

przegląd **PRAWNO-EKONOMICZNY**

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Wydział Zamiejscowy Prawa i Nauk o Gospodarce w Stalowej Woli

» **NR 8** » » »

Stalowa Wola 2009

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 Filip Ciepły – zastępca redaktora naczelnego
mgr Dominik Tyrawa – sekretarz redakcji
mgr Mariusz Iskra – redaktor techniczny
mgr Andrzej Górny – kolportaż i promocja

Rada naukowa

dr Leszek Buller, prof. Henryk Cioch, prof. Wiktor Czepurko, ks. prof. Antoni Dębiński,
abp prof. Andrzej Dzięga, prof. Irena Hejduk, dr hab. Kazimierz Jaremczuk, prof. Wiesław Grudzewski,
prof. Krzysztof Grzegorzczak, prof. Andrzej Herman, prof. Romuald Holly, prof. Marian Kozaczka,
dr hab. Antoni Magdoń, prof. Stanisław Marczuk, prof. Aleksander Mereżko, prof. Wojciech Nasierowski,
prof. Jurij Paczkowski, dr Beata Piasny, dr Jarosław W. Przybytniowski, prof. Edward Skrętowicz,
prof. Antoni Stasch, dr Tomasz Wielicki, dr Waldemar Zadworny, ks. prof. Jan Zimny

Zdjęcie na okładce

wizualizacja budynku dydaktycznego dla kierunku inżynieria środowiska

Redakcja techniczna

mgr Rafał Podleśny

Druk i oprawa

Drukarnia Marlex, Stalowa Wola

Projekt

Krystian Rzemień

ISSN 1898-2166

Nakład 300 egz.



Szanowni Państwo,

Oddając w Państwa ręce kolejny numer „Przeglądu prawno-ekonomicznego”, pragnę zwrócić szczególną uwagę na kontynuację tematyki praw człowieka, która już przez kilka ostatnich numerów czasopisma pojawia się jako tematyka wiodąca.

Stosunek Prymasa Wyszyńskiego do tego, jakże ważnego zagadnienia, jest jednym z tematów prezentowanych w tym numerze. Podkreśla on, że prawa człowieka to nie mgliste ideały, wartości lub wzory do realizowania w życiu społecznym, ale zupełnie konkretne i ściśle określone uprawnienia przysługujące jednostce w życiu społecznym z tytułu prawa naturalnego. U szczytu hierarchii praw osobowych człowieka Prymas umieścił prawo do życia, a szczególnie dużo miejsca poświęcił jednemu z jego aspektów – prawu do życia nienarodzonych.

Kolejny artykuł zajmuje się zagadnieniem prawa do obrony każdego człowieka. Dowiadujemy się, że prawo do obrony stanowiące jedną z podstawowych zasad procesu karnego obejmuje zarazem prawo do obrony materialnej, czyli obrony przed zarzutem, jak i prawo do obrony formalnej, czyli posiadania obrońcy.

Europejski Trybunał Praw Człowieka z siedzibą w Strasburgu jest natomiast głównym organem, który czuwa nad przestrzeganiem praw człowieka w Europie. Jeśli uzna to za celowe może wykonywać on swoje funkcje również w innych miejscach na terytorium wybranego państwa członkowskiego Rady Europy. Również na temat funkcjonowania tej instytucji nie zabrakło obszernych i wyczerpujących relacji Autora artykułu.

Zasady funkcjonowania strefy euro wniosły bardzo wiele zmian do sposobów i celów realizacji polityki fiskalnej przez poszczególne państwa Unii Europejskiej. Po upływie dekady od momentu, w którym zaczęły one obowiązywać, można już podjąć próbę oceny ich rezultatów, czego podejmuje się jeden z Autorów.

Należy brać pod uwagę, że w najbliższych latach w Polsce najprawdopodobniej nastąpi spowolnienie wzrostu gospodarczego z możliwością wystąpienia recesji. Obecny kryzys jest wyrazem nie tylko konkretnych zdarzeń i procesów w sferze finansowej, ale także rezultatem przemian w gospodarce i w sposobie sprawowania władzy w wysoko rozwiniętych krajach. Dotyczy to w szczególności powstania napięć społecznych wokół zasad podziału produktu krajowego, co znalazło wyraz w systemowym zagrożeniu pozycji społecznej wielu grup gorzej sytuowanych (przejawia się to na przykład w trudnościach spłaty kredytu); czy też presji ekonomicznej wywieranej na kraje rozwinięte. Jakie rozwiązania i zalecenia proponują Autorzy tego opracowania dowiedzą się Państwo po przeczytaniu opracowania na ten temat.

Nie sposób przybliżyć tu wszystkich artykułów, które niewątpliwie stanowią bogatą skarbnicę wiedzy na różne ciekawe i ważne tematy. Dlatego odsyłam Państwa do lektury bieżącego numeru, życząc jak zawsze ciekawej lektury.

Z wyrazami szacunku

Barbara Lubas

Redaktor Naczelny

ARTYKUŁY

Michalina Duda – <i>Kompetencje gminnych organów podatkowych w zakresie interpretacji przepisów prawa podatkowego</i>	5
Agata Gumieniak – <i>Katalog praw człowieka jako źródło ładu społecznego w nauczaniu Prymasa Stefana Wyszyńskiego</i>	16
Mirosław Karpiuk – <i>Istota decentralizacji administracji publicznej</i>	25
Anna Dąbrowska – <i>Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu – skład i status sędziów</i>	38
Mariusz Rybka – <i>Obrona z urzędu a przymus adwokacko-radcowski. Zagadnienia wybrane</i>	46
Grzegorz Wolak – <i>O pojęciach „czynność prawna” oraz „oświadczenie woli”</i>	62
Mariola Rozmus – <i>Przestępstwo zniesławienia z użyciem Internetu</i>	72
Jarosław Przybytniowski, Anna Sabat – <i>Makro i mikroekonomiczne uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości</i>	80
Marian Szołucha – <i>Sytuacja budżetowa i zadłużenie krajów strefy euro w latach 1995-2007. Analiza porównawcza</i>	89

RECENZJE

Krzysztof Czubocha – <i>Carmen R. Reinhart, Kenneth S. Rogoff, This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly, Princeton University Press, Princeton 2009, ss. 496.</i>	97
---	----

SPRAWOZDANIA

Damian Gil, Mirosław Kopeć – <i>Sprawozdanie z Lubelskiego Seminarium Karnistycznego „Bigamia”</i>	101
--	-----

Dr Michalina Duda

Kompetencje gminnych organów podatkowych w zakresie interpretacji przepisów prawa podatkowego

The competence of communal tax authorities
as to interpretation of the tax law provisions

I. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Institucja tzw. urzędowych interpretacji prawa podatkowego została wprowadzona do polskiego systemu podatkowego w 1998 r. na mocy przepisów ordynacji podatkowej¹. Już w pierwotnym kształcie tworzyły ją dwie grupy norm. Pierwsza, nakładała na Ministra Finansów obowiązek dążenia do zapewnienia jednolitego stosowania prawa podatkowego przez organy podatkowe oraz organy kontroli skarbowej, w szczególności przez dokonywanie jego urzędowej interpretacji, przy uwzględnieniu orzecznictwa sądów oraz Trybunału Konstytucyjnego. Druga, przewidywała uprawnienie podatników, płatników lub inkasentów do występowania do właściwego organu podatkowego pierwszej instancji z żądaniem udzielenia pisemnej informacji o zakresie stosowania

przepisów prawa podatkowego w ich indywidualnych sprawach, w których nie wszczęto postępowania podatkowego lub kontroli podatkowej. Z uwagi na to, że już wówczas funkcjonowały dwa piony organów podatkowych – rządowy i samorządowy, obowiązek udzielania pisemnej informacji o zakresie stosowania przepisów prawa podatkowego w sprawach indywidualnych spoczywał również na gminnych organach podatkowych.

Przepisy regulujące tryb i zasady wydawania interpretacji indywidualnych zmieniały się wraz z kolejnymi nowelizacjami i niemal przez cały okres swojego obowiązywania stanowiły przedmiot licznych kontrowersji w doktrynie². O braku jednolitości stanowisk we wskazanej materii świadczą także sprzeczne rozstrzygnięcia organów podatkowych oraz rozbieżne

¹ Art. 14 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926).

² Szerzej na temat kolejnych zmian z zakresie przepisów dotyczących interpretacji zob. J. Glumińska-Pawlic, *Forma prawa „interpretacji przepisów prawa podatkowego”*, [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca, Warszawa 2008, s. 93-101 oraz W. Nykiel, *Wiążące interpretacje prawa podatkowego w indywidualnych sprawach podatników, płatników i inkasentów – niektóre możliwe rozwiązania*, [w:] *W kręgu prawa podatkowego i finansów publicznych. Księga dedykowana profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu w 40-lecie pracy naukowej*, red. H. Dzwonkowski, J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Lublin 2005, s. 277-282.

orzeczenia sądów administracyjnych. Za szczególnie wadliwe uważa się regulacje obowiązujące w okresie od 1 stycznia 2005 r. do końca czerwca 2007 r., czyli do momentu wejścia w życie przepisów ostatniej ustawy zmieniającej konstrukcję, tryb wydawania oraz charakter prawny urzędowych interpretacji prawa podatkowego. Krytycznie oceniano wówczas niemal wszystkie elementy prawne przedmiotowej instytucji³. W odniesieniu do interpretacji wydawanych przez gminne organy podatkowe wskazywano między innymi na problem braku odpowiednio licznej i właściwie przygotowanej kadry urzędniczej⁴. Podnoszono również, iż przyjęte rozwiązania prowadziły w istocie do tego, że to nie ustawa, ale interpretacja wójta, burmistrza (prezydenta miasta), a w niektórych wypadkach nawet samego podatnika decydowała o obciążeniu podatkowym⁵. Wiązało się to również z nałożeniem na organy podatkowe ogromniej odpowiedzialności za skutki prawne tego rodzaju rozstrzygnięć.

II. INSTYTUCJA TAK ZWANYCH INDYWIDUALNYCH INTERPRETACJI PRAWA PODATKOWEGO W PRAKTYCE GMINNYCH ORGANÓW PODATKOWYCH

Obecny kształt indywidualnych interpretacji prawa podatkowego wynika z przepisów wprowadzonych nowelizacją z listopada 2006 r., na mocy której dokonano zasadniczej zmiany przedmiotowej instytucji⁶. Jedną z najistotniejszych zmian polegała na przeniesieniu obowiązku udzielania interpretacji indywidualnych z naczelników urzędów skarbowych i naczelników urzędów celnych na ministra właściwego do spraw finansów publicznych⁷. Uzasadniając wskazane rozwiązanie podnoszono, iż zmniejszenie ilości organów uprawnionych do wydawania interpretacji powinno przyczynić się do ujednolicenia prawa i ułatwić Ministrowi Finansów sprawowanie ogólnego nadzoru w sprawach podatkowych⁸.

Zmiana w zakresie właściwości organów uprawnionych do wydawania interpretacji nie

³ Szerzej zob. B. Brzeziński, M. Masternak, *Instytucja wiążących interpretacji w Ordynacji podatkowej*, E. Ruśkowski, J. Salachna, *Problemy konstrukcji i stosowania przepisów o wiążących interpretacjach prawa podatkowego*, J. Glumińska-Pawlic, *Wiążące interpretacje prawa podatkowego w orzecznictwie samorządowych organów podatkowych*, [w:] *Procedury podatkowe – gwarancje procesowe czy instrument fiskalizmu?*, red. H. Dzwonkowski, Warszawa 2005, s. 1-8 i 22-29; D. Dudra, *Tok instancyjny i kontrola sądowa w sprawach interpretacji podatkowych*, „Przegląd Podatkowy” 2006, nr 2, s. 5-14; J. Brolik, *Kontrola interpretacji podatkowych*, „Glosa” 2006, nr 1, s. 132-141; Z. Kmiecik, *Interpretacje organów podatkowych w trybie art. 14a § 1 ordynacji podatkowej*, „Glosa” 2006, nr 1, s. 125-131 oraz tegoż *Proceduralne problemy wiążących interpretacji prawa podatkowego*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 4, s. 20-33; G. Borkowski, *Konstytucyjność interpretacji prawa podatkowego*, „Glosa” 2006, nr 1, s. 112-124; B. Brzeziński, M. Masternak, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 28 czerwca 2005 r.*, I SA/Bd 276/05, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 2006, nr 6, s. 314-317.

⁴ Zob. L. Etel, M. Popławski, R. Dowgier, *Gminny poradnik podatkowy*, t. I, Warszawa 2005, s. 89.

⁵ J. Glumińska-Pawlic, *Wiążące interpretacje prawa podatkowego w orzecznictwie samorządowych organów podatkowych*, „Monitor Podatkowy” 2005, nr 6, s. 30-31.

⁶ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 217, poz. 1590). Przepisy wprowadzające wskazane zmiany weszły w życie z dniem 1 lipca 2007 r..

⁷ Art. 14b § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.), dalej jako: ordynacja podatkowa.

⁸ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 731 z 22 czerwca 2006 r., <http://orka.sejm.gov.pl> (stan na 28 czerwca 2008). W okresie do końca czerwca 2007 r. można było zauważyć spore zamieszanie związane z dużą liczbą organów udzielających interpretacji, a co za tym idzie – z wydawaniem odmiennych interpretacji w niemal identycznych stanach faktycznych i prawnych, co

objęła samorządowych organów podatkowych, w tej sferze pozostawiono bowiem kompetencje wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty i marszałka województwa⁹. W myśl obowiązujących regulacji wskazane podmioty wydają interpretacje w sprawach indywidualnych stosowanie do swojej właściwości¹⁰. Oznacza to, iż po pierwsze, uprawnienia starosty i marszałka istnieją jedynie w płaszczyźnie normatywnej – w praktyce, z uwagi na brak podatków powiatowych i gminnych, organy te nie wykonują wskazanych zadań. Po drugie, podmiot zainteresowany nie ma żadnej możliwości wyboru organu udzielającego interpretacji. Kompetencja w tym zakresie przysługuje bowiem temu organowi, który w przypadku wszczęcia postępowania podatkowego w sprawie będącej przedmiotem interpretacji byłby organem właściwym rzeczowo i miejscowo¹¹.

Przyjęcie powyższego rozwiązania stanowiło przedmiot pewnych wątpliwości w doktrynie. Z jednej strony wskazywano, iż wydawanie interpretacji indywidualnych nie powinno należeć do tych organów podatkowych,

których zadaniem jest dokonywanie rozstrzygnięć w sprawach stanowiących przedmiot interpretacji, zaś wskazaną kompetencję należałoby przyznać Ministrowi Finansów – to na nim spoczywa bowiem obowiązek zapewnienia jednolitego stosowania prawa podatkowego¹². W świetle przedstawionych argumentów zachowanie kompetencji samorządowych organów podatkowych pierwszej instancji należy więc oceniać krytycznie. Z drugiej strony podkreślano jednak, że scentralizowanie wydawania interpretacji nie jest możliwe w odniesieniu do podatków lokalnych, gdyż w tym zakresie istotne znaczenie mają akty prawa miejscowego kształtujące na przykład zakres zwolnień, czy stawki podatku¹³. Również i temu argumentowi trudno odmówić słuszności.

Wskazane powyżej wątpliwości częściowo zweryfikowała praktyka stosowania przedmiotowych regulacji. Na podstawie przeprowadzonych badań ustalono bowiem, że w latach 2003-2004 gminne organy podatkowe wydały 174 pisemne interpretacje o zakresie zastosowania przepisów prawa podatkowego¹⁴. W roku 2005

zamiast przyczyniać się do ujednolicenia praktyki stosowania prawa, rodziło dodatkowe problemy. Zob. W. Nykiel, D. Strzelec, *Interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach (1)*, „Przegląd Podatkowy” 2007, nr 5, s. 35.

⁹ W kategorii organów samorządowych wójtowi, burmistrzowi (prezydentowi miasta), staroście oraz marszałkowi województwa przysługuje kompetencja ogólna w sprawach z zakresu prawa podatkowego.

¹⁰ Art. 14j § 1 ordynacji podatkowej.

¹¹ Zob. A. Kabat, [w:] S. Babiarz, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 121. W świetle powołanych przepisów samorządowe organy podatkowe nie są więc uprawnione do wydawania indywidualnych interpretacji w sprawach podatków stanowiących dochody gminy, ale pobieranych przez urzędy skarbowe.

¹² Zob. C. Kosikowski, [w:] C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, S. Presnarowicz, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, SIP Lex, 2007, wyd. II.

¹³ W. Nykiel, D. Strzelec, dz. cyt., s. 36. Podstawą nawiązania stosunku prawopodatkowego pomiędzy gminą a podatnikiem są przepisy prawa podatkowego, w tym również stanowione w formie miejscowych aktów prawotwórczych. Zob. L. Etel, *Uchwały podatkowe samorządu terytorialnego*, Białystok 2004, s. 30.

¹⁴ L. Etel, R. Dowgier, *Stosowanie przepisów o wiążących interpretacjach prawa podatkowego przez gminne organy podatkowe w świetle prowadzonych badań*, [w:] *Urzędowe interpretacje prawa podatkowego w Polsce i w innych wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. E. Ruśkowski, Białystok 2006, s. 33.

liczba ta wyniosła około 120¹⁵. Dla porównania warto zwrócić uwagę, że organy rządowe w samym tylko 2005 r. wydały 60532 interpretacje, z czego ponad połowa dotyczyła podatku od towarów i usług¹⁶. Przytoczone dane wskazują wyraźnie, iż wbrew wyrażanym obawom, wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast nie zostali zasypani wnioskami w sprawie interpretacji, co zdaje się wynikać zarówno z konstrukcji samych podatków lokalnych, jak i specyfiki stosunków panujących w urzędach gmin. Prawdopodobna wydaje się bowiem konkluzja, iż podatnicy zasięgali informacji zadając pytania bezpośrednio urzędnikom i pomijając tym samym formalny, przewidziany przepisami ordynacji podatkowej tryb postępowania¹⁷.

Wskazana tendencja nie zmieniła się również po wejściu w życie obecnie obowiązujących regulacji. Z danych zamieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej wynika, że w okresie od 1 stycznia 2006 r. do 16 maja 2009 r. samorządowe organy podatkowe pierwszej instancji wydały 279 interpretacji, z czego znakomita część (71,68%) dotyczyła podatku od nieruchomości. Pozostałe obejmowały swym zakresem różne zagadnienia, związane z: opłatą skarbową (13,98%), formularzami deklaracji podatkowych (9,32%), podatkiem od środków transportowych (2,87%), przeniesieniem własności rzeczy i praw majątkowych na rzecz

jednostki samorządu terytorialnego w zamian za zaległości podatkowe (1,07%), podatkiem rolnym (0,72%) i opłatą miejscową (0,36%)¹⁸.

Warto również zwrócić uwagę, iż zdaniem autorów badania przeprowadzonego w ramach projektu *Kontrola tworzenia i stosowania prawa podatkowego pod rządami Konstytucji RP* poziom merytoryczny interpretacji udzielanych przez gminne organy podatkowe (w latach 2001-2004), pomimo dużego chaosu jaki towarzyszył ich wydawaniu, należy uznać za zadawalający¹⁹. Tym samym rozwiane zostały obawy dotyczące odpowiedniego poziomu przygotowania urzędników samorządowych zobowiązanych do wydawania przedmiotowych aktów.

III. TREŚĆ ORAZ SKUTKI PRAWNE WYDANIA INTERPRETACJI

Przedstawiając unormowania dotyczące wniosku o wydanie interpretacji, a także treści oraz skutków prawnych jej wydania zaznaczyć należy, że ordynacja podatkowa nie zawiera przepisów regulujących wspomniane kwestie odrębnie w stosunku do samorządowych organów podatkowych. W zakresie tym stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wydawania interpretacji indywidualnych przez Ministra Finansów²⁰. I tak, z wnioskiem o wydanie interpretacji w sprawie indywidualnej może wystą-

¹⁵ Dane na podstawie informacji zawartych w Biuletynie Informacji Publicznej, <http://sip.mf.gov.pl> (stan na 17 maja 2009).

¹⁶ „Gazeta Wyborcza” z dnia 2 marca 2006 r., cyt. za E. Ruśkowski, *Stosowanie przepisów o urzędowych interpretacjach prawa podatkowego w Polsce – w świetle przeprowadzonych badań*, [w:] *Urzędowe interpretacje prawa podatkowego w Polsce i w innych wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. E. Ruśkowski, Białystok 2006, s. 26.

¹⁷ Zob. L. Etel, R. Dowgier, dz. cyt., s. 34. Zob. także P. Nocznicki, *Alternatywne formy uzyskiwania informacji. Zakres ochrony w praktyce*, „Prawo i Podatki” 2009, wydanie specjalne nr 6, s. 30-33.

¹⁸ Opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej, <http://sip.mf.gov.pl> (stan na 17 maja 2007).

¹⁹ Zob. L. Etel, R. Dowgier, dz. cyt., s. 43.

²⁰ Art. 14j § 3 Ordynacji podatkowej.

pić każdy zainteresowany²¹. Niezbędnym warunkiem uznania konkretnego podmiotu za „zainteresowanego” jest wskazanie przez niego we wniosku tej indywidualnej sprawy²². Wniosek może dotyczyć zarówno zaistniałego stanu faktycznego, jak i zdarzeń przyszłych, na przykład działań (inwestycji, transakcji) planowanych przez podatnika, które jeszcze nie nastąpiły²³.

