: uchwalanie strategii działania banku, planów finansowych i programów działalności społecznej, i kulturalnej banku, uchwalanie regulaminu działania zarządu, zatwierdzanie struktury organizacyjnej banku, nadzór i kontrola nad działalnością banku w tym polityką banku w zakresie podejmowanych ryzyk.

Bank spółdzielczy to wieloczynnościowe, skomplikowane przedsiębiorstwo.¹⁴ Wymaga kompleksowego i konsekwentnego systemu zarządzania, organizowania pracy oraz ciągłego procesu doskonalenia przyjętych rozwiązań.¹⁵

Wydaje się, że niezbędne nadto byłoby wykazanie skutków prawnych i zakresu podejmowanych czynności przez tak powołany zarząd o charakterze tymczasowym oraz podjęcie próby wyjaśnienia na czym może polegać owa „konieczność sytuacji” lub chociażby ustanowienie takich regulacji w statucie banku. Należałoby się również zastano-

¹¹ H. Cioch, *Zarys prawa spółdzielczego*, Warszawa 2007, s. 38.

¹² *Ibidem*.

¹³ H. Cioch, *Zarys prawa...*, s. 39.

¹⁴ A. Zalcewicz, *Bank spółdzielczy...*, s. 122.

¹⁵ B. Kosiński, *Podstawy zarządzania przedsiębiorstwem bankowym* [w:] *Współczesny bank*, pod red. W. L. Jaworskiego, Warszawa 1998, s. 175-198.

wić nad pojęciem tzw. „czasowego pełnienia funkcji”, a mianowicie jaki to dokładnie, jak długo członek rady nadzorczej delegowany do pełnienia funkcji prezesa zarządu banku, powinien sprawować tę funkcję, w jakim trybie miałyby się odbywać postępowanie rejestrowe o wpis tego członka do KRS-u oraz czy w ogóle i ta procedura nie powinna być także skrócona do minimum. Ze względu na ramy objętościowe niniejszego tekstu oraz na wielopłaszczyznowość podejmowanych zagadnień, tematyka ta niewątpliwie będzie musiała być poruszona w przyszłości, jeśli nie przez doktrynę, to wcześniej uczyni to praktyka.

Konkludując przekonująca pozostaje argumentacja, iż zgoda KNF jest koniecznym warunkiem skutecznego powołania osoby na funkcje prezesa banku oraz delegowania na tę funkcję. Słusznie bowiem autorzy ww. glosy zauważyli, iż brak wymogu takiej zgody w przypadku delegowania ograniczałaby kontrolną rolę tej instytucji. Z drugiej jednak strony trudno tutaj pominąć argumentację SN oraz KNF, w świetle których omawiana sytuacja nie została objęta kognicją regulatora. Z powyższych względów głosowane orzeczenie należy ocenić jako słuszne i w całości zasługujące na aprobatę.

STRESZCZENIE:

Prezentowana uchwała SN dotyczy problematyki wyboru organu zarządzającego w banku spółdzielczym spośród członków jego rady nadzorczej do czasowego pełnienia funkcji prezesa i członków zarządu tego banku, z pominięciem uzyskania zgody Komisji Nadzoru Finansowego. Kontrowersje w doktrynie wzbudziło stanowisko Sądu Najwyższego, który przyznał bankowi możliwość

powołania prezesa banku spółdzielczego bez możliwości wcześniejszego uzyskania zgody KNF, co prawda jedynie do czasowego pełnienia tej funkcji i bez możliwości wnoszenia o powołanie pozostałych członków zarządu. W uzasadnieniu judykatu SN podkreślił spółdzielczy charakter banku i wskazał, że reżim szczególny w zaistniałych okolicznościach może być zastosowany tylko wówczas, gdy występuje sytuacja wyjątkowa, określona w art. 56 ust. 1 zadanie trzecie (tj. „w razie konieczności”).

SUMMARY:

Presented resolution to the Supreme Court concerns the problem of selection of the managing body of the cooperative bank among the members of the Supervisory Board, to temporarily perform the functions of the President and members of the board of the bank, without the consent of the Financial Supervision Commission.

The controversy in the doctrine to lift the opinion of the Supreme Court, which admitted the bank possibility of establishing the President of the cooperative bank without prior consent from the Financial Supervision Authority, admittedly only temporarily perform this function, and without the possibility of vocation the remaining of management board members.

In support of the judgment the Supreme Court underlined the cooperative nature of the bank and pointed out that a special regime under these circumstances may be used only when there is an exceptional situation, as referred to in Article 56 paragraph. 1 task thirds (this is the „if necessary”) cooperative law.

NOTA O AUTORZE:

Joanna Głowka, magister, doktorantka IV roku stacjonarnych studiów doktoranckich na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Instytut Prawa – Katedra Prawa Cywilnego. Kontakt: glowka.joanna@gmail.com. Główne kierunki zainteresowań: prawo cywilne, prawo spółdzielcze, prawo bankowe.

Artur Lis

Meandry kultury politycznej w Polsce od średniowiecza do II wojny światowej

Recenzja książki G. Piwnickiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013, ss. 572.

W 2013 roku została wydana, staraniem Wydawnictwa Uniwersytetu Gdańskiego, książka Grzegorza Piwnickiego zatytułowana *Meandry kultury politycznej w Polsce od średniowiecza do II wojny światowej*. Początkowo z dużym dystansem podszedłem do niniejszej publikacji. Okazuje się jednak, że zaproponowane przez Autora ujęcie stanowi spójną analizę i pomimo niekiedy pojawiającego się niedosytu informacji, ujęcie takie może ułatwić przyswajanie informacji umieszczonych w książce.

Prezentowana dysertacja dzieli się na następujące rozdziały: 1. „Dawne państwo patrymonialne i monarchia stanowa (966-1505)”, 2. „I Rzeczpospolita (1506-1795)”, 3. „Czasy zaborów (1795-1918)”, 4. „II Rzeczpospolita (1918-1939)”. Każdy z wymienionych rozdziałów zawiera identyczną strukturę wewnętrzną: „Model przywództwa politycznego”, „Społeczeństwo”, „Organizacja państwa”, „Stosunki międzynarodowe”, „Zwyczaje i obyczaje”.

We wstępie pracy Grzegorz Piwnicki zaznacza: „kulturę polityczną definiowano w następującym układzie: 1. Kultura polityczna są to normy, zasady, wzory i wartości, którymi

ludzie posługują się w swojej działalności, aby osiągnąć określone cele, a odnoszą się do struktury i mechanizmu funkcjonowania władzy państwowej. Normy i wzory kultury politycznej wiążą się z zachowaniami i postawami politycznymi ludzi, którzy działają w różnych instytucjach państwowych, stąd konieczność powiązania tych elementów. 2. W zakres pojęcia wchodzi także oceny i sądy wartościujące „politykę państwa”, sposoby i metody sprawowania władzy. Według takich kryteriów obywatele oceniają jako „dobre” lub „złe” kierunki działania władzy oraz działanie instytucji i całego systemu politycznego; i to zarówno w dziedzinie wewnątrzpaństwowej, jak i polityce zagranicznej. 3. Obejmuje ona również wartości i wzory regulujące stosunki międzyludzkie w zakresie poglądów na władzę, jej zakres oraz sposoby działania. Dominująca kultura polityczna w społeczeństwie powinna wyrażać pożądane i uznawane wzory zachowań ludzi, które określają, jak należy prawidłowo i demokratycznie postępować w życiu publicznym, i w tym znaczeniu wiąże ona wszystkich uczestników tego życia jed-

nakowo. Demokratyczna kultura polityczna społeczeństwa jest warunkiem prawidłowej polityki. 4. Obejmuje ona także działalność i zachowanie ludzkie, jak również obiekty stanowiące przedmiot tych działań i zachowań – to jest zasadnicze normy systemu organizacji władzy państwowej w społeczeństwie. Niezbędnym elementem kultury politycznej jest również znajomość faktów politycznych i społecznych oraz zainteresowanie nimi obywateli, co może przyczynić się do znacznego zredukowania zarówno indywidualnej, jak i masowej frustracji i agresji – rodzajnych negatywnych zachowań o doniosłych społecznie konsekwencjach. 5. Ważnym elementem kultury politycznej jest kwestia legitymizacji władzy i to nie tylko w tym znaczeniu, że poddaje się regularnie weryfikacji w wyborach, ale także w ten sposób, że władza, jeśli nie chce narazić się na utratę zaufania i zachować swoje wpływy w społeczeństwie, musi być zdolna do wywiązania się ze swoich zobowiązań”.

Recenzowana książka jest w istocie sumiennie i wszechstronnie opracowaną monografią tematu określonego w jej tytule, opartą na szeroko uwzględnionym dorobku piśmienniczym i badawczym innych autorów. Przede wszystkim jednak stanowi prezentację własnych przemyśleń i wniosków autora, zawsze

gruntownie uzasadnionych, co zdecydowanie podnosi wartość pracy. Jeśli dodać do tego, że książka napisana jest jasno i treściwie, nie można mieć wątpliwości, że stanowi ona przykład wartościowej pozycji wydawniczej. Kończąc niniejszą recenzję należy podkreślić, że recenzowana praca jest publikacją ciekawą i ambitną. Niestety, wielość podejmowanych w niej zagadnień spowodowała, że rozważania miejscami są zbyt pobieżne.