Składający wniosek obowiązany jest do wyczerpującego przedstawienia zaistniałego stanu faktycznego albo zdarzenia przyszłego oraz do przedstawienia własnego stanowiska w sprawie oceny prawnej tego stanu faktycznego albo zdarzenia przyszłego²⁴. Stan faktyczny powinien być przedstawiony wprost w treści wniosku, nie ma przy tym potrzeby dołączania żadnych dokumentów czy udowadniania w inny sposób, że przedstawiona sytuacja ma umocowanie i potwierdzenie w określonym materiale dowodowym²⁵. Organ podatkowy nie przeprowadza bowiem w tym zakresie postępowania dowodowego, ograniczając się do analizy okoliczności podanych we wniosku²⁶. Jeżeli chodzi o obowiązek przedstawienia własnego stanowiska w sprawie oceny prawnej zaistniałego stanu albo zdarzenia przyszłego, należy

podzielić wyrażany w doktrynie pogląd, iż nie chodzi tu o pełną ocenę prawną określonej sytuacji, lecz o zrozumiałe przedstawienie zagadnienia, które zdaniem wnioskodawcy wymaga wyjaśnienia²⁷.

W postępowaniu o udzielenie interpretacji indywidualnej organy podatkowe nie rozstrzygają o istocie sprawy, dokonują jedynie oceny prawnej stanowiska przedstawionego we wniosku przy uwzględnieniu wskazanego w nim, zindywidualizowanego stanu faktycznego²⁸. Ocenie nie podlegają te elementy przedstawionego stanu faktycznego, które w dniu złożenia wniosku są przedmiotem toczącego się postępowania podatkowego, kontroli podatkowej, postępowania kontrolnego organu kontroli skarbowej albo gdy w tym zakresie sprawa została rozstrzygnięta co do jej istoty w decyzji lub postanowieniu organu podatkowego lub organu kontroli skarbowej²⁹.

Przedmiot interpretacji w sprawach indywidualnych stanowią przepisy prawa podatkowego, w związku z czym udzielona przez organ podatkowy interpretacja powinna zawierać ocenę stanowiska wnioskodawcy wraz z uzasadnieniem prawnym tej oceny³⁰. Odstąpienie

²¹ Art. 14b § 1 Ordynacji podatkowej.

²² A. Kabat, [w:] S. Babiaryz, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, dz. cyt., s. 105.

²³ Zob. wyrok WSA z dnia 5 lutego 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 3151/08, SIP Lex nr 485050.

²⁴ Art. 14b § 3 Ordynacji podatkowej. Jeżeli wniosek nie spełnia wskazanych wymogów organ podatkowy wydaje postanowienie w sprawie pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia (art. 14g Ordynacji podatkowej). Zob. także wyrok WSA z dnia 4 lutego 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 1475/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

²⁵ Zob. wyrok WSA z dnia 26 lutego 2008 r., sygn. akt III SA/Wa 20/08, opubl. „Monitor Podatkowy” 2008, nr 8, s. 47.

²⁶ Zob. wyrok WSA z dnia 5 lutego 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 3151/08, SIP Lex nr 485050; wyrok WSA z dnia 15 maja 2008 r., sygn. akt I SA/Kr 267/08, SIP Lex nr 469646; wyrok WSA z dnia 31 marca 2008 r., sygn. akt I SA/Gd 14/08, SIP Lex nr 399371; wyrok WSA z dnia 26 lutego 2008 r., sygn. akt III SA/Wa 20/08, opubl. „Monitor Podatkowy” 2008, nr 8, s. 47.

²⁷ Zob. A. Kabat, [w:] S. Babiaryz, B. Dater, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, dz. cyt., s. 105. Por. wyrok WSA z dnia 28 marca 2008 r., sygn. akt I SA/Lu 789/07, SIP Lex nr 363805.

²⁸ Zob. wyrok WSA z dnia 12 stycznia 2009 r., sygn. akt I SA/Bd 718/08, SIP Lex nr 483201; wyrok WSA z dnia 15 maja 2008 r., sygn. akt I SA/Kr 267/08, SIP Lex nr 469646.

²⁹ Art. 14b § 4 ordynacji podatkowej.

³⁰ Art. 14c ordynacji podatkowej. Ocena stanowiska wnioskodawcy wymaga, oprócz jego potwierdzenia lub zanegowania,

od wskazanego uzasadnienia jest dopuszczalne wyłącznie wówczas, gdy stanowisko wnioskodawcy jest prawidłowe w pełnym zakresie. Jeżeli natomiast organ uzna, iż jest ono nieprawidłowe, zobowiązany jest do wskazania stanowiska prawidłowego oraz jego uzasadnienia prawnego. Uzasadnienie to nie może przy tym ograniczać się do zacytowania treści przepisów, lecz musi stanowić rzetelną informację dla wnioskodawcy³¹.

Interpretacja indywidualna powinna być wydana bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wniosku³². Niezachowanie wskazanego terminu wiąże się z przyjęciem fikcji, iż w dniu następującym po dniu, w którym upłynął termin do jej wydania przez organ, została ona wydana (tzw. interpretacja milcząca). Ponadto, z uwagi na potrzebę ochrony wnioskodawcy uznaje się, że interpretacja indywidualna, która wprowadzo-

na jest do obrotu w powyższym trybie stwierdza prawidłowość stanowiska wnioskodawcy w pełnym zakresie³³. Z punktu widzenia organu podatkowego oznacza to, że traci on kompetencje do jej wydania, interpretacja *ex lege* istnieje już bowiem w obrocie prawnym³⁴.

Warto również zwrócić uwagę, iż w obowiązującym stanie prawnym uprawnienie do zmiany interpretacji indywidualnej, w tym również milczącej, przysługuje wyłącznie Ministrowi Finansów, który może z niego skorzystać jeżeli stwierdzi jej nieprawidłowość, uwzględniając w szczególności orzecznictwo sądów, Trybunału Konstytucyjnego lub Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości³⁵. Podkreślenia wymaga również fakt, że wskutek zmiany przepisów zrezygnowano z obowiązującej do końca czerwca 2007 r. procedury weryfikacji interpretacji w administracyjnym toku instancji³⁶. Obecnie podlega ona zaskarżeniu bezpośrednio do sądu

odniesienia tego stanowiska do podlegających interpretacji przepisów prawa podatkowego. Zob. wyrok WSA z dnia 29 lipca 2008 r., sygn. akt III SA/Wa 787/08, SIP Lex nr 414145. Interpretacja powinna również zawierać pouczenie o prawie wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

³¹ Organ powinien wskazać, dlaczego w danej sprawie znajdują zastosowanie powołane przez niego przepisy, a także dlaczego wyrażany przez wnioskodawcę pogląd nie zasługuje na uwzględnienie (wyrok WSA z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt I SA/Kr 1544/08, SIP Lex nr 475273). Zob. także wyrok WSA z dnia 25 lipca 2008 r., sygn. akt I SA/Po, SIP Lex nr 483194. Warto również zwrócić uwagę, iż nie jest dopuszczalna praktyka polegająca na tym, że w rozstrzygnięciu interpretacji uznaje się stanowisko podatnika za nieprawidłowe przy jednoczesnym uznaniu prawidłowości tego stanowiska – w zakresie niektórych wyodrębnionych kwestii. Zob. wyrok WSA z dnia 28 maja 2008 r., sygn. akt III SA/Wa 143/08, opubl. „Monitor Podatkowy” 2008, nr 7, s. 7.

³² Art. 14d ordynacji podatkowej. W orzecznictwie istnieje zgodność co do tego, że wskazany termin uznaje się za zachowany, jeżeli przed jego upływem dokument ten zostanie skutecznie doręczony wnioskodawcy. Zob. wyrok WSA z dnia 11 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Op 356/08, SIP Lex nr 485055; wyrok WSA z dnia 5 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Wr 1154/08, SIP Lex nr 484854; wyrok WSA z dnia 5 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Sz 632/08, SIP Lex nr 481533; wyrok WSA z dnia 22 stycznia 2009 r., sygn. akt I SA/Wr 1228/08, SIP Lex nr 475280; wyrok WSA z dnia 20 stycznia 2009 r., sygn. akt I SA/Po 1403/08, SIP Lex nr 477395; wyrok WSA z dnia 16 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 2862/08, <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl>; wyrok WSA z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt I SA/Kr 1440/08, SIP Lex nr 475275..

³³ Art. 14o ordynacji podatkowej.

³⁴ Zob. wyrok 10 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Po 1550/08, SIP Lex nr 485881; wyrok WSA z dnia 27 stycznia 2009 r., sygn. akt I SA/Po 1520/08, SIP Lex nr 478256; wyrok WSA z dnia 26 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 988/08, SIP Lex nr 478238; wyrok WSA z dnia 26 stycznia 2009 r., III SA/Wa 617/08, SIP Lex nr 478234.

³⁵ Art. 14e ordynacji podatkowej. Zob. także wyrok WSA z dnia 16 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 2860/08, SIP Lex nr 475264.

³⁶ Rozwiązanie to było przedmiotem licznych kontrowersji dotyczących zarówno kwestii zasadniczych (problemy dotyczące toku postępowania), jak i technicznych (niedotrzymywanie przez samorządowe kolegia odwoławcze ostatecznych postanowień wydawanych przez organy gminne). Szerzej zob. J. Gumińska-Pawlic, *Wiążące interpretacje...*, s. 30-33.

administracyjnego, co jest związane jest z tym, że dla interpretacji podatkowych wydawanych przez zarówno przez Ministra Finansów, jak i gminne organy podatkowe, nie przewidziano formy postanowienia, czy decyzji. Są to jedynie czynności materialno-techniczne³⁷.

Interpretacje w sprawach indywidualnych nie są wiążące ani dla wnioskodawcy, ani dla organów podatkowych. Pomimo tego, że interpretacja funkcjonuje już w obrocie prawnym organ podatkowy może więc wszcząć postępowanie i wydać decyzję, w której nie uwzględni rozwiązania przyjętego w wydanej uprzednio interpretacji. Zgodnie z *ratio legis* analizowanej instytucji zainteresowany, który zastosował się do uzyskanej interpretacji nie powinien jednak ponosić negatywnych skutków jej zmiany, uchylecia bądź nieuwzględnienia w rozstrzygnięciu sprawy podatkowej³⁸. Dlatego też, w powyższym zakresie nie wszczyna się postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe, a postępowanie wszczęte w tych sprawach umarza się oraz nie nalicza się odsetek za zwłokę³⁹.

Jeżeli skutki podatkowe związane ze zdarzeniem, któremu odpowiada stan faktyczny będący przedmiotem interpretacji miały miejsce przed jej doręczeniem, zastosowanie się do

niej nie zwalnia z obowiązku zapłaty podatku⁴⁰. Szerszy zakres ochrony przysługuje natomiast tym wnioskodawcom, w stosunku do których skutki podatkowe stanu faktycznego, którego kwalifikacja podatkowa została rozstrzygnięta w interpretacji, nastąpiły dopiero po jej doręczeniu. Zastosowanie się do takiej interpretacji, która następnie została zmieniona lub nie została uwzględniona w rozstrzygnięciu sprawy podatkowej – w wyniku czego zobowiązanie podatkowe nie zostało prawidłowo wykonane – powoduje zwolnienie z obowiązku zapłaty podatku⁴¹.

Warto jeszcze dodać, że wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej podlega opłacie w wysokości 40 zł, którą należy wpłacić w terminie 7 dni od dnia jego złożenia⁴². W odniesieniu do interpretacji wydawanych przez wójtów, burmistrzów (prezydentów miast) wskazane opłaty stanowią dochód gminy⁴³.

IV. UWAGI KOŃCOWE

Sprawowanie przez państwo władzy finansowej oznacza nie tylko uprawnienie do nakładania podatków, ale również obowiązek tworzenia jasnego i precyzyjnego prawa, które zapewnia adresatom norm prawnopodatkowych możliwość dokładnego określenia

³⁷ Zob. W. Nykiel, D. Strzelec, *Interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach (2)*, „Przegląd Podatkowy” 2007, nr 6, s. 35. W myśl art. 3 § 2 pkt 4a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawie skarg na pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach. Szerzej zob. M. Roszkowski, K. Grątka, *Tryb odwoławczy, dopuszczalność skargi, podstawy kasacyjne*, „Prawo i Podatki” 2009, wydanie specjalne nr 6, s. 12-16.

³⁸ Szerzej zob. M. Machciński, A. Kosowska, *Indywidualne interpretacje podatkowe – problemy interpretacyjne*, „Prawo i Podatki” 2009, wydanie specjalne nr 6, s. 8-10.

³⁹ Art. 14k ordynacji podatkowej.

⁴⁰ Art. 14l ordynacji podatkowej.

⁴¹ Art. 14m ordynacji podatkowej.

⁴² Art. 14f ordynacji podatkowej. W przypadku wystąpienia w jednym wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej odrębnych stanów faktycznych lub zdarzeń przyszłych pobiera się opłatę od każdego przedstawionego we wniosku odrębnego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego.

⁴³ Art. 14j § 2 ordynacji podatkowej.

rozmiarów ciążących na nich obowiązków. Z uwagi na szeroki zakres zjawisk podlegających opodatkowaniu oraz skomplikowany układ stosunków gospodarczych nie jest jednak możliwe zupełne uproszczenie przepisów prawa podatkowego. Dlatego też konieczne wydaje się stworzenie takich instrumentów prawnych, które zapewnią jednolitość stosowania prawa i ułatwią podatnikom realizację norm zawartych w przepisach podatkowych. Obecnie podstawową instytucją pomocową są tzw. urzędowe interpretacje prawa podatkowego, w tym tzw. interpretacje indywidualne. Celem interpretacji w indywidualnych sprawach podatkowych jest realizacja jednego z podstawowych praw podatników, tj. prawa do bycia poinformowanym. Wskazana instytucja umożliwia nie tylko prawidłowe wywiązywanie się przez podmioty prawa podatkowego z nakładanych na nich obowiązków, ale ułatwia także planowanie i podejmowanie przedsięwzięć gospodarczych – pełni więc istotną funkcję społeczną.

Do podmiotów uprawnionych do wydawania interpretacji prawa podatkowego Ordynacja podatkowa zalicza: Ministra Finansów, a także wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę oraz marszałka województwa. Podobnie, jak w zakresie ogólnej właściwości w sprawach podatkowych, nie do końca właściwe wydaje się ujęcie we wskazanym katalogu starosty i marszałka województwa. Instytucje prawne powinny być bowiem rozpatrywane nie tylko w płaszczyźnie logiczno-językowej, ale również w płaszczyźnie realnej, zaś w odniesieniu do wskazanych organów praktyka stosowania przepisów tworzących

wskazaną instytucję po prostu nie istnieje. Pozytywnie należy natomiast ocenić te zmiany w zakresie interpretacji indywidualnych, które wprowadzone zostały z dniem 1 lipca 2007 r., a w szczególności zmianę kłopotliwego trybu weryfikacji interpretacji w administracyjnym toku instancji. Wydaje się również, iż na tle doświadczeń kilku ostatnich lat nieuzasadniona wydaje się teza o braku właściwego przygotowania urzędników samorządowych do administrowania podatkami gminnymi, w tym także poprzez wydawanie odpowiednich interpretacji.

SŁOWA KLUCZOWE

Podatki, przepisy podatkowe, gminne organy podatkowe, interpretacje indywidualne, ochrona podatnika.

STRESZCZENIE

Instytucja tzw. urzędowych interpretacji prawa podatkowego została wprowadzona do polskiego systemu prawnego w 1998 r. na mocy przepisów Ordynacji podatkowej. W ramach wskazanego środka pomocowego podatnikom, płatnikom i inkasentom przyznano uprawnienie do występowania do właściwego organu podatkowego pierwszej instancji z żądaniem udzielenia pisemnej informacji o zakresie stosowania przepisów prawa podatkowego w ich indywidualnych sprawach. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie normatywnych i praktycznych aspektów wydawania tzw. indywidualnych interpretacji podatkowych przez gminne organy podatkowe.

SUMMARY

This paper is to present one of the most important aid measures provided by rules of Polish tax law: so-called individual interpretations of tax law provisions. Part I discusses practical aspects of conferring the powers to inform taxpayers and other addressee of tax

norms about the administration of tax law provisions to municipal tax authorities. Part II demonstrates legal construction of the aforementioned institution, material content and legal effects of individual interpretations issued by tax authorities.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne:

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 217, poz. 1590).

Orzecznictwo:

Wyrok WSA z dnia 26 lutego 2008 r., sygn. akt III SA/Wa 20/08, opubl. „Monitor Podatkowy” 2008, nr 8, s. 47.

Wyrok WSA z dnia 28 marca 2008 r., sygn. akt I SA/Lu 789/07, SIP Lex nr 363805.

Wyrok WSA z dnia 31 marca 2008 r., sygn. akt I SA/Gd 14/08, SIP Lex nr 399371.

Wyrok WSA z dnia 15 maja 2008 r., sygn. akt I SA/Kr 267/08, SIP Lex nr 469646.

Wyrok WSA z dnia 28 maja 2008 r., sygn. akt III SA/Wa 143/08, opubl. „Monitor Podatkowy” 2008, nr 7.

Wyrok WSA z dnia 25 lipca 2008 r., sygn. akt I SA/Po, SIP Lex nr 483194.

Wyrok WSA z dnia 29 lipca 2008 r., sygn. akt III SA/Wa 787/08, SIP Lex nr 414145.

Wyrok WSA z dnia 12 stycznia 2009 r., sygn. akt I SA/Bd 718/08, SIP Lex nr 483201.

Wyrok WSA z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt I SA/Kr 1544/08, SIP Lex nr 475273.

Wyrok WSA z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt I SA/Kr 1440/08, SIP Lex nr 475275.

Wyrok WSA z dnia 16 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 2862/08, <http://www.nsa.gov.pl>.

Wyrok WSA z dnia 16 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 2860/08, SIP Lex nr 475264.

Wyrok WSA z dnia 20 stycznia 2009 r., sygn. akt I SA/Po 1403/08, SIP Lex nr 477395.

Wyrok WSA z dnia 22 stycznia 2009 r., sygn. akt I SA/Wr 1228/08, SIP Lex nr 475280.

Wyrok WSA z dnia 26 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 988/08, SIP Lex nr 478238.

Wyrok WSA z dnia 26 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 617/08, SIP Lex nr 478234.

Wyrok WSA z dnia 27 stycznia 2009 r., sygn. akt I SA/Po 1520/08, SIP Lex nr 478256.

Wyrok WSA z dnia 4 lutego 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 1475/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Wyrok WSA z dnia 5 lutego 2009 r., sygn. akt III SA/Wa 3151/08, SIP Lex nr 485050.

Wyrok WSA z dnia 5 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Wr 1154/08, SIP Lex nr 484854.

Wyrok WSA z dnia 5 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Sz 632/08, SIP Lex nr 481533.

Wyrok WSA z dnia 10 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Po 1550/08, SIP Lex nr 485881.

Wyrok WSA z dnia 11 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Op 356/08, SIP Lex nr 485055.

Opracowania:

Babiarz S., Dauter B., Gruszczyński B., Hauser R., Kabat A., Niezgódka-Medek M., Ordynacja podatkowa. Komentarz, Warszawa 2009.

Borkowski G., Konstytucyjność interpretacji prawa podatkowego, „Glosa” 2006, nr 1.

Brolik J., Kontrola interpretacji podatkowych, „Glosa” 2006, nr 1.

Brzeziński B., Masternak M., Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 28 czerwca 2005 r., I SA/Bd 276/05, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 2006, nr 6.

Brzeziński B., Masternak M., Instytucja wiążących interpretacji w Ordynacji podatkowej, [w:] Procedury podatkowe – gwarancje procesowe czy instrument fiskalizmu?, red. H. Dzwonkowski, Warszawa 2005.

Dębowska-Romanowska T., Za co karać podatnika, a za co powinno odpowiadać państwo (...) (cz. III), „Prawo i Podatki” 2008, nr 1.

Dudra D., Tok instancyjny i kontrola sądowa w sprawach interpretacji podatkowych, „Przegląd Podatkowy” 2006, nr 2.

Etel L., Uchwały podatkowe samorządu terytorialnego, Białystok 2004.

Etel L., Dowgier R., Stosowanie przepisów o wiążących interpretacjach prawa podatkowego przez gminne organy podatkowe w świetle prowadzonych badań, [w:] Urzędowe interpretacje prawa podatkowego w Polsce i w innych wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej, red. E. Ruśkowski, Białystok 2006.

Etel L., Popławski M., Dowgier R., Gminny poradnik podatkowy, t. 1, Warszawa 2005.

Gumińska-Pawlic J., Forma prawna „interpretacji przepisów prawa podatkowego”, [w:] Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca, Warszawa 2008.

Gumińska-Pawlic J., Wiążące interpretacje prawa podatkowego w orzecznictwie samorządowych organów podatkowych, „Monitor Podatkowy” 2005, nr 6.

Kmiecik Z., Interpretacje organów podatkowych w trybie art. 14 a § 1 ordynacji podatkowej, „Glosa” 2006, nr 1.

Kmiecik Z., Proceduralne problemy wiążących interpretacji prawa podatkowego, „Państwo i Prawo” 2006, z. 4.

Machciński M., Kosowska A. Indywidualne interpretacje podatkowe – problemy interpretacyjne, „Prawo i Podatki” 2009, wydanie specjalne nr 6.

Nocznicki P., Alternatywne formy uzyskiwania informacji. Zakres ochrony w praktyce, „Prawo i Podatki” 2009, wydanie specjalne nr 6.

Nykiel W., Wiążące interpretacje prawa podatkowego w indywidualnych sprawach podatników, płatników i inkasentów – niektóre możliwe rozwiązania, [w:] W kręgu prawa podatkowego i finansów publicznych. Księga dedykowana profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu w 40-lecie pracy naukowej, red. H. Dzwonkowski, J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Lublin 2005.

Nykiel W., Strzelec D., Interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach (1), „Przegląd Podatkowy” 2007, nr 5.

Nykiel W., Strzelec D., Interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach (2), „Przegląd Podatkowy” 2007, nr 6.

Ruśkowski E., Stosowanie przepisów o urzędowych interpretacjach prawa podatkowego w Polsce – w świetle przeprowadzonych badań, [w:] Urzędowe interpretacje prawa podatkowego w Polsce i w innych wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej, red. E. Ruśkowski, Białystok 2006.

Roszkowski M., Gratka K., Tryb odwoławczy, dopuszczalność skargi, podstawy kasacyjne, „Prawo i Podatki” 2009, wydanie specjalne nr 6.

Ruśkowski E., Salachna J., Problemy konstrukcji i stosowania przepisów o wiążących interpretacjach prawa podatkowego, [w:] Procedury podatkowe – gwarancje procesowe czy instrument fiskalizmu?, red. H. Dzwonkowski, Warszawa 2005.

Inne:

Biuletyn Informacji Publicznej, <http://sip.mf.gov.pl> (stan na 17 maja 2009).

Kosikowski C., Etel L., Dowgier R., Pietrasz P., Presnarowicz S., Ordynacja podatkowa. Komentarz, SIP Lex, 2007, wyd. II.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 731 z dnia 22 czerwca 2006 r., <http://orka.sejm.gov.pl> (stan na 28 czerwca 2008).

NOTA O AUTORZE

Dr Michalina Duda, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Instytut Prawa, Katedra Finansów i Prawa Finansowego. Kontakt: dudami@kul.lublin.pl, główne kierunki zainteresowań: odpowiedzialność podatkowa, podatek od towarów i usług.

Dr Agata Gumieniak

Katalog praw człowieka

*jako źródło ładu społecznego
w nauczaniu Prymasa Stefana Wyszyńskiego**The catalog of human rights as a source of social order
in Primate's Wyszyński teaching*

WSTĘP

Zagadnieniami praw i obowiązków człowieka Prymas Stefan Wyszyński zajął się już w czasie zawieruchy II wojny światowej. W artykułach zamieszczanych na łamach „Ładu Bożego”¹ snuł konkretne rozważania o odwiecznych, indywidualnych prawach człowieka, jego godności i podmiotowości. O znaczeniu tego tematu świadczy jednak pełne zainteresowanie Autora, które obserwujemy podczas całej Jego posługi duszpasterza i przyjętej postawy bojownika o właściwe miejsce człowieka w świecie współczesnym. Owo społeczne nauczanie Prymasa nie było jednak elementem wyizolowanym. Zauważamy przecież jego niezwykłą łączność z przejawami rozwiązywania kwestii ochrony praw człowieka w ustawodawstwie międzynarodowym oraz w społecznej doktrynie Kościoła. Poza tym przekonanie Prymasa, że to właśnie w naturze ludzkiej znajdujemy zasadnicze elementy dążeń i pragnień człowieka oraz schematy jego zachowań, zmusza nas do przyjęcia twierdzenia o konieczności pełne-

go szacunku dla praw wypływających z natury jako źródła naturalnego ładu normatywnego w społeczeństwie, tak zwanego ładu społecznego.

I. NIEZBYWALNE I POWSZECHNE PRAWA CZŁOWIEKA

Człowiek z racji swej osobowości posiada określone uprawnienia podmiotowe, stanowiące gwarancję spełnienia jego dążeń. To właśnie z uwagi na fakt, iż są one niezależne od ludzkiego stanowienia, cieszą się statusem praw niezbywalnych i powszechnych. Społeczeństwo musi więc uznać ich prymat i nie dozwolić, aby jakiegokolwiek zamierzenia były kierowane przeciwko ich istocie, nawet jeżeli pochodzą one ze strony władzy zwierzchniej chcącej uzurpować sobie możliwość do stanowienia sprzecznych z nimi ustaw. Żadna władza ziemiska nie ma i nigdy nie będzie miała kompetencji do dokonywania zmian, ograniczania i uchylania któregokolwiek z osobowych, naturalnych praw człowieka. Zadaniem państwa jest nie-

¹ Por. S. Wyszyński, *Odwieczne prawa człowieka*, „Ład Boży” 1945, nr 3, s. 3; tenże, *Walczyć o godność człowieka*, „Ład Boży” 1945, nr 6, s. 3.

wątpliwie tworzenie pozytywnych warunków społecznych, w których każdy człowiek bez jakichkolwiek przeszkód będzie mógł korzystać z praw jemu przysługujących.

Nauczanie Prymasa Wyszyńskiego wskazywało na konieczność uzupełnienia zbioru praw człowieka katalogiem obowiązków. Autor zaznacza, iż tylko całościowe ujęcie tych kwestii stanie się fundamentem rzeczywistej realizacji personalistycznego ładu społecznego. Prawa i obowiązki warunkują się wzajemnie, a wówczas także równowaga życia społecznego jest zachowana.

Koncepcja praw człowieka w świecie współczesnym była ścisłym odzwierciedleniem koncepcji prymatu osoby ludzkiej w życiu społecznym i służebnej roli społeczności wobec tejże jednostki. Była spójna z głównym rysem przedstawionego przesłania zaczerpniętego z prawodawstwa światowego i społecznej nauki Kościoła. Tak więc temat praw człowieka również nie mógł pozostać bez pełnej realizacji, zważywszy, że sytuacja czasów współczesnych również tych przemyśleń i odważnych apeli potrzebowała. Okazuje się, że w ujęciu Prymasa Wyszyńskiego prawa człowieka to nie jakieś ideały, wartości lub wzory do realizowania w życiu społecznym, nie jakieś mgliste skłonności lub bliżej nieokreślone potrzeby natury człowieka, ale zupełnie konkretne i ściśle określone uprawnienia przysługujące jednostce w życiu społecznym z tytułu prawa naturalnego. Te uprawnienia są jednak zawsze ściśle powiązane z korelatywnymi dla każdego z nich obowiązkami. Są to więc w ścisłym tego słowa znaczeniu prawa podmiotowe, które mają swo-

ją podstawę normatywną w prawie naturalnym są też, często określane przez Prymasa jako prawa przyrodzone. Owe prawa podmiotowe powinny być w pełni respektowane w życiu społecznym zarówno przez wszystkich przedstawicieli władzy państwowej, jak i przez wszystkich członków społeczności, w ramach której człowiek żyje, a w wypadku niektórych praw również i przez samego uprawnionego.

Dnia 15 sierpnia 1952 roku Prymas Wyszyński wygłosił swe piękne, ale przede wszystkim ważne kazanie, podczas którego warstwa leksykalno-stylistyczna ugięła się przed znaczeniem głoszonych przez mówcę teorii dotyczących praw człowieka. O tych sprawach mówił niewątpliwie Prymas także i wcześniej, nie zabrakło tych słów także później, ale to właśnie wtedy Prymas przedstawił katalog niezwykłych praw w pełnej formie mówiąc: „Przypominamy prawa człowieka, prawdo do bytu i życia, prawo do Boga, prawo do prawdy, prawo do myślenia! Przypominamy prawa rodziny: prawo do wolności, wyboru stanu, powołania, prawo do pokoju domowego, prawo do własności, prawo do wychowania dzieci i do wyboru szkoły – przypominamy prawa narodu, prawo do wolności Ojczyzny, do wierności Ojczyźnie, do miejsca w Ojczyźnie, do dziejów, języka, kultury”².

Kolejne dokumenty, które pojawiły się w miarę upływu czasu, były jedynie niezwykle trafną i rzetelną interpretacją tychże praw lub ich uzupełnieniem. Działania podejmowane przez Prymasa miały w zamierzeniu Autora realizować zadanie budzenia świadomości praw przysługujących każdej jednostce, co stanowiło

² A. Micewski, *Stefan Kardynał Wyszyński (1901-1981)*, Warszawa 2000, s. 100.

wówczas niewątpliwie swoiste, paradoksalne wyzwanie rzucone władzy zwierzchniej. Prymas koncentrował się później głównie na tych sprawach, które nie powinny być kwestionowane, a które wymagały ochrony właśnie ze względu na jawne zagrożenie ich naruszenia, bowiem „ktokolwiek by je naruszył, będzie zwykłym gwałciacielem. A gwałcicieli, niestety, na przestrzeni dziejów na ziemi nigdy nie brakowało. I na tym właśnie polega tragedia człowieka”³. Wobec takiej sytuacji ani Prymas, ani cały Kościół nie mógł przejść obojętnie. Tak więc działalność Kościoła – wbrew temu co sądzili ówcześni dostojnicy państwowi – była skupiona na zagadnieniach ochrony naruszanych praw indywidualnych. Prymas podkreśla, że podejmowanie tych spornych kwestii nie może być odbierane jako wykraczanie przeciwko władzy państwowej bowiem nie mówi o prawach politycznych, o prawach prywatnych, ale mówi o tych prawach jednostkowych, wrodzonych, które przynależą człowiekowi dlatego, że jest człowiekiem i takich, które są wszczepione w naturę ludzką. „Na górze Synaj ogłoszono Dekalog, ale Święty Paweł Apostoł przypomina, iż zanim te przykazania były wypisane na tablicach kamiennych, już przedtem były wypisane na sercu człowieka, inaczej – na naturze osoby ludzkiej”⁴.

Jednak pomimo całego szacunku i względu na niezbywalność, nienaruszalność praw indywidualnych należy wskazać, że istnieje siła równoważąca, prowadząca do stałości struktur społecznych, która musi zyskać respekt i szacunek. Okazuje się bowiem, że prawa przysługujące każdej jednostce są ograniczone istnie-

niem równych im uprawnień innych osób. Prymas starał się tę zasadę przedstawić obrazowo: „Jeżeli z dwojga ludzi człowiek A i człowiek B mają te same prawa, to prawa jednostki A nie mogą być naruszane przez takie same prawa jednostki B”⁵.

Prawo indywidualne często musi ugiąć się w imię dobra ogółu całej społeczności, tak aby wszyscy mogli cieszyć się sytuacją przynoszącą owej zbiorowości możliwość pełnej realizacji, a w konsekwencji – ładem społecznym. Prawa indywidualne to nieocenione źródło i fundament, na którym w sposób wolny i rozumny buduje się swoje człowieczeństwo. Żadna inna natura, poza ludzką, nie otrzymała w akcie stworzenia takiego przywileju. Dlatego też nie można dopuścić, aby niejednokrotnie zmieniające prawa polityczne i prywatne przeniosły swą istotowość na prawo indywidualne i osobowe.

II. PRAWO DO ŻYCIA

U szczytu hierarchii praw osobowych człowieka Prymas umieścił prawo do życia, szczególnie dużo miejsca poświęcając jednemu z jego aspektów – prawu do życia dzieci nienarodzonych. Zresztą stosunek Kościoła do tejże kwestii był tożsamy. Według Prymasa prawo do życia jest potężne mocą swego Stwórcy i ludzkiej natury której służy, jest uświęcone i niezmiennie. Wielokrotnie jego istotę Kardynał Wyszyński analizował, ale kilka momentów i fragmentów jego nauczania musi zwrócić naszą szczególną uwagę. Dnia 9 marca 1975 roku Prymas wypowiedział znamienne słowa o sensie i potrzebie ochrony życia człowieka nienarodzonego i faktycznym początku bytu każdej

³ Tamże, s. 42.

⁴ Tamże, s. 46.

⁵ Tamże, s. 54.

istoty: „Nieraz zaglądamy do naszego dowodu osobistego. Pytają nas: data urodzenia? Odpowiadamy. Ale czy mówimy wtedy pełną prawdę? Mówimy przecież o urodzeniu w czasie, z człowieka, przez krew i ciało. A każdy z nas widziany był przez Boga pierwaj, anizeli się poczał pod sercem matki. Juź wtedy został powołany. Mamy zazwyczaj zbyt krótkie spojrzenie na nasze istnienie”⁶. Każde kształtujące się życie to wynik działań Bożej wszechmocy, mądrości i woli. Prymas przypomniiał, że to Stwórca podjął zamysł powołania nas do życia, zanim obudził w ziemskich rodzicach pragnienie przekazania życia. Każdy człowiek winien więc szukać swych źródeł w zamierzchłej, odległej przeszłości, z której to Bóg powołał nas do istnienia jednym aktem swej wszechogarniającej miłości. Tej pięknej prawdy trzeba strzec w każdej społeczności, gdyż tylko wzgląd na nią pozwoli uchronić ludzkość przed gwałceniem jej podstawowego prawa do życia, rozwoju, ale także szacunku dla jej istoty. Prymas metaforycznie ujmuje tę prawdę: „Nie mówcie, dzieci Boże, że jesteście tylko synem czy córką Anny i Józefa, Zofii i Wacława, Barbary i Jana, i tak dalej. Pierwej, anizeli wasze istnienie związane było z rodzicami, związane było z miłującą wolą Stwórcy. Wy jesteście owocem wielkiej miłości Boga, który postanowił powołać was z niebytu do życia w określonym czasie. Każdy z nas ma początek w odwiecznej myśli Bożej”⁷. Prymas Wyszyński tym bardziej mocno akcentował dramatyzm sytuacji, w której społeczeństwo polskie dopuściło do uchwalenia w sejmie ustawy dopuszczającej przerywanie ciąży. W tym co ustawodawcy upatrywali sukces roz-

wojowy postępu cywilizacyjnego i szczególnie uprawnienie, a zarazem zwycięstwo kobiet – nazwane zresztą „dniem kobiet” – Prymas dostrzegł upadek moralny narodu polskiego i odwrócenie się władzy państwowej od zadania prawdziwej służby każdej osobie ludzkiej. To wyzwolenie się spod nakazów etyki katolickiej wywołało ogromny entuzjazm wśród wielu wpływowych kół politycznych. Wysunięto szereg motywów, aby udowodnić sensowność i właściwość tejże zbrodniczej ustawy. Chciano jakoby obronić kobiety przed niebezpiecznymi zabiegami aborcji dokonywanymi w niesantarnych warunkach i wyeliminować problem przeludnienia, a co za tym idzie wszelkie trudności polityki społecznej.

III. PRAWO DO WOLNOŚCI

Prawa wolnościowe zajmują zaszczytne miejsce w wielu dokumentach, których treścią są uprawnienia człowieka, a także w katolickiej nauce społecznej Kościoła gdzie niejednokrotnie toczył się spór o wolności religijne oraz ich podstawowe i centralne znaczenie. Dla Księdza Prymasa wolność była jednym z najcenniejszych darów, które Bóg złożył człowiekowi, istocie rozumnej i podobnej do Siebie. To właśnie ten dar miał człowieka wywyższyć, nadać mu niepowtarzalne miejsce w hierarchii innych bytów stworzonych. Kardynał Wyszyński, rozważając istotę tejże wolności, mówił o roli Kościoła jako pewnego gwaranta jej właściwego użycia: „Ponieważ wolność nie jest bogiem, nie można poświęcać jej wszystkiego, ale do jej osiągnięcia wolno dążyć poprzez łaskę, której szafarzem jest Kościół święty. On to gwarantu-

⁶ S. Wyszyński, *Nauczanie społeczne 1946-1981*, Warszawa 1990, s. 628-629.

⁷ Tamże, s. 629.

je najlepsze użycie wolności, łącząc ją z odpowiedzialnością za czyny ludzkie”⁸. Jest to jednocześnie wyjaśnienie, że Kościół musi być zaangażowany w te kwestie, gdyż jego wpływ na właściwe kształtowanie osobowości obywatela jest znaczny. Uczy on właściwego traktowania dóbr materialnych, uczy szacunku dla praw, ale wskazuje również, że takie cechy jak rozum i wolna wola są warunkiem pełnego rozwoju człowieka i społeczeństwa.

Prymas łączy pojęcie i istotę wolności z obowiązkami i odpowiedzialnością. Stwierdza bowiem, że otrzymana wolność nie może być nigdy wykorzystana do swawoli, nieładu i anarchii. Ma ona budować dobro, prowadzić do miłości, prawdy i wzajemnej służby. Tylko korzystanie z prawdziwej wolności może doprowadzić do szerszego wymiaru stosowania sprawiedliwości społecznej w codziennym życiu. Budowane w ten sposób dobro powszechne jest natomiast najbardziej pożądanym elementem prowadzącym do stałości, ładu i porządku społecznego, bowiem: „jeśli wolność nie ma być złudzeniem, jeżeli nie ma zamienić się w swawolę i tyranję silnych wobec słabszych, musi stwarzać poczucie bezpieczeństwa. Dobro powszechne w społeczności zbiorowej ma zagwarantować wolność jednostek. Jeśli wszyscy będą pracować w duchu chrześcijańskiej miłości bliźniego nad rozszerzeniem królestwa Bożego na ziemi, wówczas wolności i swobody obywatelskie nie będą rozbieżne, ale będą zmierzały do jednego celu”⁹.

W ramach szeroko pojmowanej wolności Prymas zawarł kilka szczególnych uprawnień, bez których zaistnienie w społeczeństwie nie można było o niej mówić; dotyczy to w szczególności

gólności prawa do: prywatnego i publicznego wyzwania swojej wiary, wychowywania swych dzieci w duchu swej religii i żądania by ten światopogląd był przez środowisko szkolne respektowany, przystępowania do sakramentów świętych bez przeszkód czynionych ze strony państwa, wolności nauczania religii.

W społeczeństwie ogarniętym obrazem fałszowanej rzeczywistości nie ma możliwości dla pełnego urzeczywistnienia się idei pokoju i porządku. Wolność wypowiedzania swoich myśli, która przejawia się w prawie do wolności słowa, nauki i kultury, stała się również przedmiotem analiz podejmowanych przez Sobór Watykański II. Kultura postrzegana jest tutaj jako wyraz człowieczeństwa i jego pełne potwierdzenie; poza tym „ma za istotny cel wynieść go na wyższy poziom życia, udzielając mu koniecznych dóbr do rozwoju jego bytu indywidualnego i społecznego. Aby mogła to zadanie spełnić, musi mieć możliwość wolnego rozwoju”. Prymas Wyszyński rozwija tę myśl twierdząc, że obowiązek państwa w kwestii dostępu opinii publicznej do prawdy nie ogranicza się jedynie do ochrony informacji prawdziwych, ale ogólnie mówiąc – uznania praw rozumu ludzkiego, który nakazuje mu jej poszukiwać. Prymas mówił że państwa nie mogą więc, jak to czyniła propaganda hitlerowska, organizować okłamywania swych obywateli za ich własne pieniądze. „Godzą, bowiem same w siebie, bo ostatecznie ludzie nie są dziećmi i na kłamstwie się znają”¹⁰.

IV. PRAWO DO PRAWDY I DOBRA

Prymas Wyszyński zwracał również uwagę na istnienie dwóch ważnych praw związa-

⁸ S. Wyszyński, *Miłość...*, s. 194.

⁹ Tamże.

¹⁰ S. Wyszyński, *Kościół i media*, Warszawa 2002, s. 42.

nych bezpośrednio z ludzką naturą. Chodzi tu bowiem o prawo do prawdy i dobra. W homilii skierowanej do ludzi nauki wypowiada znamienne słowa, iż prawda jest zgodnością umysłu z rzeczywistością. Współczesne badania muszą być więc odważnym zejściem do rzeczywistości i szukaniem prawdy w naturze rzeczy i w naturze stworzenia¹¹. Zrozumienie wielkości prawdy, z którą próbowali walczyć zwierzchnicy, było dla Prymasa symbolem zaufania do zdolności ludzkiego rozumu. Człowiek bowiem już z nakazów swej natury dąży do odkrycia prawdy, gdyż chęć do zdobycia pełnej wiedzy jest ogromna, a wręcz nieograniczona. Zachowanie władzy, które nie chce dopuścić do takiej sytuacji, jest określane przez Kardynała jako lęk przed wielkością człowieka i brakiem możliwości kierowania wolnymi dążeniami ludzkości.

Państwo musi wreszcie uznać prawo wolnej woli człowieka do dobra. Jeżeli przedstawiciele tegoż narodu chcą zyskać szacunek i akceptację dla swych działań, muszą skoncentrować się na zachowaniu wszelkich środków mogących służyć dobru powszechnemu. Kardynał Wyszyński powierzał więc istotne uprawnienia człowieka właśnie ochronie państwa, aby czuwając nad dobrem ogółu współdziałało w realizacji poszczególnych dóbr jednostkowych i indywidualnych. Rolę państwa Prymas określał w sposób następujący: „Z istoty swej i przeznaczenia państwo ma być dobre, ma dobrze czynić i ochraniać dobra człowieka przed zniszczeniem. Gdy tak czynić będzie, spokojnie może zaufać swym obywatelom. Gdy tego zaniecha, obywatele – zamiast być bronieni przez państwo – sami przed

nim bronić się będą. Byłoby to największym nie-szczęściem życia publicznego”¹².