Rozprawa „Meandry kultury politycznej w Polsce od średniowiecza do II wojny światowej” jest ujęciem nowym, pionierskim. Z treści i aparatu źródłowego wynika, że jest to opracowanie rzetelne, wykonane z nastawieniem, aby niczego nie uronić z bogatego zespołu informacji, jakie zostały zawarte w materiale źródłowym. Na uwagę zasługują bogate przypisy dokumentujące i uzupełniające treść główną, rozszerzające spektrum problemowe i ułatwiające percepcję tekstu zasadniczego (także tabele i schematy). Mimo pewnego niedosytu w kwestii rozszerzenia analizy niektórych kluczowych dla tego tematu zagadnień książkę należy ocenić bardzo wysoko. Wykorzystując najnowsze ustalenia historiograficzne oraz przeprowadzając subtelną analizę źródeł historycznych, Grzegorz Piwnicki daje nam do rąk niezwykle ciekawą pracę.

NOTA O AUTORZE:

Artur Lis, doktor, adiunkt Katedry Historii Prawa w Instytucie Prawa Wydziału Zamiejscowego Prawa i Nauk o Gospodarce KUL w Stalowej Woli. Zainteresowania badawcze: historia prawa, mediewistyka, doktryny polityczno-prawne, prawo administracyjne. Kontakt: arturlis@op.pl

Artur Lis, Paweł Rogowski

„Gloria victis” – 150. rocznica powstania styczniowego

*Sprawozdanie z sympozjum naukowego
(Stalowa Wola, 7 marca 2013 r.).*

W dniu 7 marca 2013 roku, na Wydziale Zamiejscowym Prawa i Nauk o Gospodarce KUL w Stalowej Woli, odbył się wykład otwarty z okazji 150. rocznicy powstania styczniowego. Organizatorem spotkania była Katedra Historii Prawa. W ramach spotkania, zatytułowanego „Gloria victis – 150. rocznica powstania styczniowego”, wygłoszone zostały dwa odczyty: doktora Artura Lisa – *„Bić się czy nie bić?” – z refleksji wokół powstania styczniowego* oraz, jeszcze wtedy magistra, obecnie doktora Pawła Rogowskiego – *Prawo na ziemiach polskich doby powstania styczniowego*.

Słowa powitania wygłosił ks. dr hab. Tomasz Rakoczy, prof. KUL – Dziekan WZPi-NoG KUL. Przywitał on gości, pracowników naukowych i referentów oraz podkreślił konieczność podejmowania badań historyczno-prawnych.

Dr Artur Lis w swoim referacie przypomniał, że 22 stycznia 1863 roku Manifestem Tymczasowego Rządu Narodowego rozpoczęło się powstanie styczniowe, największy w XIX wieku polski zryw narodowy. Pochłonęło ono kilkadziesiąt tysięcy ofiar

i w ogromnym stopniu wpłynęło na dążenia niepodległościowe następnych pokoleń. W drugiej połowie lat 50-tych XIX wieku, po klęsce Rosji w wojnie krymskiej, na nowo rozbudziły się nadzieje Polaków na odzyskanie niepodległości („odwilż posewastopolska”). Na obszarach należących dawniej do Rzeczypospolitej rozpoczęto organizowanie stowarzyszeń spiskowych, których uczestnicy podjęli przygotowania do walki. Wśród aktywnie działających kół konspiracyjnych przeważały dwie postawy. Tzw. obóz „czerwonych” dążył do obalenia cara i był zwolennikiem zbrojnej walki o niepodległość. Stronnictwo „białych”, choć również nastawione niepodległościowo, było przeciwnie zbyt szybkim planom zrywu, propagując idee pracy organicznej.