V. ZNACZENIE POZOSTAŁYCH PRAW PODMIOTOWYCH

W rozważaniu katalogu najważniejszych praw człowieka, który ciągle był przez Prymasa aktualizowany, znajdujemy także rozważania dotyczące prawa miłości. Podczas uroczystego kazania wygłoszonego w archikatedrze warszawskiej w kwietniu 1968 roku, Prymas powrócił do kwestii związanych ze znaczeniem tegoż prawa nie tylko dla jakości ludzkiego rozwoju, ale może przede wszystkim dla sprawiedliwości ogólnoludzkiej. Oderwanie zasad prawnych od tej iskry wrażliwości na dobro może doprowadzić do takiej sytuacji, w której człowiek zagubiony wśród mnogości paragrafów nie będzie w stanie realizować wymogów stawianych przez praworządne państwo. Nie ulega więc żadnej wątpliwości, że trzeba porządek prawny związać z porządkiem miłości: „trzeba ładowi prawnemu dać oliwę pokoju przez ducha miłości, którym ma się kierować życie i współżycie ludzkie”¹³. Należy również dodać, że to właśnie w oparciu o te fundamenty będziemy mogli rozważać zagadnienie dotyczące ludzkiej natury, godności, a przede wszystkim wolności w dążeniu do dobra i prawdy, tak ważnej dla zaprowadzenia właściwych relacji w stosunkach międzyludzkich.

Analiza aktualnej sytuacji, prowadzona przez Prymasa, ukazała jednoznacznie, że równie nagłym problemem, na który trzeba było zwrócić opinię publiczną, była krytyczna sytuacja warstwy robotniczej. Łamanie praw

¹¹ S. Wyszyński, *Nauczanie...*, s. 126.

¹² S. Wyszyński, *Kościół i media...*, s. 42.

¹³ S. Wyszyński, *Nauczanie...*, s. 362.

pracowniczych, błędy ekonomiczne, wysysk, niesprawiedliwa zapłata, niezrozumienie potrzeby odpoczynku oraz zakaz zrzeszania się, musiały znaleźć swe odbicie w jasnej krytyce Kościoła. Wydawało się, że władza zapomniała o istocie praw społeczno-ekonomicznych dla rozwoju człowieka, a które przecież winny być przez owych zwierzchników zapewnione między innymi poprzez umożliwienie równego dostępu do środków niezbędnych do prowadzenia godnego życia.

Prawo człowieka do pracy jest ściśle związane z elementami zabezpieczającymi mu środki niezbędne do utrzymania własnego życia i bytu całej jego rodziny. Nie można więc odmawiać człowiekowi możliwości pracy tylko dlatego, że ma inne przekonania polityczne czy społeczno-gospodarcze. Praca staje się bowiem dobrem powszechnym wszystkich członków społeczności, gdyż oni wszyscy mają naturalne prawo do korzystania z dóbr tejże wspólnoty. Prymas przypominał również, że pomimo faktu, iż ludzie sprawujący władzę zapomnieli o zachowaniu właściwego stosunku do ludzi pracujących, to nie zmienia to rzeczywistości, która dopomina się o tenże szacunek. Według Prymasa Kościół musi więc bronić prawa człowieka do godnego traktowania go w szeroko rozumianych stosunkach pracy. Chodzi tu głównie o ochronę jego sił fizycznych i ograniczanie nadludzkiego wyczerpania, natomiast apel o sprawiedliwą zapłatę za trud robotniczy to ochrona powszechnego prawa własności, jaką stanowią rzetelnie zapracowane pieniądze.

Życie religijne człowieka wymaga od niego pełnienia określonych obowiązków, do czego niezbędny jest czas wolny od pracy. Kościół nigdy

nie kreował i tym bardziej nie uświęcał bezczynności ani lenistwa, przypominał jednak społeczeństwu, że oprócz koniecznej, a zarazem godnej człowieka pracy fizycznej, należy pracować nad rozwojem życia duchowego. Prymas zauważa że „pogwałcenie dnia świętego jest zwykle, jeżeli nie od razu, to w najbliższym czasie, drogą do pogwałcenia prawa człowieka do godziwego wypoczynku. Przed tą pokusą – jakże silną – wyzykiwania sił ludzkich ponad miarę, przed pokusą, której uległ i kapitalizm, i bolszewizm – broni pracownika prawo dnia świętego”¹⁴.

PODSUMOWANIE

Wspominając najdawniejsze czasy gdy Kościół głosił wielkie wymaganie prawa przyrodzonego do współżycia w grupach społecznych oraz uznając za słuszne i w pełni uzasadnione dążenia warstwy robotniczej do zrzeszania się, Prymas dokonuje analizy sytuacji współczesnej. Działania państwa zmierzające do likwidacji wszelkich związków zawodowych uznał za wielce krzywdzące.

Podsumowując ależy stwierdzić, że szanowany i akceptowany katalog podstawowych praw człowieka i ściśle odpowiadających im obowiązków to niewątpliwie pewny krok na drodze prowadzącej społeczność do ładu i porządku społecznego. Prymas stwierdził, że usankcjonowanie najważniejszych praw wpływających z natury człowieka, będzie gwarantem uszanowania jego godności i osobowości, będzie także podkreślać jego wysoką pozycję w świecie stworzonym. Oprócz najważniejszych praw: do życia, do wolności, do prawdy, do dobra, Prymas wymienił prawo do miłości. To właśnie w ten sposób ludzkość miała mieć

¹⁴ Tamże, s. 388.

zagwarantowane słuszne prawa, bez zbędnego uwikłania w przepisy, bez naruszenia istoty swej godności. Tylko prawo, które jest stanowione w oparciu o zasady sprawiedliwości i miłości społecznej, a sięgające równocześnie do źródeł prawa natury, może zapewnić ład społeczny. Człowiek, ponad wszelką wątpliwość, musi cieszyć się uznaniem swoich praw wolnościowych, ale jednocześnie rozumieć sens praw innych członków społeczności. Tak więc proces wyrównania prawnego, zrozumienia właściwej relacji praw i obowiązków człowieka, a wreszcie godziwe wypełnianie swych własnych obowiązków – stanie się rzeczywistym źródłem ładu w społeczeństwie.

SŁOWA KLUCZOWE

Prawo naturalne, prawa i obowiązki człowieka, prawo do życia, prawo do wolności, prawo do miłości, ład społeczny.

STRESZCZENIE

Zagadnieniami praw i obowiązków człowieka Prymas Wyszyński zajął się już w czasie zawieruchy II wojny światowej. Od tej chwili stały się one niezwykle ważnym elementem Jego duszpasterskiej posługi. Społeczny wymiar tych przemyśleń został podkreślony przez uznanie prymatu niezbywalnych i powszechnych praw człowieka zakorzenionych w ludzkiej naturze i godności.

W nauce Prymasa odnajdujemy przesłanie, że żadna władza ziemską nie ma i nigdy nie będzie miała kompetencji do dokonywania zmian, ograniczania i uchylania któregośkolwiek z osobowych, naturalnych praw człowieka. Zadaniem państwa jest niewątpliwie tworzenie pozytywnych warunków społecznych, w których

każdy człowiek bez przeszkód będzie mógł korzystać z praw jemu przysługujących. Tak więc koncepcja praw człowieka w świecie współczesnym była ściśłym odzwierciedleniem koncepcji prymatu osoby ludzkiej w życiu społecznym. Była więc spójna z głównym rysem przesłania zaczerpniętego z prawodawstwa światowego i społecznej nauki Kościoła.

W ujęciu Prymasa Wyszyńskiego prawa człowieka to nie mgliste ideały, wartości lub wzory do realizowania w życiu społecznym ale zupełnie konkretne i ściśle określone uprawnienia przysługujące jednostce w życiu społecznym z tytułu prawa naturalnego. U szczytu hierarchii praw osobowych człowieka Prymas umieścił prawo do życia, szczególnie dużo miejsca poświęcił jednemu z jego aspektów – prawu do życia nienarodzonych. Według Prymasa prawo do życia jest potężne mocą swego Stwórcy i ludzkiej natury, której służy; jest uświęcone i niezmiennne. Każde kształtujące się życie to wynik działań Bożej wszechmocy, mądrości i woli. Jednym z najcenniejszych darów jest również wolność, którą Bóg złożył człowiekowi, istocie rozumnej i podobnej do Siebie. To właśnie ten dar miał człowieka wywyższyć, nadać mu niepowtarzalne miejsce w hierarchii innych bytów stworzonych. Prymas łączy pojęcie i istotę wolności z obowiązkami i odpowiedzialnością. Stwierdza bowiem, że otrzymana wolność nie może być nigdy wykorzystana do swawoli, nieładu i anarchii. Ma budować dobro, prowadzić do miłości, prawdy i wzajemnej służby. Tylko korzystanie z prawdziwej wolności może doprowadzić do szerszego wymiaru stosowania sprawiedliwości społecznej w codziennym życiu.

Należy stwierdzić, że szanowany i akceptowany katalog podstawowych praw człowieka

i ściśle odpowiadających im obowiązków to niewątpliwie pewny krok na drodze prowadzącej społeczność do ładu i porządku społecznego. Prymas uznał, że usankcjonowanie najważniejszych praw wypływających z natury człowieka, będzie gwarantem uszanowania jego godności i osobowości. Tylko prawo, które jest stanowione w oparciu o zasady sprawiedliwości i miłości społecznej oraz źródła prawa naturalnego, może zapewnić porządek społeczny.

SUMMARY

This article refers to Primate's Wyszyński teaching concerning the human rights. It shows the catalog of inalienable rights, which are for every human the condition for personal progress. I mean in particular the right to life, the right to liberty, the right to truth and the right to justice. In Primate Wyszyński's opinion, implementation the most important human rights, coming from human nature, brings respect for human being and for community. Only in this way the mankind can achieve the social order.

NOTA O AUTORZE

Dr Agata Gumieniak, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Kochanowskiego w Kielcach, Instytut Ekonomii i Administracji. Kontakt: gumieniaczek6@wp.pl.

Dr Mirosław Karpiuk

Istota decentralizacji administracji publicznej

Basis of public decentralization establishment

WSTĘP

Zagadnienie decentralizacji władzy w państwie, pomimo szeregu publikacji, jest nadal otwarte, stanowiąc przedmiot dyskusji i będąc w kręgu zainteresowań nauki prawa, w tym w szczególności prawa administracyjnego. Jest to zagadnienie, które nie może (a przynajmniej nie powinno) być ujmowane jednowymiarowo. Zjawisko decentralizacji ma charakter wielopłaszczyznowy, dlatego też tylko takie podejście do tego zagadnienia pozwoli na sformułowanie trafnych wniosków i określenie właściwego charakteru takiej formy realizacji zadań publicznych. Instytucja decentralizacji musi być ujmowana zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym. Działalności wykonawczo-zarządzającej w sferze publicznej musi towarzyszyć niezależność podmiotu wykonującego zadania społeczne, gdyż samo świadczenie usług użyteczności publicznej może odbywać

się za pośrednictwem instytucji dekoncentracji, która bez przymiotu samodzielności nie będzie decentralizacją.

Instytucja decentralizacji może istnieć jedynie w państwie, które w ramach zasady wolności uczestnictwa w przestrzeni publicznej, pozostawia określoną sferę do zagospodarowania przez samych zainteresowanych. Wolność ta nie może mieć jednak charakteru absolutnego, by nie tworzyć struktur autonomicznych, odezwanych od państwa i prawa, musi ona nosić znamiona powinności. Wolność więc, tak jak stwierdza Monteskiusz, będzie prawem czynienia wszystkiego na co pozwalają ustawy¹.

Państwo nie jest tworem jednolitym, składa się z wielu wspólnot, rodzin, czy jednostek terytorialnych². To państwo, jako przestrzeń złożona ze wspólnot różnego rodzaju, będzie decydowało, czy podzieli się władzą z tymi wspólnotami, przekazując im zadania, środki na ich realizację

¹ Monteskiusz, *O duchu praw*, Warszawa 2002, s. 169. Według Monteskiusza: „W państwie, to znaczy w społeczności, w której są prawa, wolność może polegać jedynie na tym, aby móc czynić to, czego się powinno chcieć, a nie być zmuszonym czynić tego, czego się nie powinno chcieć”, tamże, s. 169.

² Arystoteles słusznie twierdzi, iż: „Pierwsza wspólnota większej ilości rodzin dla zaspokojenia potrzeb wychodzących poza dzień bieżący stanowi gminę wiejską. [...] Pełna w końcu wspólnota stworzona z większej ilości gmin wiejskich, która niejako już osiągnęła kres wszechstronnej samowystarczalności, jest państwem; powstaje ono dla umożliwienia życia, a istnieje, aby życie dobrze ukształtować. Każde państwo powstaje zatem na drodze naturalnego rozwoju, podobnie jak i pierwsze wspólnoty. Jest bowiem celem, do którego one zmierzają, natura zaś jest właśnie osiągnięciem celu”, Arystoteles, *Polityka*, Warszawa 2002, s. 16.

i wyposażając we władztwo oraz samodzielność. Wielkość i siłę państwa poznaje się po tym, iż potrafi zrezygnować z części władzy na rzecz podmiotów niższego rzędu. Władza nie jest przymiotem niepodzielnym, gdyż można ją delegować w myśl zady decentralizacji³.

Skuteczność prawnych rozwiązań służących zabezpieczeniu przymiotu samodzielności w ramach wykonywania administracji publicznej zależy od przyjętego modelu ustrojowego⁴. Podmioty działające w ramach systemu decentralizacji obok samodzielności, własnego zakresu kompetencji, wyposażone zostały w aparat przymusu, który jest konieczny z punktu widzenia prawa i realizacji powierzonych czynności. System zasad i norm, który nie upoważnia w żadnym przypadku do stosowania sankcji przestaje być systemem prawnym⁵.

DECENTRALIZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Naród, traktowany jako pierwotny piastun władzy zwierzchniej, realizuje ją sam, bezpośrednio podejmując istotne działania, bądź wyłania własną reprezentację, która działa w jego imieniu i na jego rachunek⁶. Legitymacja społeczna na rzecz wykonywania władzy publicznej w imieniu narodu, aczkolwiek po-

zwala podejmować rozstrzygnięcia za całe społeczeństwo, to jednak nie ma charakteru absolutnego. Obywatele uprawnieni do głosowania, a więc stosowne gremia wyborcze, często mają prawo korekty już dokonanych zaszeregowań personalnych, jeżeli większość członków tych gremiów uważa, że ich reprezentanci nienależycie wykonują powierzone im zadania. Kadencyjność sprawowania władzy przez organy publiczne również daje możliwość weryfikacji przez społeczeństwo własnych wyborów w zakresie personalnej obsady tychże organów.

System władzy w państwie tworzy wiele czynników, które są określane na podstawie pewnych kryteriów, kryterium zasadniczym jest podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, a następnie w jego ramach funkcjonują podziały o charakterze szczególnym związane z wymogami w zakresie decentralizacji, podziału terytorialnego, kwalifikacji, czy specjalizacji⁷. Celem podziału władzy publicznej, który służy jej decentralizacji i wyodrębnieniu jest pobudzenie inicjatyw społecznych dla optymalnego zaspokojenia potrzeb, a także wspierania rozwoju gospodarczego kraju, w tym skutecznego lokowania publicznych środków finansowych⁸. O konieczności dostosowania instrumentarium do zadań

³ Inaczej J.J. Rousseau: „Z tego samego powodu, dla którego zwierzchnictwo jest nieprzenoszalne, jest ono niepodzielne; wola bowiem jest powszechna lub nie jest: jest wolą narodu w całości lub tylko wolą jego części. W pierwszym wypadku oświadczenie tej woli jest aktem zwierzchniczym i tworzy prawo; w drugim jest tylko wolą szczególną, względnie aktem wykonawczym; co najwyżej jest rozporządzeniem”, J.J. Rousseau, *O umowie społecznej*, Warszawa 2002, s. 46-47. Rousseau wolę powszechną utożsamiał z możliwością wypowiedzenia się wszystkich obywateli, co nie wykluczało możliwości wygłaszania własnych, innych od pozostałych opinii, nie mniej jednak społeczeństwo musiało decydować, jako całość, a nie jego część, każde formalne wyłączenie tamato, według niego, zasadę powszechności.

⁴ W. Miemieć, M. Miemieć, *Konstytucyjne gwarancje samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym i w nauce administracji*, red. A. Błaś, Wrocław 1997, s. 151.

⁵ R. Alexy, *O pojęciu i naturze prawa*, „Ius et Lex” 2007, nr 1, s. 391.

⁶ J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 57-58.

⁷ J. Ciechanowicz-McLean, A. Powałowski, *Prawo gospodarcze publiczne. Zarys wykładu*, Warszawa 2001, s. 20.

⁸ E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2004, s. 195.

w terenie świadczy zróżnicowanie potrzeb społecznych⁹.

Sprawowanie władzy w systemie zdecentralizowanym jest związane ze strukturą aparatu administracyjnego, zbudowaną w oparciu o zasadę wieloszczeblowości. W świetle doktryny decentralizacja to sposób organizacji aparatu administracyjnego, w którym organy niższego stopnia nie są hierarchicznie podporządkowane organom stopnia wyższego, w zależności tej nie występuje możliwość wpływania na działalność organu za pośrednictwem poleceń, czy wytycznych, ani możliwość decydowania o obsadzie personalnej organu niższego szczebla¹⁰.

Międzywojenny ustrojodawca postulat decentralizacji głosił w konstytucji marcowej¹¹, zapowiadając stworzenie trójszczeblowego samorządu terytorialnego¹² (z radami, które posiadały prawo stanowienia w sprawach lokalnych

i organami wykonawczymi¹³), a także zbudowanie samorządu gospodarczego¹⁴. Obok samorządu terytorialnego i gospodarczego powoływano samorząd narodowościowy o charakterze publiczno-prawnym, w ramach struktur terytorialnych, a także samorząd wyznaniowy¹⁵. W zakresie podmiotowym strukturę decentralizacji, pojmowanej jako administrowanie wyposażone w atrybut samodzielności¹⁶, tworzyły związki publicznoprawne. Konstytucja kwietniowa¹⁷ ograniczała swobodę działania związków publiczno-prawnych poprzez rozbudowaną instytucję nadzoru, nie mniej jednak nie zrywała z zasadą decentralizacji, akceptując samorząd terytorialny¹⁸ czy gospodarczy¹⁹.

Współczesna Konstytucja RP²⁰ zawiera w preambule deklarację, iż prawa podstawowe dla państwa powinny być tworzone w oparciu o zasadę subsydiarności, co oznacza że powyższa formuła

⁹ F. Ochimowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1919, s. 47.

¹⁰ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 25; Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 63 n.; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 41; H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1996, s. 135 n.; *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2002, s. 101; *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. M. Chmaj, Warszawa 2004, s. 90; *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2002, s. 95; *Polskie prawo administracyjne*, red. J. Służewski, Warszawa 1992, s. 40; Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 124; *Polskie prawo administracyjne*, red. J. Służewski, cz. I, Warszawa 1985, s. 48; *Prawo administracyjne*, red. E. Ura, t. I, Rzeszów 1996, s. 30-31.

¹¹ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 44, poz. 267.

¹² „Dla celów administracyjnych Państwo Polskie podzielone będzie w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie, które będą równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego” (art. 65 Konstytucji marcowej).

¹³ B. Wasiutyński, *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*, Poznań 1933, s. 91.

¹⁴ „Obok samorządu terytorialnego osobna ustawa powoła samorząd gospodarczy dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, a mianowicie: Izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze, pracy najemnej i inne, połączone w Naczelną Izbę Gospodarczą Rzeczypospolitej, których współpracę z władzami państwowymi w kierowaniu życiem gospodarczym i w zakresie zamierzeń ustawodawczych określa ustawy” (art. 68 Konstytucji marcowej).

¹⁵ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 55.

¹⁶ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 123.

¹⁷ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. Nr 30, poz. 227.

¹⁸ „Dla celów administracji ogólnej Państwo będzie podzielone pod względem terytorialnym na obszary administracyjne, a mianowicie województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie” (art. 73 ust. 1 Konstytucji kwietniowej).

¹⁹ „Dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego powołuje się samorząd gospodarczy, obejmujący izby rolnicze, przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze, pracy, wolnych zawodów oraz inne zrzeszenia publiczno-prawne” (art. 76 ust. 1 Konstytucji kwietniowej).

²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

stanowi naczelną dyrektywę w zakresie określania zadań i kompetencji władz publicznych²¹. Zasada subsydiarności zakłada, iż realizacja zadań będzie się odbywała przez szczebel władzy najbliższy obywatelowi i będzie dotyczyła możliwie szerokiego zakresu spraw, władza wyższego szczebla w myśl powyższej zasady powinna wspomagać i uzupełniać działalność podmiotów niżej usytuowanych, o ile nie są samowystarczalne w zakresie urzeczywistniania dobra wspólnego²². Prawo jednak nie określa jak należy rozumieć w myśl powyższej zasady umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot²³.

Zasada subsydiarności została sformułowana po raz pierwszy przez naukę Kościoła, brak potrzeby obejmowania przez państwo wszystkich sfer społeczno-gospodarczych głosił już Leon XIII, który twierdził, że państwo może wkraczać w życie społecznie wtedy, gdy wymaga tego interes publiczny²⁴. Zasada solidarności społecz-

nej wskazuje na wykorzystanie w organizacji życia państwowego wszystkich więzi naturalnej wspólnoty, łączących ludzi z tytułu tych samych warunków życia (wspólnota losu) lub tych samych celów życia (wspólnota celu), dlatego też zasada pomocniczości wskazuje, iż realizacja zadań przez wspólnotę państwową musi dotyczyć zaspokajania tych potrzeb, które nie mogą być zabezpieczone przez struktury niższego rzędu²⁵.

W myśl konstytucyjnej zasady decentralizacji organom niższego szczebla jest przekazywana nie tylko władza, jej atrybuty i kompetencje, ale także środki finansowe umożliwiające funkcjonowanie tych struktur²⁶. Oparcie ustroju na zasadzie decentralizacji²⁷, wymusiło konstytucyjną gwarancję istnienia samorządu terytorialnego²⁸ oraz specjalnego²⁹.

Francuski ustrojodawca zasadę decentralizacji zalicza do podstawowych zasad konstytucyjnych³⁰. Decentralizacja jest związana

²¹ J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 935-936.

²² Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 121. Podobnie zasadę pomocniczości (subsidiarności) definiuje J. Zimmermann, który twierdzi że: „Zasada pomocniczości [...] wyraża ideę, zgodnie z którą organy państwa, w tym organy administracji publicznej, powinny być zlokalizowane możliwie najbliżej obywatela i to jednocześnie w taki sposób, aby obywatele mogli w jak najszerszym zakresie, samodzielnie lub przynajmniej pośrednio, uczestniczyć w sprawowaniu władzy (administracji) publicznej”, J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 88.

²³ W. Łączkowski, *Zasada pomocniczości a finansowanie zadań publicznych*, [w:] *Hominum causa omne ius constitutum est*, red. A. Dębiński, M. Gałuszka, R. G. Hałas, K. Wiak, Lublin 2006, s. 335.

²⁴ Leon XIII, *Rerum Novarum*, [w:] *Chrześcijański ustrój społeczny*, Dachau–Freimann–Monachium–Dillingen 1948, s. 29.

²⁵ C. Strzeszewski, *Katolicka Nauka Społeczna*, Lublin 1994, s. 531.

²⁶ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Kraków 2004, s. 79.

²⁷ „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa” (art. 15 Konstytucji).

²⁸ „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” (art. 16 Konstytucji).

²⁹ „W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. W drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu. Samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej” (art. 17 Konstytucji).

³⁰ K. Wojtyczek, *Prawo konstytucyjne*, [w:] *Prawo francuskie*, red. A. Machowska, K. Wojtyczek, t. I, Kraków 2004, s. 34.

z podziałem władzy pomiędzy państwo a społeczności lokalne według formuł wynikających głównie z tradycji historycznej³¹. Opiera się ona na zagwarantowaniu jednostkom samorządu terytorialnego prawa do decydowania o sprawach miejscowych. Samodzielność wykonywania administracji publicznej dotyczy zarówno świadczenia usług użyteczności społecznej, jak i statusu finansowego struktur samorządowych.

Na mocy niemieckiej ustawy zasadniczej (*Grundgesetz*), w ramach zasady decentralizacji, funkcjonuje samorząd terytorialny³². Jest on podstawowym elementem struktury wykonywania władzy publicznej, jako podmiot usytuowany najbliżej obywatela.

O istocie decentralizacji decyduje faktyczna możliwość sprawowania władzy w terenie. Przymiot swobody działania jest nieodłącznym elementem zdecentralizowanego systemu sprawowania władzy. Ochronę tego systemu gwarantuje istnienie organów sądowych. Szczególna rola w tym zakresie została przypisana sądom administracyjnym, które sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej³³. Istotny wpływ zasada decentralizacji wywiera właśnie na funkcjonowanie administracji publicznej. O jej znaczeniu przesądza zarówno szeroki za-

kres przedmiotowy działania poszczególnych organów administracji publicznej, jak i dopasowanie struktury organizacyjnej powyższych organów, kompetencji oraz środków materialnych ich realizacji do podziału terytorialnego kraju (obszaru działania).

Działalność jednostek zdecentralizowanych może obejmować wszystkie zadania o charakterze publicznym lub tylko wybrane. Zależy to od struktury i zakresu kompetencyjnego organu, który wykonuje administrację publiczną. Ważne miejsce w hierarchii zajmują zadania władzy publicznej dotyczące oddziaływania na gospodarkę, w tym stymulowania jej prawidłowego wzrostu. Struktura podziału zadań gospodarczych, obok kryterium specjalizacyjnego, obejmuje również kryterium decentralizacji ustrojowej i wiąże się z uczestnictwem innych niż państwo podmiotów publicznych w sprawowaniu tej władzy³⁴. Szczególne znaczenie z punktu widzenia działalności gospodarczej mają reglamentacyjne kompetencje organów administracji publicznej, które to kompetencje rozstrzygają o granicach wolności działalności gospodarczej. Istotnymi, publicznoprawnymi elementami reglamentacyjnymi, na które wskazują przepisy ustawowe³⁵ są koncesje, zezwolenia, czy tworzenie obszaru

³¹ J. Jeżewski, *Z problemów dekoncentracji terytorialnej administracji we Francji*, [w:] *Współczesne problemy administracji publicznej*, Warszawa 1996, s. 107.

³² *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* vom 23. Mai 1949, (BGBl. S. 1), BGBl. III/FNA 100-1, [w:] *Verfassungen der deutschen Bundesländer*, 8. Auflage, München 2005. „Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar. In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten. Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen” (art. 28); H.D. Jarass, B. Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, 8. Auflage, München 2004, s. 662 n.

³³ J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, *Ustrój organów ochrony prawnej. Część szczegółowa*, Kraków 2005, s. 65.

³⁴ C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 119.

³⁵ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. Nr 173, poz. 1807 ze zm

działalności regulowanej, które to ograniczenia muszą być traktowane, jako wyjątek od zasady³⁶. Istnienie reglamentacji administracyjnej tłumaczy się koniecznością ochrony dziedzin szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa obywateli i gospodarki narodowej³⁷. W ustroju, w którym funkcjonuje zasada swobody działalności gospodarczej najpierw musi nastąpić wyłączenie powyższej swobody, a następnie indywidualne przyznanie prawa do wybranej działalności gospodarczej³⁸. Ważnym zadaniem wszystkich podmiotów systemu zdecentralizowanego w dziedzinie gospodarczej jest tworzenie warunków jej rozwoju. Kreowanie rozwoju gospodarczego powinno się odbywać za pośrednictwem współpracy podmiotów publicznych i prywatnych z administracją rządową, stroną takiego współdziałania mogliby by być nie tylko przedsiębiorcy, ale również samorząd terytorialny, czy organizacje pozarządowe³⁹. Szczególna rola w zakresie uczestnictwa w życiu gospodarczym została przypisana samorządowi gospodarczemu. Podmioty te nie tylko współpracują z organami państwa, ale same posiadają, istotne, władcze kompetencje⁴⁰.

Podmioty funkcjonujące w strukturze decentralistycznej zawsze będą tworzyć wraz z organami naczelnymi wspólny system organów jednej państwowości⁴¹. Decentralizacja nie oznacza autonomii ani wolności od państwa czy prawa, jest to instytucja, która ma wspierać organy państwa w zakresie skutecznego wykonywania zadań publicznych, które poprzez delegację kom-

petencji na rzecz podmiotów samodzielnych i zainteresowanych przejęciem zadań społecznie-użytecznych, zrzekło się części władzy.

Decentralizacja w zakresie realizacji zadań użyteczności społecznej obejmuje nie tylko podmioty wywodzące się ze sfery administracji publicznej, gdyż powyższe kompetencje mogą być przekazywane na rzecz podmiotów prywatnych, czy instytucji społecznych. Przekazaniu zadań publicznych musi towarzyszyć zabezpieczenie odpowiednich środków materialnych na ich prawidłową realizację i oznacza często zrzeczenie się możliwości władczego ingerowania w sposób wykonywania zleczanych zadań, gdy zleceniodawca jest podmiotem niezależnym od zleceniodawcy. Jest to związane ze wzmocnieniem pozycji podmiotu realizującego zadania użyteczności publicznej wobec administracji, jako instytucji o charakterze władczym. W zakresie świadczenia usług publicznych od momentu przekazania tychże usług przez organy administracji na rzecz innych podmiotów, stają się one samodzielne w zakresie świadczenia użyteczności społecznej, co jest również elementem łagodzenia rygoryzmów działania aparatu administracyjnego.

Oparcie organizacji władz lokalnych na zasadzie odrębności i niezależności od organów administracji rządowej nie narusza charakteru państwa unitarnego, gdyż nie tworzy autonomicznych jednostek terytorialnych o odrębnym statusie⁴². Jednostki te nie posiadają wyłączności decyzyjnej na danym obszarze, choć regulują większość spraw miejscowych.

³⁶ M. Dzyb, *Publiczne prawo gospodarcze*, Kraków-Lublin 1997, s. 143.

³⁷ C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 149.

³⁸ R. Sowiński, *Administracyjna reglamentacja działalności gospodarczej*, Wrocław 2006, s. 23.

³⁹ J. Hausner, *Polityka gospodarcza – wokół dylematów i sporów*, „*Ekonomista*” 2007, nr 6, s. 841.

⁴⁰ M. Dzyb, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 2000, s. 681.

⁴¹ *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1999, s. 34.

⁴² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 78-79.

Podstawową formą decentralizacji administracji publicznej jest samorząd terytorialny wyposażony w określone imperium, wykonujący zadania publiczne niezastrzeżone przez ustawodawstwo na rzecz innych podmiotów⁴³. Samorząd terytorialny jest niezbędnym składnikiem struktury demokratycznego państwa prawnego⁴⁴ i oznacza prawo oraz zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych ustawami, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców⁴⁵. Samorząd terytorialny ma charakter korporacyjny⁴⁶. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, jako determinant sprawowania władzy publicznej, zagwarantowana jest ustawowo i często podkreślana przez orzecznictwo⁴⁷. Z samodzielnością działania ściśle związana jest ingerencja z zewnątrz, która w myśl zasady decentralizacji może być ograniczana jedynie w drodze nadzoru organów państwa⁴⁸. Zasada swobody działania struktur administracji zdecentralizowanej nie oznacza zupełnej dowolności, oderwania od prawa, czy społeczno-ekonomicznej rzeczywistości. Działalność administracji publicznej musi być ściśle związana prawem, by uniemożliwić arbitral-

ność i dyskrecjonalność tej instytucji w stosunkach z obywatelami⁴⁹.

Cechą charakterystyczną, odróżniającą decentralizację od dekoncentracji jest działanie w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W odniesieniu do samorządu terytorialnego, oznacza to, iż będąc elementem struktur publicznych, nie działa on w imieniu tych struktur jako ich przedstawiciel, lecz jako niezależny podmiot praw i obowiązków związanych z realizacją przekazanych zadań, nawet, jeżeli są to zadania zlecone, co sprawia, że w przypadku negatywnych następstw podejmowanych rozstrzygnięć, bądź zaniechania realizacji zadań samorząd nie może przerzucić odpowiedzialności na inne osoby, czy instytucje, w tym również na państwo⁵⁰.

We Francji, w ramach systemu zdecentralizowanego do wspólnot terytorialnych (*collectivité territoriale*) zalicza się gminy, departamenty, regiony, wspólnoty o szczególnym statusie oraz wspólnoty zamorskie⁵¹. Zasada decentralizacji w odniesieniu do samorządu terytorialnego we francuskim modelu wykonywania administracji publicznej oznacza, iż część kompetencji, wraz ze środkami finansowymi i gwarancją samodzielności, przekazywana jest na rzecz struktur publicznych działających w te-

⁴³ M. Karpiuk, *Zakres oraz istota nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2003, nr 3, s. 20.

⁴⁴ J. Oniszczyk, *Konstytucja...*, s. 926.

⁴⁵ Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.

⁴⁶ Por. art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, (t.j. Dz. U. z 2001, Nr 142, poz. 1592 ze zm.), art. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (t.j. Dz. U. z 2001, Nr 142, poz. 1590 ze zm.).

⁴⁷ Zob. między innymi Wyrok NSA z dnia 10 listopada 1999 r., I SA/Wr 1697/99, ONSA 2001, nr 2, poz. 68; wyrok SN z dnia 28 maja 1997 r., III CKN 82/97, OSNC 1997, nr 11, poz. 178; wyrok NSA z dnia 31 maja 1994 r., IV SA 925/93, ONSA 1995, nr 3, poz. 109; wyrok NSA z dnia 7 października 1991 r., SA/Wr 841/91, ONSA 1993, nr 1, poz. 5.

⁴⁸ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 79.

⁴⁹ A. Błaś, *Problem samodzielności działania organów administracji publicznej i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 99.

⁵⁰ A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 34.

⁵¹ M. Krzeźmiński, *Samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo francuskie*, red. A. Machowska, K. Wojtyczek, t. II, Kraków 2005, s. 148.

renie, nie naruszając jednak zasady jedności i niepodzielności państwa.

Obok samorządu terytorialnego istnieje również, jako ogniwo decentralizacji, samorząd zawodowy. Jest to rodzaj samorządu zrzeszający osoby wykonujące dany zawód i powołany do realizacji celów określonych prawem⁵², traktowany jako ważny element pluralistycznego modelu państwa prawnego⁵³. Jednym z podstawowych kierunków realizacji tendencji decentralistycznych w kształtowaniu struktur administracji publicznej było stworzenie instytucji samorządu specjalnego (obok samorządu terytorialnego), w tym samorządu zawodowego⁵⁴, jednak nie o charakterze powszechnym, a dotyczącego wykonywania zawodów zaufania publicznego⁵⁵. Samorząd ten, jako forma decentralizacji, gwarantuje włączenie określonych grup społecznych w proces zawiadywania sprawami, które ich dotyczą⁵⁶.

Istotną rolę w systemie zdecentralizowanego wykonywania zadań społecznie-użytecznych, które to zadania są przypisane przede wszystkim organom administracji, odgrywają podmioty niepubliczne. W zakresie decentralizacji przedmiotowej, dotyczącej wykonywania zadań społecznych przez struktury, które posiadają samodzielność organizacyjną i decyzyjną, funkcjonują w sferze publicznej inne podmioty, niż o statusie publicznym.

Instytucji decentralizacji towarzyszy pojęcie podziału terytorialnego, który jest definiowany jako względnie trwałe rozczłonkowanie przestrzeni państwa, dokonywane dla lokalnych i regionalnych jednostek, bądź organów państwa lub podmiotów niepaństwowych realizujących funkcje administracji publicznej⁵⁷. Zasadnicze znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania niezależnych organów administracji publicznej ma podział podstawowy, który tworzony jest ze względu na konieczność wykonywania na określonym obszarze zadań publicznych o istotnym znaczeniu dla realizacji celów państwa⁵⁸. Podział terytorialny ułatwia określenie granic zakresu działania poszczególnych organów władzy publicznej do obszaru wynikającego z właściwego rozczłonkowania. Sama możliwość wykonywania zadań publicznych na danym terenie nie przesądza o tym, czy dany podmiot funkcjonuje w systemie decentralizacji, gdyż może on działać jedynie na podstawie upoważnienia organu wyższego szczebla w ramach dekoncentracji.

W systemie zdecentralizowanego wykonywania administracji publicznej ważną rolę pełnią organizacje pożytku publicznego. Działalność tych organizacji obejmuje aktywność w imię dobra wspólnego na rzecz całej społeczności, bądź jej części, ze względu na trudną sytuację życiową⁵⁹. Działalnością pożytku

⁵² B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 617.

⁵³ M.A. Waligórski, *Samorząd zawodowy psychologów*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 666.

⁵⁴ P. Rączka, *Nadzór nad samorządami zawodów medycznych*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca, Kraków 1999, s. 93.

⁵⁵ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej*, Lublin 2005, s. 159 n.

⁵⁶ P. Rączka, *Samorząd architektów*, [w:] *Prawo do dobrej...*, s. 507.

⁵⁷ J. Sługocki, *Prawo administracyjne*, Kraków 2003, s. 215.

⁵⁸ J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2007, s. 185.

⁵⁹ A. Gluźniński, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, Warszawa 2005, s. 15.

publicznego w świetle definicji legalnej będzie działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych⁶⁰, jest to działalność nieodpłatna, odpłatna, a także gospodarcza podmiotów tworzących tę strukturę⁶¹. Przekazywanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym związane jest z procesem prywatyzacji zadań użyteczności społecznej. Uwzględnienie organizacji pozarządowych w strukturze prywatyzacyjnej dotyczącej uczestnictwa w wykonywaniu zadań publicznych jest związane ze wzrostem znaczenia i zróżnicowania powyższych zadań⁶². Szczególne miejsce wśród tych organizacji zajmują fundacje, będące jednostkami organizacyjnymi typu zakładowego, wyposażonymi w przymiot osobowości prawnej, które wykonują wskazane w akcie fundacyjnym cele użyteczności publicznej⁶³.

Rozrost zadań publicznych sprawia, że są one realizowane przez wiele jednostek organizacyjnych, o różnym statusie prawnym i zróżnicowanym charakterze organizacyjnym, jak i niejednorodnych funkcjach⁶⁴. Przekazywanie zadań z zakresu administracji publicznej w systemie zdecentralizowanym odbywa się na podstawie przepisów prawa rangi ustawowej, porozumień, czy umów cywilnoprawnych. Jest to związane

bardzo często z prywatyzacją zadań publicznych. Powyższa prywatyzacja ma charakter stopniowalny i charakteryzuje się różnorodnym natężeniem udziału podmiotu prywatnego w wykonywaniu przekazanych spraw⁶⁵.

Ważną instytucją prawną w zakresie realizacji zadań społecznie-użytecznych jawi się partnerstwo publiczno-prywatne. Przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia, która jest oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym⁶⁶. Partnerstwo międzysektorowe jest ważnym procesem, który charakteryzuje zarządzanie publiczne w sytuacji, gdy widoczna staje się tendencja do wycofywania się podmiotów publicznych z bezpośredniego wykonywania poszczególnych zadań i przyjęcia roli podmiotu inicjującego oraz wspierającego⁶⁷.

Istotne znaczenie w zakresie przedmiotowym funkcjonowania administracji publicznej w systemie istnienia niezależnych organów władzy posiadają zamówienia publiczne, za pośrednictwem których administracja, jako struktura samodzielna, przekazuje określone zadania na rzecz podmiotów z zewnątrz. Zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień

⁶⁰ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. Nr 96, poz. 873 ze zm. (art. 3 ust. 1).

⁶¹ J. Kopyra, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 60.

⁶² J. Blicharz, *Prawna możliwość powierzania wykonywania zadań publicznych na drodze umownej organizacjom pozarządowym*, [w:] *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*, red. A. Błaś, K. Nowacki, Wrocław 2005, s. 63.

⁶³ H. Cioch, *Prawo fundacyjne*, Warszawa 2002, s. 26; H. Cioch, *Fundacje w ujęciu prawa polskiego*, Lublin 2000, s. 23.

⁶⁴ J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*, Toruń 2005, s. 206.

⁶⁵ K. Bandarzewski, *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 334.

⁶⁶ Art. 1 ust. 2 Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100.

⁶⁷ A. Miruć, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób realizacji zadań publicznych*, [w:] *Koncepcja systemu...*, s. 473.

wień publicznych oraz organy właściwe w powyższych sprawach określa prawo zamówień publicznych⁶⁸. Do generalnych zasad zamówień publicznych zalicza się: zasadę powszechności, zasadę równości, zasadę uczciwej konkurencji, zasadę jawności, zasadę pisemności oraz zasadę prymatu przetargu nieograniczonego⁶⁹. Za pośrednictwem tej instytucji organy administracji publicznej decydują o wyborze właściwego podmiotu, który ma realizować zadania o charakterze publicznym.

ZAKOŃCZENIE

Pojęcie decentralizacji administracji zostało sformułowane w celu określenia wzajemnych stosunków pomiędzy organami różnych szczebli funkcjonujących w administracji publicznej⁷⁰ i należy je traktować zarówno jako proces przekazywania zadań oraz kompetencji, jak też narzędzi służących ich realizacji⁷¹. Decentralizacja jest pojęciem cechującym ustrój demokratyczny, gdzie obywatele faktycznie decydują o strukturze personalnej, czy działalności wykonawczo-zarządczej organów władzy publicznej i mają własną reprezentację na poszczególnych szczeblach zarządzania: szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym. Sprawowanie władzy przez obywateli odbywa się w takim układzie publicznoprawnym, w oparciu o zasadę samodzielności gwarantowaną za pośrednictwem przepisów rangi ustawowej w drodze uruchamiania instrumentarium tam przewidzianego, jak i gwarantowaną za pośrednictwem aparatu powołanego do wykonywania

nadzoru i kontroli nad legalnością ingerencji z zewnątrz w zakres swobody kompetencyjnej, organizacyjnej, czy decyzyjnej.

Samodzielność, niezależność, decentralizacja, są to cechy, które przesądzają o możliwości stanowienia aktów dyrektywnych. Szczególną rolę w tym zakresie pełnią akty prawa miejscowego, które są normami powszechnie obowiązującymi na obszarze działania organu, który je wydał. Powyższe kompetencje prawotwórcze administracji publicznej wynikają z formuły decentralistycznego systemu sprawowania władzy publicznej, która za pośrednictwem aktów normatywnych reguluje i domaga się określonych zachowań, a w przypadku niezastosowania się do nakazu władzy zostaje uruchamiany aparat przymusu w celu wyegzekwowania pożądaných zachowań.