Prelegent stwierdził, że zdumienie i podziw budzi to, że powstanie styczniowe przy ogromnej przewadze wroga trwało tak długo. Powstańcy stoczyli około tysiąc dwustu potyczek z wojskiem rosyjskim (ostatni oddział księdza Stanisława Brzóska na Podlasiu). Jak oceniają historycy, w siłach polskich uczestniczyło w sumie około 200 tysięcy osób. Pod

koniec 1863 roku łączny stan wojsk rosyjskich wynosił ponad 400 tysięcy żołnierzy, 170 tysięcy w Królestwie Polskim, na Litwie 145 tysięcy, a na Ukrainie – 90 tysięcy. Rząd Narodowy miał w polu jednocześnie nie więcej niż 10 tysięcy partyzantów. Dyktatorami powstania styczniowego byli: Ludwik Mierosławski, Marian Langiewicz i Romuald Traugutt, który stał się tragicznym symbolem powstania. Rosyjski sąd wojskowy skazał go na śmierć przez powieszenie. Wyrok wykonano na stokach Cytadeli Warszawskiej 5 sierpnia 1864 roku. W trakcie powstania funkcjonowało łącznie 12 rządów. Na ich czele, oprócz wspomnianych dyktatorów, stali tzw. przewodniczący. Urząd ten kolejno sprawowali: Stefan Bobrowski, Ludwik Mierosławski, Marian Langiewicz, Wykonawcza Komisja Dyktatorska (Agaton Giller, Stefan Bobrowski, Józef Kajetan Janowski), Stefan Bobrowski, Agaton Giller, Franciszek Dobrowolski, Piotr Kobylański, Karol Majewski, Franciszek Dobrowolski, Romuald Traugutt oraz Bronisław Brzeziński.

W dalszej części wystąpienia dr Lis stwierdził, iż fenomenem prawnym i ustrojowym była Organizacja Narodowa nazwana „Tajemnym Państwem Polskim”, którego specyfika wynikała z faktu, iż jego struktury powstały i działały konspiracyjnie. Z realnego istnienia struktur takiego państwa, a także faktu, że władza wykonywana przez takie struktury była respektowana przez ogół społeczeństwa, wynikało, że było to państwo posiadające nie tylko rzeczywisty autorytet społeczny, ale także instrumentalny dla jego podtrzymywania: siłę zbrojną i wymiar sprawiedliwości.

Prelegent podniósł, że legitymizację władz powstańczych późniejsi badacze opierali na

założeniach: 1) nieuznawaniu przez naród rządu zaborczego za legalny; 2) woli narodu, który dąży do wyzwolenia i życia w państwie suwerennym; 3) spontanicznym, oddalonym konstytuowaniu się władz narodowych; 4) obdarzeniu takich władz posłuszeństwem przez społeczeństwo i odmowie podporządkowania się decyzjom władz państw zaborczych. Powstańcy byli świadomi, jak ważna jest kwestia udziału chłopów w walkach. Władze zrywu w Manifeście Tymczasowego Rządu Narodowego obiecywały uwłaszczenie chłopów oraz nadanie ziemi dla bezrolnych uczestników powstania. 2 marca 1864 roku car Aleksander II wydał ukaz uwłaszczeniowy, przyznający chłopom na własność uprawianą ziemię, w ten sposób skutecznie odciągnął ich od udziału w dalszych walkach. Należy zauważyć, iż w tym czasie istniał mur kulturowy oddzielający wieś od miasta, chłopów od panów. Dopiero pozytywistyczna praca u podstaw pozwoliła na zmianę świadomości wśród chłopów, co miało wpływ na późniejszy aktywny ich udział w walkach z bolszewikami w 1920 roku. Wkrótce po upadku powstania styczniowego stało się przedmiotem sporów i dyskusji na temat sensu romantycznego zrywu, który z góry był skazany na klęskę. Przyniósł ogromną daninę krwi (zginęło około 20 tys. powstańców) oraz nasilenie rusyfikacji i germanizacji. Za udział w powstaniu władze carskie skazały na śmierć co najmniej 669 osób. Na zesłanie skazano przynajmniej 38 tysięcy osób. Powstańcy, mimo braku szans na zwycięstwo, rozpoczęli walkę, stając się jednocześnie wzorem dla żołnierzy Armii Krajowej Powstania Warszawskiego 1944 roku.

Na koniec referent przypomniał słynne słowa Józefa Piłsudskiego: „Wielkość naszego

narodu w wielkiej epoce 1863 roku istniała, a polegała na jednym może w naszych dziejach rządzie, który, nieznany z imienia, był tak szanowany i tak słuchany, że zazdrość wzbudzać może we wszystkich krajach i we wszystkich narodach”.