SŁOWA KLUCZE

Decentralizacja, samodzielność, samorząd terytorialny, samorząd gospodarczy.

STRESZCZENIE

Artykuł podejmuje problematykę wykonywania administracji publicznej przez struktury zdecentralizowane. Decentralizacja, jako forma, za pośrednictwem której sprawowana jest władza w terenie może istnieć jedynie w państwie, które w ramach zasady wolności uczestnictwa w przestrzeni publicznej, pozostawia określoną sferę do zagospodarowania samym zainteresowanym. Wolność realizowania zadań publicznych i prawo uruchamiania

⁶⁸ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163 ze zm.

⁶⁹ J. Pieróg, *Zamówienia publiczne. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 59-60.

⁷⁰ J. Starościak, *Decentralizacja administracji publicznej*, Warszawa 1960, s. 9-10.

⁷¹ E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 16.

aparatu przymusu nie mogą mieć jednak charakteru absolutnego, by nie tworzyć struktur autonomicznych, oderwanych od państwa i prawa. Władza wykonywana w ramach decentralizacji musi nosić znamiona powinności.

KEYWORDS:

Decentralization, independence, territorial government, economic government.

SUMMARY

The article discusses the decentralization

of civil service. Decentralization as a model of organizing regional public administration can only exist in a state which provides levels of freedom of public participation, that designate a certain sphere of influence for the stakeholders. The freedom to engage in public endeavours, as well as the right to engage the coercive mechanisms, cannot be absolute, in order to avoid the formation of autonomous structures, separated from the state and its laws. Decentralized civil service should act in accordance with the national interest.

BIBLIOGRAFIA

- Alexy R., O pojęciu i naturze prawa, „Ius et Lex” 2007, nr 1.
- Arystoteles, Polityka, Warszawa 2000.
- Banaszak B., Prawo konstytucyjne, Warszawa 1999.
- Bandarzewski K., Prywatyzacja zadań publicznych, (w:) Koncepcja systemu prawa administracyjnego, (red.) J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Bigo T., Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego, Warszawa 1928.
- Blicharz J., Prawna możliwość powierzania wykonywania zadań publicznych na drodze umownej organizacjom pozarządowym, (w:) Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej, (red.) A. Błaś, K. Nowacki, Wrocław 2005.
- Błaś A., Problem samodzielności działania organów administracji publicznej i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, (w:) Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego, (red.) S. Dolata, Opole 2002.
- Bodio J., Borkowski G., Demendecki T., Ustrój organów ochrony prawnej. Część szczegółowa, Kraków 2005.
- Chojna-Duch E., Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne, Warszawa 2004.
- Ciechanowicz-McLean J., Powołowski A., Prawo gospodarcze publiczne. Zarys wykładu, Warszawa 2001.
- Cioch H., Fundacje w ujęciu prawa polskiego, Lublin 2000.
- Cioch H., Prawo fundacyjne, Warszawa 2002.
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2000.
- Fundowicz S., Decentralizacja administracji publicznej, Lublin 2005.
- Garlicki L., Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu, Warszawa 2004.
- Gluziński A., Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Warszawa 2005.

- Hausner J., Polityka gospodarcza – wokół dylematów i sporów, „Ekonomista” 2007, nr 6.
- Izdebski H., Historia administracji, Warszawa 1996.
- Izdebski H., Kulesza M., Administracja publiczna, zagadnienia ogólne, Warszawa 1998.
- Jagielski J., Wierzbowski M., Wiktorowska A., Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych, (w:) Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania, Toruń 2005.
- Jarass H.D., Pieroth B., Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, München 2004.
- Jeżewski J., Z problemów dekoncentracji terytorialnej administracji we Francji, (w:) Współczesne problemy administracji publicznej, Warszawa 1996.
- Karpiuk M., Zakres oraz istota nadzoru nad samorządem terytorialnym, „Prawo – Administracja – Kościół” 2003, nr 3.
- Komarnicki W., Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system, Wilno 1937.
- Kopyra J., Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz, Warszawa 2005.
- Kornberger-Sokołowska E., Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2001.
- Kosikowski C., Polskie publiczne prawo gospodarcze, Warszawa 2003.
- Kosikowski C., Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz, Warszawa 2006.
- Krzemiński M., Samorząd terytorialny, (w:) Prawo francuskie, (red.) A. Machowska, K. Wojtyczek, t. II, Kraków 2005.
- Kuciński J., Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2003.
- Leon XIII, Rerum Novarum, (w:) Chrześcijański ustrój społeczny, Dachau – Freimann – Monachium – Dillingen 1948.
- Leoński Z., Zarys prawa administracyjnego, Warszawa 2006.
- Łączkowski W., Zasada pomocniczości a finansowanie zadań publicznych, (w:) *Hominum causa omne ius constitutum est*, (red.) A. Dębiński, M. Gałązka, R.G. Hałas, K. Wiak, Lublin 2006.
- Miemiec W., Miemiec M., Konstytucyjne gwarancje samodzielności samorządu terytorialnego, (w:) *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym i w nauce administracji*, (red.) A. Błaś, Wrocław 1997.
- Monteskiusz, O duchu praw, Warszawa 2002.
- Ochimowski F., Prawo administracyjne, Warszawa 1919.
- Oniszczyk J., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w., Kraków 2004.
- Panejko J., Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Wilno 1934.
- Pieróg J., Zamówienia publiczne. Komentarz, Warszawa 2002.
- Rączka P., Nadzór nad samorządami zawodów medycznych, (w:) *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, (red.) E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca, Kraków 1999.
- Rousseau J.J., O umowie społecznej, Warszawa 2002.

- Sługocki J., Prawo administracyjne, Kraków 2003.
- Sługocki J., Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe, Warszawa 2007.
- Skrzydło W., Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r., Kraków 2004.
- Sowiński R., Administracyjna reglamentacja działalności gospodarczej, Wrocław 2006.
- Starościk J., Decentralizacja administracji publicznej, Warszawa 1960.
- Strzeszewski C., Katolicka Nauka Społeczna, Lublin 1994.
- Szawc A., Jyż G., Pławewski Z., Samorząd gminny. Komentarz, Warszawa 2005.
- Ura E., Ura E., Prawo administracyjne, Warszawa 2008.
- Waligórski M.A., Samorząd zawodowy psychologów, (w:) Prawo do dobrej administracji, (red.) Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003.
- Wasiutyński B., Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych, Poznań 1933.
- Wojtyczek K., Prawo konstytucyjne, (w:) Prawo francuskie, (red.) A. Machowska, K. Wojtyczek, t. I, Kraków 2004.
- Zdyb M., Prawo działalności gospodarczej. Komentarz, Kraków 2000.
- Zdyb M., Publiczne prawo gospodarcze, Kraków-Lublin 1997.

NOTA O AUTORZE

Dr Mirosław Karpiuk, doktor nauk prawnych, Katedra Prawa i Administracji, Akademia Obrony Narodowej w Warszawie, tel. 792859550, e-mail: m_karpiuk@wp.pl

mgr Anna Dąbrowska

Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu

– skład i status sędziów

European Court of Human Rights in Strasbourg
– the membership and the status of judges

I. WSTĘP

Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu (*European Court of Human Rights*)¹ został powołany na mocy Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (*The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*)². Początkowo Konwencja ta powołała dwa mechanizmy stojące na straży postanowień w niej zawartych: Europejską Komisję Praw Człowieka i Trybunał Praw Człowieka. Jednakże na mocy Protokołu dodatkowego nr 11³ do EKPC w miejsce wspomnianych dwóch organów powołany został jeden stały Europejski Trybunał Praw Człowieka z siedzibą w Strasburgu. Trybunał ten jest głównym organem, który czuwa nad przestrzeganiem praw człowieka w Europie. Jeśli uzna to za celo-

we może wykonywać on swoje funkcje również w innych miejscach na terytorium wybranego państwa członkowskiego Rady Europy⁴.

Trybunał dowiódł, że jest instytucją, która odniosła sukces, instytucją znaną i szanowaną na całym świecie. Rada Europy, która go stworzyła i umożliwiła jego rozwój, może być dumna zarówno z samego Trybunału, jak i z jego osiągnięć⁵.

W odróżnieniu od Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich oraz Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, które stały się formalnie częścią swoich organizacji, ETPC nie został w sensie ścisłym częścią Rady Europy, gdyż jego podstawą jest tekst EKPC, która jest dokumentem odrębnym od Statutu Rady Europy. W konsekwencji tego Trybunał, którego siedziba znajduje się w Strasburgu nie

¹ Dalej Trybunał, ETPC

² Dalej Konwencja, EKPC. Konwencja ta została przyjęta na posiedzeniu Komitetu Ministrów Rady Europy dnia 4 listopada 1950 r. w Rzymie w pałacu Barberini. Weszła w życie dnia 3 września 1953 r. Polska ratyfikowała EKPC 19 stycznia 1993 r., Dz. U., Nr 61, poz. 284

³ Protokół dodatkowy nr 11 do EKPC z 11 maja 1994 r., Dz. U. z 1998 r., Nr 147, poz. 962.

⁴ Dalej RE. Od momentu powstania RE 5 maja 1949 r. w poczet państw członków tej organizacji zostało przyjętych 47 państw. Polska przystąpiła do organizacji 26 listopada 1991 r.

⁵ L. Wildhaber, L. Garlicki, *Torując drogę dalekosiężnej wizji europejskiej ochrony praw człowieka w XXI wieku. III Szczyt Rady Europy i Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, [w:] *Polska i Rada Europy 1990-2005*, red. H. Machińska, Warszawa 2005, s. 125.

jest organem Rady Europy lecz wyłącznie organem EKPC, ponieważ został on utworzony na mocy tego dokumentu, w konsekwencji czego Konwencja oraz Protokoły dodatkowe określają zarówno skład, kadencję oraz status sędziów Trybunału. Właśnie tym kwestiom został poświęcony niniejszy artykuł.

II. WYBÓR, SKŁAD I WYMOGI SPRAWOWANIA URZĘDU

ETPC składa się z sędziów, których liczba równa jest liczbie Wysokich Układających się Stron⁶ (obecnie 47 państw). A zatem w obecnym kształcie nie składa się, jak to miało miejsce przed reformą, z liczby sędziów odpowiadającej liczbie państw członkowskich RE⁷. Pierwszym sędzią zasiadającym w ETPC z ramienia Rzeczypospolitej Polskiej był prof. Jerzy Makarczyk, który pełnił sześcioletnią kadencję. Od dnia 26 lipca 2002 r. funkcję tę pełni prof. Leszek Garlicki. W świetle art. 22 Konwencji sędziowie wybierani są przez Zgromadzenie Parlamentarne RE⁸ z listy osób przedstawionych przez państwa członkowskie.

Zgodnie z obowiązującą procedurą, każde państwo Konwencji, sporządza listę trzech kandydatów wyselekcjonowanych wedle własnych, swobodnie ustalonych zasad. RE nie daje żadnej

precyzyjnej wskazówki dotyczącej pożądanej krajowej procedury selekcji. Polityzacja tego procesu w niektórych państwach i brak przejrzystości zmusiły Zgromadzenie do zalecenia, aby w prasie specjalistycznej była publikowana informacja o możliwości ubiegania się o to stanowisko, kandydaci posiadali doświadczenie w dziedzinie praw człowieka, na listach kandydatów powinny widnieć obowiązkowo osoby obu płci, a sami kandydaci powinni być wymienieni w porządku alfabetycznym⁹.

A zatem, jak podkreśla J. Jaskiernia, jedne państwa przedstawiają listy oparte o kryterium alfabetyczne, inne stosują kolejność preferencyjną¹⁰. W przypadku przystąpienia nowych Wysokich Układających się Stron oraz przy obsadzaniu wakujących miejsc stosuje się tą samą procedurę w celu uzupełnienia składu Trybunału¹¹.

Zgromadzenie podejmuje ostateczną decyzję o wyborze sędziów w głosowaniu tajnym. W pierwszym głosowaniu wymagana jest bezwzględna większość głosów, a w drugim wystarczy tylko większość zwykła¹². ZPRE otrzymało to uprawnienie na podstawie Konwencji w 1950 r. i od tego czasu zazdrośnie go strzeże. Niezależnie od tego, iż niektórzy jego członkowie wydają się nimi mało interesować i są w sposób widoczny nieobecni podczas wyboru

⁶ Art. 20 EKPC.

⁷ A. Bisztyga, *Europejski system ochrony praw człowieka*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 826.

⁸ Dalej Zgromadzenie, ZPRE. Do czerwca 1974 r. używana była nazwa „Zgromadzenie Konsultacyjne” – organ doradczy i opiniodawczy RE, który nie jest wyposażony w kompetencje decyzyjne. W jego skład wchodzi przedstawiciele parlamentów wszystkich państw członkowskich RE.

⁹ F. Benoit-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, przekład M.A. Nowicki, Warszawa 2005, s. 75. Zob. również Zalecenie 1429 (1999) Zgromadzenia Parlamentarnego, uchwałę 1200 (1999) Zgromadzenia Parlamentarnego w sprawie wyboru sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

¹⁰ J. Jaskiernia, *Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy*, Ośrodek Informacji Rady Europy, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000, s. 252.

¹¹ Por. Art. 22 EKPC.

¹² A. Bisztyga, *Europejski system ochrony...*, s. 826. Pierwsze wybory do ETPC po wejściu w życie postanowień Protokołu dodatkowego nr 11 odbyły się w styczniu 1998 r., sędziowie objęli swoje funkcje dnia 1 listopada 1998.

sędziego. Po powołaniu do życia jednolitego Trybunału stara się ono z jeszcze większą determinacją zapewnić właściwy wybór sędziów, tak aby byli oni w pełni wskazywani przez jego członków z listy kandydatów posiadających wszystkie wymagane kwalifikacje¹³.

Art. 21 Konwencji określa szczegółowe wymogi sprawowania urzędu, zgodnie z którymi kandydaci na sędziów Trybunału powinni być ludźmi o najwyższym poziomie moralnym, posiadającymi kwalifikacje konieczne do sprawowania wysokiego urzędu sędziowskiego, albo być prawnikami o uznanej kompetencji (art. 21 ust. 1 EKPC). Sformułowanie to stanowi niemal dosłowne powtórzenie określenia wymogów stawianych kandydatom na sędziów Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w art. 2 jego Statutu, pominąwszy jednak końcowe słowa „w prawie międzynarodowym”. Oznacza to, iż takie przedmiotowe zawężenie kompetencji nie dotyczy kandydatów na sędziów ETPC. Ponadto, zgodnie z art. 4 Regulaminu Trybunału sędzia nie może być jednocześnie członkiem rządu, ani też zajmować stanowiska lub wykonywać zawodu, które mogłyby podważać zaufanie do jego niezależności¹⁴.

Ust. 2 art. 21 Konwencji stanowi, iż sędziowie zasiadają w Trybunale we własnym imieniu¹⁵. Kolejny, art. 22 podkreśla, iż w okresie sprawowania urzędu nie mogą oni uczestniczyć w żadnej działalności. Obowiązuje tutaj zasada niepołączalności zgodnie, z którą sędziowie w czasie sprawowania swojej funkcji nie mogą

brać udziału w działalności, której nie można pogodzić z niezawisłością, bezstronnością czy wymogami piastowania urzędu w pełnym wymiarze czasu¹⁶. Sędzia ma obowiązek poinformować Prezesa Trybunału o każdej dodatkowej działalności, a w sytuacji braku zgody między Prezesem i zainteresowanym sędzią wszelkie kwestie rozstrzyga Trybunał Plenarny¹⁷.

Ustępy 2 i 3 art. 21 wprowadzone zostały Protokołem dodatkowym nr 8 do Konwencji. Pierwotny tekst Konwencji nie zawierał zasadniczo postanowień dotyczących niezawisłości sędziów. Art. 3 nowego Regulaminu Trybunału ponadto nakłada na sędziów obowiązek złożenia, przed podjęciem urzędu na pierwszym posiedzeniu plenarnym, lub w razie potrzeby przed Prezesem Trybunału, przysięgi albo uroczystego oświadczenia, że swój urząd będą sprawować w poczuciu honoru, niezależnie i bezstronnie oraz będą przestrzegać tajemnicy obrad¹⁸.

Zadanie wypełnienia, tych uważanych w literaturze za ogólnikowe, konwencyjnych wymogów konkretną treścią zostały powierzone Podkomitetowi do spraw Wyboru Członków ETPC, który działa w ramach Komitetu Prawnego i Praw Człowieka ZPRE. Swoje zadanie realizuje on w drodze przesłuchań indywidualnych kandydatów¹⁹.

Wzmocnieniu niezawisłości sędziów Trybunału służyć mają postanowienia art. 51 Konwencji, przyznające im, w czasie pełnienia funkcji, prawo do korzystania z przywilejów i immu-

¹³ F. Benoit-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy...*, s. 75.

¹⁴ Por. A. Bisztyga, *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, Katowice 1997, s. 54.

¹⁵ Art. 4 Regulaminu ETPC, [w:] *Europejska Konwencja Praw Człowieka*, red. M.A. Nowicki, Kraków 2007, s. 80.

¹⁶ Pomimo tego, iż sędziowie delegowani są przez konkretne państwa-strony EKPC, nie mogą przyjmować żadnych instrukcji od władz poszczególnych państw.

¹⁷ Por. art. 21 ust. 2 i 3 EKPC, Dz. U., Nr 61, poz. 284.

¹⁸ Por. Art. 4 Regulaminu ETPC, [w:] *Europejska Konwencja...*, s. 80.

¹⁹ S. Jarosz-Żukowska, A. Wojtatowicz, Ł. Żukowski, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony, Teksty źródłowe*, Wrocław 2002, s. 235.

nitetów przewidzianych w art. 40 Statutu RE²⁰, jak również porozumieniami zawartymi na jego podstawie. Oznacza to, że na terytorium państw – członków RE sędziowie Trybunału korzystają z przywilejów i immunitetów niezbędnych dla wykonywania ich funkcji²¹. Jak stwierdza G. Grabowska, zasada funkcjonalności oznacza, że funkcjonariusz międzynarodowy korzysta z takich przywilejów i ułatwień, które mu zapewniają, niezależnie od jakichkolwiek czynników zewnętrznych, wykonywanie międzynarodowej funkcji publicznej zmierzającej do osiągnięcia statutowych celów organizacji²². W przypadku sędziów Trybunału w grę będą wchodziły cele postawione przez Konwencję przed samym Trybunałem, a więc zakres immunitetu sędziego Trybunału determinowany jest przez stojące przed Trybunałem zadanie, czyli przez sądową kontrolę przestrzegania Konwencji. Chodzi o to, by przywileje i immunitety ochraniały funkcję, a nie funkcjonariusza²³.

III. KADENCJA

Kadencja sędziego zgodnie z postanowieniami art. 23 EKPC trwa 6 lat. Została ona skrócona, gdyż przed reformą²⁴ wynosiła 9 lat. A. Redelbach podkreśla, iż rozwiązanie to jest krytykowane, bowiem 2-3 lata trwa okres wdrażania się sędziego do jego roli w Trybunale²⁵.

Sędziowie po zakończeniu swojej kadencji

mogą być wybierani ponownie, ale kadencja połowy sędziów wybranych w pierwszych wyborach upływa po trzech latach. Sędziów, których kadencja ma upłynąć wraz z końcem początkowego okresu trzech lat, wyznacza w drodze losowania Sekretarz Generalny²⁶ RE bezpośrednio po ich wyborze. Gdy jest to możliwe, w celu zapewnienia odnowienia kadencji połowy składu sędziowskiego co trzy lata, ZPRE może przed rozpoczęciem procedury każdych kolejnych wyborów postanowić, że kadencja lub kadencje jednego lub większej liczby sędziów, którzy mają zostać wybrani, będzie inna niż sześćoletnia, ale nie dłuższa niż dziewięć lat i nie krótsza niż trzy lata. W przypadku, gdy chodzi o więcej niż jeden mandat, a Zgromadzenie zastosuje wspomniane postanowienie, przydział mandatów zostaje dokonany w drodze losowania przez Sekretarza Generalnego RE po zakończeniu wyborów. Kadencja sędziego upływa wraz z ukończeniem przez niego 70 roku życia. W przypadku wyboru nowego sędziego na miejsce sędziego, którego kadencja jeszcze nie upłynęła, sprawuje on swój urząd przez okres pozostający do zakończenia kadencji swojego poprzednika. Sędzia może zostać odwołany ze swojego urzędu jedynie w przypadku, gdy pozostali sędziowie stwierdzą większością 2/3 głosów, iż przestał on spełniać konieczne warunki²⁷. Sędzia ten musi być najpierw wysłuchany przez Trybunał plenarny.

²⁰ *Resolution of Consultative Assembly*, Council of Europe, 1082/1996, [w:] *System ochrony praw człowieka*, B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, Kraków 2005, s. 131.

²¹ Na mocy art. 40 ust. a przedstawiciele w ZPRE nie mogą być aresztowani ani ścigani na terytorium wszystkich państw członkowskich RE z powodu wyrażonych opinii i stanowisk zajmowanych w głosowaniu w czasie obrad ZPRE, jego komitetów lub Komisji. Immunitet ten dotyczy zatem również sędziów ETPC.

²² A. Bisztyga, *Europejski system ochrony...*, s. 823.

²³ G. Grabowska, *Funkcjonariusze międzynarodowi*, Katowice 1988. Cyt. za: A. Bisztyga, *Europejski system ochrony...*, s. 823.

²⁴ A. Bisztyga, *Europejski system ochrony...*, s. 824.

²⁵ Dokonaną na mocy Protokołu dodatkowego nr 11 do EKPC.

²⁶ A. Redelbach, *Sądy a ochrona praw człowieka*, Toruń 1999, s. 30

²⁷ Stoi na czele Sekretariatu Generalnego RE powołanego do „obsługiwania” RE, a zatem jak zauważa J. Kaczmarek, nie jest jej organem. Sekretarza Generalnego powołuje ZPRE na pięcioletnią kadencję. Szerzej: J. Kaczmarek, *Rada Europy*, Wrocław 2002, s. 34.

Procedura odwołania może być wszczęta na wniosek każdego sędziego²⁸.

IV. ZMIANY PRZEWIDZIANE PROTOKOŁEM DODATKOWYM NR 14

W tym miejscu nie można zapomnieć o zmianach jakie wprowadzone zostaną po wejściu w życie Protokołu dodatkowego nr 14²⁹ do EKPC. Zgodnie z postanowieniami zawartymi w tym dokumencie, sędziów nadal wybierać będzie ZPRE w odniesieniu do każdej Wysokiej Układającej się Strony, większością głosów, z listy trzech kandydatów przez nią przedstawionych³⁰. Nie zdecydowano się na umieszczenie w Protokole nr 14 zalecenia, by zaproponowani przez państwo kandydaci byli obojga płci. W Raporcie wyjaśniającym do Protokołu nr 14 wskazano, iż zapis taki mógłby okazać się sprzeczny z priorytetem, jaki stanowią wysokie kompetencje potencjalnych kandydatów, gdy tak nie jest, państwa powinny jednak dołożyć starań, by na ich listach zawarte były nazwiska zarówno mężczyzn, jak i kobiet³¹. Wymagania wobec kandydatów na urząd sędziego pozostały niezmienione. W stosunku do procedury wyboru przez państwo kandydatów na sędziego ETPC zastosowanie mają akty ZPRE z 1999 r.³²

W świetle artykułu 2 Protokołu dodatkowego nr 14 do EKPC sędziowie będą wybierani na okres 9 lat. W odróżnieniu od pierwotnej regulacji nie będzie istniała możliwość reelekcji³³.

Dotychczas mogli być oni wybierani ponownie, co stwarzało możliwość nadużyć. Wraz z wprowadzeniem w życie powyższego zakazu nastąpi zmiana długości trwania mandatu z sześciu do dziewięciu lat (art. 23 ust. 1 Konwencji), co stanowić może pewną rekompensatę jednokrotności elekcji. Dłuższy okres kadencji dla wszystkich sędziów powinien przyczynić się do zapewnienia wysokiego poziomu merytorycznego rozstrzygnięć, wydawanych przez specjalistów, których wspomaga doświadczenie i znajomość systemu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka³⁴.

W niezmienionej formie pozostawiono zapis, iż kadencja sędziów upływa z chwilą osiągnięcia przez nich wieku 70 lat. Nie wyklucza to kandydatów, którzy w chwili elekcji mają więcej niż 61 lat. Jednak w sposób generalny, zaleca się państwom unikanie proponowania na urząd sędziego ETPC osób, które z uwagi na swój wiek, nie mogłyby pozostawać na tym stanowisku, co najmniej przez połowę dziewięcioletniego mandatu. Postulowano także, by przedstawienie listy państwa z trzema kandydatami następowało co najmniej z sześciomiesięcznym wyprzedzeniem, gdy przewiduje się odejście sędziego, w szczególności ze względu na jego wiek³⁵.

Sędziowie będą sprawować swój urząd do czasu ich zastąpienia. Przez ten okres będą się oni jednak zajmować nadal sprawami, które zaczęli rozpoznawać. Żaden sędzia nie będzie mógł zostać odwołany ze swojego urzędu, chy-

²⁸ Por. B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, *System ochrony...*, s. 132.

²⁹ Art. 7 Regulaminu ETPC, [w:] *Europejska Konwencja...*, s. 81.

³⁰ Dokument ten został przyjęty przez Komitet Ministrów RE w maju 2004 r. Obecnie znajduje się w procesie ratyfikacji przez państwa członkowskie RE.

³¹ Na podstawie art. 22 ust. 1 Konwencji.

³² Por. ust. 49 Raportu wyjaśniającego do Protokołu nr 14.

³³ M.B. Wilbrandt-Gotowicz, *Reforma systemu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Toruń 2007, s. 73.

³⁴ Zdaniem L. Garlickiego, jednorazowa kadencja dziewięcioletnia znacznie lepiej koresponduje z zasadą niezawisłości sędziowskiej. L. Garlicki, *Perspektywy dostępu obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, red.H. Izdebski, H. Machińska, Warszawa 2005, s. 109.

³⁵ M.B. Wilbrandt-Gotowicz, *Reforma systemu...*, s. 73-74.

ba że pozostali sędziowie postanowią większością dwóch trzecich głosów, że przestał on spełniać stawiane wymogi³⁷.

W nowym brzmieniu art. 23 Konwencji usunięto przepisy odnoszące się do początkowego okresu funkcjonowania stałego Trybunału, w którym kadencja połowy sędziów wybranych w pierwszych wyborach upłynęła po trzech latach. Regulacje te jako martwe nie były już potrzebne w jej treści. Z tego samego powodu skreślono także ustęp 2 art. 22 Konwencji, dotyczący uzupełnienia składu Trybunału w przypadku istnienia wakujących miejsc. Jednolita procedura wyboru sędziów ma odtąd zastosowanie nawet wówczas, gdy nie upłynęła kadencja poprzedniego sędziego, a także w stosunku do nowo przystępujących państw – stron Konwencji³⁸.

Kolejnym *novum* będzie ustanowienie stanowiska „sprawozdawców”, którzy będą funkcjonować obok sędziów narodowych, a których zadaniem będzie odciążenie sędziów w przygotowywaniu postanowień dotyczących skarg o oczywistym bezzasadnym lub formalnie niedopuszczalnym charakterze. Należy przyjąć, że sprawozdawcami będą odpowiednio kwalifikowani prawnicy krajowi (w zasadzie sędziowie), a decyzje o ich liczbie i nominacji konkretnych osób będą podejmowane przez władze Trybunału³⁹.

V. ZAKOŃCZENIE

Podsumowując rozważania, którym został poświęcony niniejszy artykuł należy z całą stanowczością podkreślić, iż od momentu powstania Trybunału w Strasburgu sędziowie w nim zasiadający wybierani są przez ZPRE. Procedury tej nie zmieniły ani postanowienia zawarte

w Protokole dodatkowy nr 11, ani w Protokole dodatkowym nr 14. Celem wprowadzenia takiego rozwiązania jest chęć zapewnienia najlepszych znawców problematyki dotyczącej ochrony praw człowieka.

Zwrócić należy uwagę na fakt, iż w płaszczyźnie proceduralnej Konwencja nakłada na wszystkich kandydatów ubiegających się o stanowisko sędziów Trybunału w Strasburgu pewne wymogi. W konsekwencji tego kandydatami poszczególnych państw – stron Konwencji mogą być wyłącznie wybitni znawcy przedmiotu. Wybranie takich osób na stanowiska sędziów Trybunału ma stanowić gwarancję precyzyjnego rozpatrywania skarg wnoszonych do Trybunału.

Chociaż poszczególne państwa – strony Konwencji nominują kandydatów na sędziów Trybunału w Strasburgu, to po wyborze sędziowie ci nie reprezentują swoich państw, są oni całkowicie niezależni. W konsekwencji tego nie mogą przyjmować od swoich państw żadnych instrukcji. Wobec tego możemy stwierdzić, iż poszczególni sędziowie wchodzący w skład Trybunału jedynie zasiadają z ramienia swoich państw.

Na zakończenie warto podkreślić, iż kolejne Protokoły dodatkowe do EKPC dotyczące kwestii proceduralnych mają za zadanie dogłębnie zreformować funkcjonowanie, jak również strukturę Trybunału. Ważne w tym względzie są postanowienia zawarte w Protokole dodatkowym nr 14, które zostały powyżej poddane analizie. Szczególnie istotną zmianą jest zmiana kadencji sędziów z sześciu do dziewięciu lat, co niewątpliwie będzie gwarancją wysokiego poziomu merytorycznego rozstrzygnięć wydawanych przez sędziów Trybunału w Strasburgu.

³⁶ M.B. Wilbrandt-Gotowicz, *Reforma systemu...*, s. 74.

³⁷ Zob. Artykuł 2 Protokołu dodatkowego nr 1, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy”, Nr 2/2004, s. 186.

³⁸ M. B. Wilbrandt-Gotowicz, *Reforma systemu...*, s. 74.

³⁹ L. Garlicki, *Perspektywy dostępu obywateli...*, s. 109.

SŁOWA KLUCZOWE

Europejski Trybunał Praw Człowieka, sędzia, wybór, kadencja, status, Protokół dodatkowy nr 14.

STRESZCZENIE

Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu jest międzynarodowym organem sądowym ustanowionym przez Europejską Konwencję Praw Człowieka. W artykule prezentowany jest skład członkowski i status sędziów. W skład Trybunału wchodzi 47 sędziów wybieranych przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, z listy trzech kandydatów przedstawionych przez każde państwo-stronę, które ratyfikowało Konwencję Europejską. Na podstawie obecnej treści Konwencji, sędziowie wybierani są na 6 lat z możliwością reelekcji. Co jest bardzo ważne, sędziowie są zupełnie niezależni. Zgodnie z wymogami sprawowania urzędu, sędziowie powinni być ludźmi o najwyższym poziomie moralnym i muszą albo posiadać kwalifikacje wymagane do sprawowania

wysokiego urzędu sędziowskiego, albo być prawnikami o uznanej kompetencji.

SUMMARY

The European Court of Human Rights in Strasbourg is an international judicial body established under the European Convention of Human Rights. In the article there is presented the membership and the status of judges. The Court is made up of 47 judges, which are elected by the Parliamentary Assembly, of the Council of Europe, from lists of three candidates nominated by each State which has ratified the European Convention of Human Rights. Under the present terms of the Convention, judges are elected for six years and can be re-elected. What is very important, judges are totally independent. According to the requirements of office judges should be people with the highest level of moral character and must either be qualified to exercise a high judicial office or be jurists of recognized competence.

BIBLIOGRAFIA

Akty normatywne:

Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284.

Protokół dodatkowy nr 11 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 11 maja 1994 r., Dz. U. z 1998 r., Nr 147, poz. 962.

Literatura:

„Biuletyn Biura Informacji Rady Europy”, Nr 2/2004.

Banaszak B., Bisztyga A., Complak K., Jabłoński M., Wieruszewski R., Wójtowicz K., *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2005.

Benoit-Rohmer F., Klebes H., *Prawo Rady Europy, W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, przekład M.A. Nowicki, Warszawa 2005.

- Biszytyga A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, Katowice 1997.
- Biszytyga A., *Europejski system ochrony praw człowieka*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- Garlicki L., *Perspektywy dostępu obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, red. H. Izdebski, H. Machińska, Warszawa 2005.
- Grabowska G., *Funkcjonariusze międzynarodowi*, Katowice 1988.
- Jarosz-Żukowska S., Wojtatowicz A., Żukowski Ł., *Prawa człowieka i systemy ich ochrony, Teksty źródłowe*, Wrocław 2002.
- Jaskiernia J., *Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy*, Ośrodek Informacji Rady Europy, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000.
- Kaczmarek J., *Rada Europy*, Wrocław 2002.
- Nowicki M.A., *Europejska Konwencja Praw Człowieka*, Kraków 2007.
- Redelbach A., *Sądy a ochrona praw człowieka*, Toruń 1999.
- Wilbrandt-Gotowicz M.B., *Reforma systemu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Toruń 2007.
- Wildhaber L., Garlicki L., *Torując drogę dalekosiężnej wizji europejskiej ochrony praw człowieka w XXI wieku. III Szczyt Rady Europy i Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, [w:] *Polska i Rada Europy 1990-2005*, red. H. Machińska, Warszawa 2005.

NOTA O AUTORZE

Mgr Anna Dąbrowska, uczestniczka seminarium doktoranckiego prowadzonego przez ks. prof. dra hab. Sławomira Fundowicza. Kontakt: angolu@wp.pl. Główne kierunki zainteresowań: prawo międzynarodowe, prawo i instytucje UE, prawa człowieka.

mgr Mariusz Rybka

Obrona z urzędu a przymus adwokacko-radcowski

Zagadnienia wybrane

The dock brief versus obligatory assistance of an advocate.
Chosen issues

I. WSTĘP

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie tematyki związanej z instytucją obrony z urzędu, obrony z wyboru, obrony obligatoryjnej, przymusu adwokacko-radcowskiego oraz wyjaśnienie tych pojęć i wskazanie różnic pomiędzy obroną z urzędu a przymusem adwokacko-radcowskim. Trzeba jednak podkreślić, iż przepisy zarówno kodeksu postępowania karnego jak i kodeksu postępowania cywilnego regulujące tematykę wskazaną powyżej obrosły już w znaczną liczbę orzeczeń nie tylko Sądu Najwyższego, ale i sądów apelacyjnych, w których wyjaśniono większość powstałych w praktyce problemów. Dlatego też wskazana tematyka zostanie omówiona z uwzględnieniem szerokiej linii orzeczniczej zarówno Sądu Najwyższego jak i sądów apelacyjnych.

II. POJĘCIE, ISTOTA I ROLA OBRONY OBLIGATORYJNEJ

Prawo do obrony stanowiące jedną z podsta-

wowych zasad procesu karnego obejmuje zarazem prawo do obrony materialnej, czyli obrony przed zarzutem, jak i obrony formalnej, czyli posiadania obrońcy. Prawo do obrony formalnej może czasami przerodzić się w obowiązek posiadania obrońcy, dlatego też wyróżniamy obronę formalną dobrowolną – wówczas, gdy powołanie obrońcy zależy od woli samego oskarżonego, bądź też jego prawnych przedstawicieli, a także obronę formalną obowiązkową nazywaną obligatoryjną, gdy ustawodawca wprost wskazuje, aby w określonych sytuacjach oskarżony posiadał obrońcę¹.

W myśl art. 79 § 1 kodeksu postępowania karnego² oskarżony musi mieć obrońcę w całym postępowaniu karnym jeżeli jest: nieletni, głuchy, niemy lub niewidomy, bądź też zachodzi uzasadniona wątpliwość co do jego poczytalności³. Jak wskazuje w jednym ze swoich orzeczeń Sąd Okręgowy⁴ w Tarnowie przemijający charakter obligatoryjnej obrony formalnej (póki trwają okoliczności, które ją uzasadniają) nie

¹ T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2007, s. 326.

² Dalej: k.p.k.

³ Art. 79 k.p.k.

⁴ Dalej: SO.

dotyczy jednak nieletniości w czasie popełnienia czynu karalnego, zatem ukończenie przez oskarżonego 17-go roku życia nie powoduje ustania obrony obligatoryjnej⁵. Także Sąd Apelacyjny⁶ w Krakowie wyraża pogląd, iż nie każde utrudnienie widzenia, choćby znaczne, uzasadnia ustanowienie obrony z urzędu. Mogłoby to mieć znaczenie, gdyby powodowało istotne ograniczenie możliwości bronięcia się. Skoro jednak skazany w tym czasie czytał, posługując się przyrządem optycznym, osobiście sporządzał pisma procesowe, aktywnie bronił się, zadając pytania świadkom i składając oświadczenia co do przeprowadzanych dowodów, a nie zgłaszał Sądowi żadnych trudności w bronieniu się, takie ograniczenie możliwości skazanego nie zachodziło⁷. Odnośnie zaś wymogu posiadania obrońcy w przypadku gdy zachodzi uzasadniona wątpliwość co do poczytalności oskarżonego należy powołać orzeczenie, w którym Sąd Najwyższy⁸ stwierdza, że wątpliwości odnośnie poczytalności skazanego nie uzasadnia wystarczająco fakt, iż skazany był badany psychiatrycznie na potrzeby innych postępowań. Za okoliczności rodzące wątpliwości co do stanu poczytalności oskarżonego należy uznać, między innymi, zaświadczenie stwierdzające chorobę psychiczną lub niedorozwój umysłowy, długotrwały pobyt w szpitalu psychiatrycznym z rozpoznaniem świadczącym o istotnych mankamentach zdrowia psychicznego albo nietypowy sposób zachowania się oskarżonego, zarówno w chwili popeł-

nienia czynu, jak i w toku postępowania⁹.

Z kolei, jak stanowi art. 79 § 2 k.p.k., oskarżony musi także posiadać obrońcę w całym postępowaniu, gdy sąd uzna to za niezbędne ze względu na okoliczności utrudniające obronę¹⁰. W tym miejscu należy powołać orzeczenie, w myśl którego orzecznictwo SN, podobnie jak piśmiennictwo, wiąże okoliczności utrudniające obronę z właściwościami osobistymi oskarżonego, a niewątpliwie za takową należy uznać sytuację, w której sparaliżowany oskarżony uczestniczy w rozprawie w pozycji leżącej, po uciążliwej podróży ze szpitala więziennego, korzystając w trakcie rozprawy z opieki medycznej. Jeśli nawet organ procesowy trafnie dostrzegał we wnioskach pisemnych oskarżonego pełne możliwości intelektualne, a w jego zachowaniach elementy instrumentalnego wykorzystywania stanu zdrowia do przedłużania czy też blokowania toku procesu, to nie ulega wątpliwościom, że ten stan rzeczy nie zwalniał go z obowiązku zapewnienia oskarżonemu rzetelnego procesu, którego niezbędnym elementem było zapewnienie mu obrony formalnej.

Natomiast przewidziana w art. 79 § 2 k.p.k. obrona obowiązkowa zyskuje taki charakter od chwili, gdy ujawniły się okoliczności utrudniające oskarżonemu realizację materialnego prawa do obrony, a przeprowadzenie rozprawy bez udziału obrońcy w tej sytuacji stanowi uchybienie wymienione w art. 439 § 1 pkt 10 k.p.k.¹¹ Na uwagę zasługuje również orzeczenie SN, w myśl

⁵ Post. SO w Tarnowie z 13 maja 2008 r., II KZ 163/2008, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” 2008, nr 6, poz. 80.

⁶ Dalej: SA.

⁷ Post. SA w Krakowie z 17 września 2003 r., II AKo 49/2003, „Prokuratura i Prawo” dodatek 2004, nr 5, poz. 31.

⁸ Dalej: SN.

⁹ Post. SN z 26 lipca 2005 r., III KK 341/2004, OSNSK 2005, poz. 1420.

¹⁰ Art. 79 k.p.k.

¹¹ Wyrok SN z 19 września 2007 r., III KK 130/2007, „Biuletyn Prawa Karnego” 2007, nr 15.

którego SN oddalił kasację obrońcy skazanego podkreślając, że znaczne niedowidzenie tylko oka lewego i zez rozbieżny tego samego oka nie stanowi okoliczności utrudniającej oskarżonemu obronę w rozumieniu art. 79 § 2 k.p.k.¹²

Z powyższym koresponduje stanowisko SN, zgodnie z którym w przypadku istnienia obligatoryjnej obrony z art. 79 § 1 i 2 k.p.k. obowiązkowy udział obrońcy ograniczony jest do rozprawy i tych posiedzeń, co do których ustawa tak stanowi. Nie dotyczy zatem przesłuchania podejrzanego w toku postępowania przygotowawczego¹³.

Oskarżony musi mieć także obrońcę, ale jedynie w postępowaniu przed sądem a mianowicie, gdy postępowanie toczy się przed sądem okręgowym jako sądem I instancji a oskarżonemu zarzucono zbrodnię gdy jest pozbawiony wolności, a także gdy złożono wnioszek o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym, jak również, gdy postępowanie toczy się przed sądem wojskowym a oskarżony jest żołnierzem odbywającym zasadniczą służbę wojskową lub pełniącym służbę w charakterze kandydata na żołnierza zawodowego oraz gdy postępowanie toczy się przed wojskowym sądem okręgowym, a oskarżonym nie jest żołnierz opisany powyżej, a sprawa dotyczy czynu, który w postępowaniu przed sądami powszechnymi należy do właściwości sądu okręgowego, między innymi dezercji za granicę lub za granicą, czy też czynnej napaści na przełożonego z użyciem broni lub podobnie niebezpiecznego narzędzia, jak też gdy postępowanie toczy się przed wojskowym sądem okręgowym jako postępowanie apelacyjne¹⁴.