Kolejny referat wygłoszony przez magistra Pawła Rogowskiego przybliżył zagadnienie prawa na ziemiach polskich w dobie powstania styczniowego. Prelegent rozpoczął swoje rozważania od wskazania, iż wspólną cechą kodyfikacji XVIII wieku było to, że ich podstawą ideologiczną stała się filozofia nowożytnego prawa natury. Powstanie szkoły nowożytnego prawa natury związane jest z postacią Hugona Grocjusza, holenderskiego prawnika, polityka i filozofa, który sformułował w swych dziełach katalog występujących w społeczeństwie stałych, niezmiennych, wynikających z natury człowieka prawideł, jak: obowiązek dotrzymywania umów, obowiązek naprawienia wyrządzonej szkody, nienaruszalność własności jednostki czy uznanie, że pewne czyny muszą być ukarane. Hasłem ruchu kodyfikacyjnego było generalne zerwanie z dotychczasowym stanem niepewności prawnej, z partykularyzmem prawa, brakiem bezpieczeństwa, samowolą i nadużyciami w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości. W zamysśle nowy kodeks doby oświecenia miał stworzyć prawo pewne, dające rozstrzygnięcia dla wszystkich możliwych do pomyślenia sytuacji tak, by nie zostawiać pola dla dowolności wyrokowania. Zadanie to mógł spełnić tylko kodeks zupełny pod względem wartości, bez luk. Prelegent podkreślił, że wszystkie powyższe cechy w mniejszym lub mniejszym stopniu uwzględnione zostały w kodyfikacjach państw zaborczych I Rzeczypospolitej.

W dalszej części przedstawione zostały prawa państw zaborczych, tj. Austrii, Niemiec i Rosji. Opisuując prawo austriackie prelegent stwierdził, że ówczesni kodyfikatorzy pozostający pod przemożnym wpływem szkoły prawa natury i koncepcji kodyfikacyjnych wieku oświecenia, dążyli do tego, by ich dzieło pod względem formy czyniło zadość postulatowi tej szkoły, tj. aby było jasne, zwięzłe oraz kompletne, a równocześnie pozbawione kazuistyki. W duchu koncepcji oświeceniowych odrzucono możliwość powoływania się na zwyczaj, chyba że kodeks do niego odsyłał. Przyjęto także zasadę, że w razie wątpliwości interpretacyjnych można – gdy inne środki zawiodą – szukać w prawie natury odpowiednich wskazówek i stosować naturalne zasady prawne. Odnośnie do prawa niemieckiego XIX wieku, to było ono produktem stosunków kapitalistycznych w okresie ich przechodzenia w nowe stadium, tj. kapitalizmu monopolistycznego. Łączyło więc w sobie elementy właściwe dla różnych nurtów kapitalizmu dziewiętnastowiecznego. Z jednej strony wyrażało tendencje liberalne, właściwe dla pierwszej połowy XIX wieku, z drugiej strony wykazywało, nie liczone zresztą, założenia antyliberalne właściwe dla kapitalizmu monopolistycznego. Nie uniknięto jednak pewnych przeżytków feudalnych. Z kolei prawo rosyjskie z punktu widzenia treści prawa, jak i techniki kodyfikacyjnej, było tworem przestarzałym, stojącym daleko w tyle za wyspecjalizowanymi kodeksami podstawowych działów prawa sądowego, jakie powstały w ciągu XIX wieku w innych państwach europejskich.

Podsumowując swoje wystąpienie prelegent stwierdził, że prawo polskie, w przeded-

niu rozbiorów, opierało się w znacznej części na prawie zwyczajowym, odznaczało się stanowczością i surowością, zaś próby kodyfikacyjne podjęte przez Sejm Czteroletni ostatecznie nie weszły w życie. Tym samym kodyfikacje austriackie i niemieckie, uwzględniające postulaty epoki Oświecenia i praw natury, wprowadzały porządek prawny, który obiektywnie należy ocenić jako postępowy w stosunku do prawa polskiego. Wyjątkiem było jedynie

ustawodawstwo rosyjskie, które podobnie do polskiego odznaczało się przestarzałym i feudalnym charakterem.

Duża liczba studentów oraz przybyłej młodzieży ze szkół średnich dowiodły, iż spotkanie było potrzebne. W czasie uczonego dyskursu poruszono rozmaite kwestie, wskazując jednocześnie na konieczność prowadzenia dalszej ich eksploracji naukowej.

NOTA O AUTORACH:

Artur Lis, doktor, adiunkt Katedry Historii Prawa w Instytucie Prawa Wydziału Zamiejscowego Prawa i Nauk o Gospodarce KUL w Stalowej Woli. Zainteresowania badawcze: historia prawa, mediewistyka, doktryny polityczno-prawne, prawo administracyjne. Kontakt: arturlis@op.pl

Paweł Rogowski, doktor, asystent Katedry Historii Ustroju Państw w Instytucie Prawa Wydziału Zamiejscowego Prawa i Nauk o Gospodarce KUL w Stalowej Woli. Zainteresowania badawcze: historia prawa, historia ustroju państw, prawo administracyjne. Kontakt: p.rogowski@vp.pl