W myśl orzeczenia SN istota koniecznego udziału obrońcy oskarżonego w rozprawie sprowadza się do stworzenia oskarżonemu warunków do realizacji pełnego – zarówno formalnego, jak i materialnego – prawa do obrony. Prawo to jest zachowane tylko wówczas, gdy w czasie rozprawy obrońca oskarżonego ma realną i pełną możliwość podejmowania w interesie oskarżonego wszystkich możliwych i koniecznych czynności oraz składania oświadczeń. Sytuację, w której okoliczności konkretnej sprawy wskazują, że w określonym fragmencie rozprawy obrońca oskarżonego nie mógł przedsięwziąć działań korzystnych dla oskarżonego, uznać należy za równoważną z tą, w której oskarżony nie ma obrońcy w procesie karnym albo obrońca nie bierze udziału w czynności, w której jego udział jest obowiązkowy¹⁵. W innym orzeczeniu SN stwierdza, że udział obrońcy w rozprawie apelacyjnej jest obowiązkowy, między innymi gdy oskarżony stoi pod zarzutem zbrodni lub gdy pozbawiono go wolności, a prezes sądu lub sąd uzna to za konieczne. Jeżeli w takiej sytuacji obrońca nie bierze udziału w rozprawie apelacyjnej, wydane orzeczenie dotknięte jest uchybieniem o cechach bezwzględnej przyczyny odwoławczej, jednak katalog bezwzględnych powodów odwoławczych jest wyczerpujący i nie podlega interpretacji rozszerzającej¹⁶.

Zatem stwierdzić należy, iż we wszystkich wskazanych powyżej przypadkach gdy posiadanie obrońcy jest obowiązkowe, a oskarżony nie ma obrońcy z wyboru, prezes sądu wła-

¹² Post. SN z 15 września 2005 r., II KK 2/2005, „Biuletyn Prawa Karnego” 2005, nr 5.

¹³ Wyrok SN z 17 maja 2007 r., V KK 272/2006, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” 2007, nr 10, poz. 34.

¹⁴ T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie...*, s. 328-329.

¹⁵ Wyrok SN z 15 stycznia 2008 r., V KK 190/2007, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2008, nr 2.

¹⁶ Post. SN z 25 stycznia 2006 r., V KO 64/2005, LexPolonica 1608259.

ściwego do rozpoznania sprawy ustanowi mu obrońcę z urzędu¹⁷. Obrońca z urzędu może pojawić się w postępowaniu, także gdy obrona jest dobrowolna ale oskarżony wnosi o ustanowienie mu obrońcy. Powyższe ma miejsce wówczas, gdy oskarżony w należyty sposób wykaże, że nie jest w stanie ponieść kosztów obrony bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i swojej rodziny¹⁸. W tym miejscu przywołać należy orzeczenie SN, w którym SN wyjaśnia, że wobec unormowania art. 78 § 1 k.p.k. oczywiste jest, że obowiązkiem oskarżonego jest należyte wykazanie, że nie jest w stanie ponieść kosztów obrony bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i swojej rodziny. Jednakże o tym obowiązku i sposobach wykazania trzeba go pouczyć, do czego zobowiązuje przepis art. 16 § 2 k.p.k., z konsekwencjami procesowymi określonymi w art. 16 § 1 k.p.k. – brak pouczenia nie może wywoływać ujemnych skutków procesowych dla uczestnika postępowania¹⁹. W innym orzeczeniu SN wskazuje, że jedynie nieposiadanie przez oskarżonego w postępowaniu sądowym obrońcy w wypadku obrony obowiązkowej i jego nieuczestniczenie w czynnościach, w których udział jego był obowiązkowy, stanowi wskazaną w przepisie art. 439 § 1 pkt 10 k.p.k. bezwzględną przyczynę odwoławczą. Nie będzie nią natomiast sytuacja, w której oskarżony uprawniony do obrony obowiązkowej miał obrońcę z urzędu, ale wyznaczonego nie ze względu na to uprawnienie, ale na podstawie art. 78 § 1 k.p.k., o ile uczestni-

czył on we wszystkich czynnościach, w których udział obrońcy z urzędu jest obowiązkowy. Nie sposób powołania obrońcy (z wyboru, z urzędu) jest istotny, czy też podstawy prawne jego wyznaczenia z urzędu, ale sam fakt działania w postępowaniu sądowym jako obrońca oskarżonego i branie udziału w czynnościach, w których jego udział był obowiązkowy²⁰. Podzielić również należy pogląd SN, zgodnie z którym na ocenę sytuacji majątkowej skazanego nie powinny w żadnej mierze rzutować takie okoliczności, jak nieskomplikowany charakter sprawy, sytuacja ekonomiczna Skarbu Państwa, czy też fakt nadużywania przez niego alkoholu²¹.

Trzeba zaznaczyć, iż także w postępowaniu odwoławczym, wówczas gdy sąd nie zarządza sprowadzenia na rozprawę apelacyjną oskarżonego pozbawionego wolności uznając za wystarczającą obecność obrońcy, a gdy oskarżony nie posiada obrońcy, sąd ma obowiązek wyznaczyć mu obrońcę z urzędu dla postępowania odwoławczego²². Obrońca z urzędu zostaje wyznaczony także w postępowaniu wznowionym, kiedy toczy się ono po śmierci oskarżonego, a wnioskujący o wznowienie nie ustanowił sam obrońcy. W takim przypadku obrońcę z urzędu wyznacza prezes sądu, w którym toczy się wznowiony proces²³. Na szczególną uwagę zasługuje orzeczenie SN, w myśl którego obrońca zawsze winien działać z należytą starannością, niezależnie od tego czy jest obrońcą z wyboru, czy też z urzędu, oraz czy obrona ma charakter obligatoryjny. Rzetelności wypełnienia

¹⁷ Art. 81 k.p.k.

¹⁸ Art. 78 k.p.k.

¹⁹ Wyrok SN z 12 kwietnia 2006 r., II KK 234/2005, OSNSK 2006, poz. 820.

²⁰ Post. SN z 13 czerwca 2007 r., V KK 32/2007, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” 2007, nr 12, poz. 36.

²¹ Wyrok SN z 7 lutego 2007 r., V KK 136/2006, „Biuletyn Prawa Karnego” 2007, nr 8.

²² Art. 451 k.p.k.

²³ Art. 548 k.p.k.

obowiązków obrońcy nie ocenia się według ilości zadawanych przez niego pytań. Pytania zadawać należy tylko w miarę rzeczywistej potrzeby. By wykazać uchybienie obrońcy, należałoby wskazać konkretnie, jakie pytanie i komu powinien on zadać. To samo dotyczy składania wniosków dowodowych²⁴.

III. Pojęcie, istota i rodzaje przymusu adwokacko-radcowskiego

Należy stwierdzić, iż instytucja obrońcy z urzędu wiąże się z tak zwanym przymusem adwokacko-radcowskim. Otóż wyróżnić trzeba dwa podstawowe sposoby pojmowania tego przymusu, a mianowicie, po pierwsze, jest on najczęściej definiowany jako swoista instytucja formalnoprawna procesowego prawa karnego, określana jako ustawowy wymóg, aby pewne wskazane w ustawie czynności procesowe były dokonywane przez adwokata, ewentualnie przez radcę prawnego. Po drugie, przymus adwokacko-radcowski można też rozumieć między innymi jako obowiązkowe zastępstwo strony w procesie. Właśnie takie ujęcie przymusu adwokacko-radcowskiego postuluje jego rozszerzenie na obronę obowiązkową. W polskiej nauce procesu karnego utrwalony jest pogląd, iż należy odróżniać obronę obowiązkową od wspomnianego powyżej przymusu. Zatem obrona obligatoryjna polega na reprezentowaniu oskarżonego przez obrońcę w określonych wskazanych w ustawie przypadkach, co oczywiście nie wyłącza dokonywania samodzielnie określonych czynności procesowych przez

oskarżonego, zaś przymus adwokacko-radcowski polega na uprawnieniu adwokata, ewentualnie radcy prawnego, do dokonania określonej czynności procesowej, której strona sama nie może dokonać²⁵.

Na tle postępowania cywilnego przymus adwokacko-radcowski wiąże się z tak zwaną zdolnością postulacyjną, jako cechą przysługującą stronie postępowania²⁶. Pod pojęciem zdolności postulacyjnej zwykło się przyjmować zdolność strony do samodzielnego, osobistego uczestniczenia w czynnościach procesowych i podejmowanie tych czynności bez potrzeby ustanowienia pełnomocnika. Zatem zdolność postulacyjną mogą mieć tylko podmioty, które posiadają zdolność procesową²⁷.

W ramach instytucji przymusu adwokacko-radcowskiego należy wyróżnić przymus względny i bezwzględny. Pierwszy z nich nie ogranicza możliwości osobistego dokonywania czynności procesowych przez samą stronę, a oznacza, iż jeżeli strona będzie chciała skorzystać z usług profesjonalnego pełnomocnika, to może być nim wyłącznie adwokat lub radca prawny, a w sprawach dotyczących własności przemysłowej również rzecznik patentowy. Z kolei przymus bezwzględny oznacza, że czynności procesowe podejmowane przez strony postępowania nie wywołują żadnych skutków prawnych a ich interesy mogą być reprezentowane jedynie przez adwokatów lub radców prawnych. Intencją ustawodawcy było i jest wprowadzenie bezwzględnego przymusu adwokacko-radcowskiego w sprawach skomplikowanych nacechowanych dużym stopniem

²⁴ Post. SN z 28 lipca 2004 r., V KK 60/2004, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” 2005, nr 6, poz. 33.

²⁵ D. Stachurski, *Czy przymus adwokacki-radcowski narusza wolę stron procesu karnego*, „Palestra” 2007, nr 5-6, s. 109-110.

²⁶ J. Jodłowski, W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Część ogólna*, Warszawa 1958, s. 274-275

²⁷ M. Sychowicz, *Przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu cywilnym*, „Palestra” 1996, nr 7-8, s. 27.

trudności. Taki właśnie charakter ma postępowanie przed SN, gdzie obowiązuje zastępstwo stron przez adwokatów lub radców prawnych.

Wprowadzenie przymusu adwokacko-radcowskiego przez ustawodawcę wiąże się z tym, iż ustawodawca wymaga od strony toczącego się postępowania ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika celem poprawnego i sprawnego dokonywania wszelkich czynności procesowych²⁸. Intencją ustawodawcy jest dążenie do zapewnienia prawidłowego redagowania, analizując przymus adwokacko-radcowski w procedurze cywilnej, skarg kasacyjnych, formułowania ich na należytych i profesjonalnym poziomie, gdyż sporządzenie skargi kasacyjnej wymaga odpowiednich umiejętności i gruntownej wiedzy prawniczej. Podkreślić również należy, iż rola pełnomocnika przed SN jest nieco inna niż rola pełnomocnika przed sądem powszechnym. Związane jest to głównie z tym, że SN jest sądem prawa, a nie sądem faktu, i w związku z tym rozpoznawane sprawy charakteryzuje bardziej abstrakcyjny sposób myślenia związany z kwestiami natury ogólnej i prawnej²⁹.

W myśl art. 87¹ k.p.c. strony postępowania mogą dokonywać czynności procesowych związanych z postępowaniem toczącym się

przed SN tylko i wyłącznie przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym. Z kolei § 2 i 3 tego artykułu zwalnia niektóre osoby z tego obowiązku³⁰. W uchwale mającej moc zasady prawnej SN wskazuje, że do skargi na przewlekłość postępowania uregulowanej w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, rozpoznawanej przez SN w sprawie cywilnej, stosuje się przymus adwokacko-radcowski³¹. W ocenie SN cechą relewantną tej skargi jest nie sam rodzaj środka prawnego, lecz rozpoznawanie jej przez najwyższą instancję sądową o szczególnej pozycji ustrojowej³². Zaś w innym orzeczeniu SN wyraża pogląd, iż przewidziany w art. 87¹ § 1 kpc przymus adwokacko-radcowski pozbawia strony zdolności postulacyjnej³³.

Analizując przymus adwokacko-radcowski na tle procedury cywilnej wspomnieć należy, że bezwzględny przymus adwokacko-radcowski obejmuje nie tylko właściwe postępowanie przed SN, ale również dotyczy czynności podejmowanych przed Sądem niższej instancji a związanych z postępowaniem przed SN. W doktrynie i literaturze wyrażono pogląd,

²⁸ T. Zembrzusi, *Kilka uwag o przymusie adwokacko-radcowskim w postępowaniu przed Sądem Najwyższym po nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego*, „Przegląd Sądowy” 2006, nr 1, s. 121.

²⁹ T. Zembrzusi, *Dostępność skargi kasacyjnej w procesie cywilnym*, Warszawa 2008, s. 239-240.

³⁰ Art. 87¹ § 1. W postępowaniu przed Sądem Najwyższym obowiązuje zastępstwo stron przez adwokatów lub radców prawnych. Zastępstwo to dotyczy także czynności procesowych związanych z postępowaniem przed Sądem Najwyższym, podejmowanych przed sądem niższej instancji. § 2. Przepisu § 1 nie stosuje się w postępowaniu o zwolnienie od kosztów sądowych oraz o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego oraz gdy stroną, jej organem, jej przedstawicielem ustawowym lub pełnomocnikiem jest sędzia, prokurator, notariusz albo profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych, a także gdy stroną, jej organem lub jej przedstawicielem ustawowym jest adwokat, radca prawny lub radca Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. § 3. Przepisu § 1 nie stosuje się także wtedy, gdy zastępstwo procesowe Skarbu Państwa jest wykonywane przez Prokuraturę Generalną Skarbu Państwa.

³¹ Uchwała SN z 16 listopada 2004 r., III SPP 42/2004, „Rzeczpospolita” 2004, nr 269, s. C1.

³² T. Flemming-Kulesza, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, „Palestra” 2005, nr 3-4, s. 245.

³³ Post. SN z 21 marca 2007 r., II CNP 19/2007, LexPolonica 1915987.

jako że obowiązek dokonywania tych czynności przez profesjonalnego pełnomocnika jakim jest adwokat lub radca prawny rozciąga się już na samo sporządzenie wniosku o doręczenie orzeczenia sądu drugiej instancji wraz z uzasadnieniem, czyli zapowiedź skargi kasacyjnej³⁴. Zatem zakres przymusu adwokacko-radcowskiego obejmuje wniosek o doręczenie stronie orzeczenia wraz z uzasadnieniem na podstawie art. 387 § 3 k.p.c., na co wskazuje jednoznacznie literalna wykładnia art. 87¹ § 1 zdanie 2 k.p.c.³⁵

Trzeba również wskazać, iż instytucja przymusu adwokacko-radcowskiego ma autonomiczny charakter. Otóż nie została zakwalifikowana ani do warunków formalnych pisma procesowego, ani do wymagań konstrukcyjnych określających istotę pisma procesowego, jakim jest na przykład skarga kasacyjna. W przypadku skargi kasacyjnej stanowi warunek jej dopuszczalności³⁶. W myśl art. 398⁶ § 2 k.p.c. skarga kasacyjna z naruszeniem przepisów o przymusie adwokacko-radcowskim podlega odrzuceniu jako niedopuszczalna z innych przyczyn. Z kolei skarga kasacyjna wniesiona przez stronę osobiście podlega odrzuceniu, niezależnie od tego czy pismo zostało zaopatrzone jej podpisem. Należy jednak odróżnić przypadki wniesienia nie podpisanej skargi kasacyjnej w sytuacji gdy został ustanowiony w sprawie pełnomocnik. Jest to w takim przypadku jedynie brak formalny skargi wniesionej przez zastępującą stronę fachowego pełnomocnika³⁷.

Nieodzownym elementem umożliwienia skutecznego zastępowania strony w postępowaniu przed SN jest prawidłowe udzielenie pełnomocnictwa, które powinien okazać pełnomocnik, gdyż skargę kasacyjną może wnieść tylko ten adwokat lub radca prawny, który jest pełnomocnikiem strony³⁸.

Obowiązkowe zastępstwo stron przez adwokatów lub radców prawnych przewiduje art. 87¹ k.p.c. w postępowaniu przed SN. Wskazać trzeba, iż w przypadkach takiego zastępstwa wystąpienie zdarzenia uniemożliwiającego skuteczne podejmowanie jakichkolwiek czynności procesowych prowadzi do konieczności zawieszenia z urzędu toczącego się postępowania. Takim przykładowym zdarzeniem uniemożliwiającym podejmowanie jakichkolwiek czynności procesowych może być między innymi: śmierć pełnomocnika, skreślenie z listy adwokatów lub radców prawnych, utrata możliwości wykonywania zawodu czy też utrata zdolności procesowej³⁹. W myśl art. 175 k.p.c. o zawieszeniu postępowania z urzędu i o śmierci pełnomocnika, jak również o terminie wyznaczonym do wskazania innego adwokata lub radcy prawnego, Sąd zawiadamia stronę w miejscu jej rzeczywistego zamieszkania⁴⁰.

Z kolei na tle procedury karnej w obowiązującym stanie prawnym, kodeks postępowania karnego przewiduje przymus adwokacko-radcowski w następujących sytuacjach. Po pierw-

³⁴ J. Jankowski, *Nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego, cz. I. Postępowanie rozpoznawcze*, „Monitor Prawniczy” 2004, nr 19, s. 875.

³⁵ M. Wyrwiński, *Przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu cywilnym po nowelizacji*, „Monitor Prawniczy” 2005, nr 20, s. 986.

³⁶ Post. SN z 19 maja 2000 r., IV CKN 1008/00, OSP 2001, nr 12, poz. 180.

³⁷ T. Zembrzusi, *Dostępność...*, s. 243-244.

³⁸ Wyrok SN z dnia 29 listopada 2006 r., II CSK 208/06, LexPolonica 1064709.

³⁹ Art. 175¹ k.p.c.

⁴⁰ Art. 175 k.p.c.

sze przy akcie oskarżenia wnoszonym samodzielnie przez oskarżyciela posiłkowego (art. 55 § 2 k.p.k.); po drugie przy apelacji od wyroku sądu okręgowego, gdy nie pochodzi ona od prokuratora lub radcy prawnego (art. 446 § 1 k.p.k.); po trzecie przy kasacji, jeżeli nie pochodzi od prokuratora, Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 526 § 1 k.p.k.); po czwarte przy wniosku o wznowienie procesu, gdy nie pochodzi od Prokuratora (art. 545 § 2 k.p.k.). Mocą nowelizacji z 12 stycznia 2007 r. (Dz. U Nr 20 poz. 116) odstąpiono od przymusu adwokacko-radcowskiego przy założeniach na odmowę przyjęcia kasacji lub wniosku o wznowienie. We wskazanych przypadkach ustawa wymaga, aby konkretne pismo było sporządzone i podpisane przez adwokata, bądź przez obrońcę lub pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym, czy też przez adwokata albo radcę prawnego⁴¹.

Dlatego też przymus adwokacko-radcowski uznaje się za konieczny by ograniczyć wytaczanie i prowadzenie błahych sporów. W doktrynie i judykaturze podnosi się, iż przyczyną dokonywania wybranych czynności przez adwokatów lub radców prawnych jest przede wszystkim ich większa waga procesowa, a co za tym idzie chęć ustanowienia bariery w składaniu wniosków nienależycie uzasadnionych. Odnośnie apelacji od wyroku sądu okręgowego przymus adwokacki jest uzasadniony tym, że sąd okręgowy rozpoznaje także sprawy o wysokim stopniu skomplikowania pod względem faktycznym i prawnym, a zatem środek odwoławczy wnoszony od orzeczenia sądu okręgowego do sądu

apelacyjnego powinien charakteryzować się wysokim stopniem formalizmu prawniczego, który formalnie może zapewnić tylko adwokat. Z kolei w odniesieniu do wniosku o wznowienie postępowania karnego istnienie przymusu adwokacko-radcowskiego jest dodatkowo uzasadnione tym, iż chodzi o wzruszenie orzeczenia korzystającego z przymiotu prawomocności. W związku z tym, celem przymusu adwokacko-radcowskiego w odniesieniu do wniosku o wznowienie postępowania karnego jest zapewnienie odpowiedniego poziomu prawnego pismom procesowym, co stanowi pomoc dla sądu przy ocenie ich zasadności. Podobnie wymóg sporządzenia i podpisania kasacji przez fachowego pełnomocnika ma to samo *ratio legis*, jakim jest zapewnienie fachowego poziomu pisma i jego merytorycznej poprawności⁴².

Z powyższym koresponduje stanowisko SN, w myśl którego przymus adwokacki przy sporządzeniu i podpisaniu kasacji nie pochodzącej od prokuratora, wprowadzony został głównie po to, aby decyzja o zaskarżeniu kasacją prawomocnego orzeczenia podejmowana była przez osobę kompetentną mającą odpowiedni zasób wiedzy i mogącą ocenić istnienie lub brak podstaw do jej wniesienia, a ponadto, po to, aby skarga kasacyjna została sporządzona fachowo i poprawnie pod względem merytorycznym i formalnym⁴³.

Zwrócić należy uwagę także na postanowienie SA w Krakowie, w którym wyraża pogląd, iż przymus adwokacki nie jest ograniczeniem czy też pogwałceniem prawa oskarżonego do obrony, ale jest gwarancją tego prawa, a to należytego wykorzystania możliwości kwestiono-

⁴¹ T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie...*, s. 330.

⁴² D. Stachurski, *Uzasadnienie istnienia przymusu adwokacko-radcowskiego w polskim procesie karnym*, „Gazeta Sądowa” 2006, nr 10, s. 16-18.

⁴³ Post. SN z 30 września 1996 r., V KZ 47/96, OSNKW 1996, nr 11-12, poz. 88.

wania wyroku i rzeczowego argumentowania krytyki. Skazany może zwracać się do sądu apelacyjnego z wyjaśnieniami, oświadczeniami czy też wnioskami⁴⁴. Przytoczyć również wypada postanowienie SA w Krakowie, w myśl którego przymus adwokacki sprawia, że oskarżony nie może samodzielnie wnieść środka odwoławczego od wyroku sądu okręgowego orzekającego w I instancji, a argumenty zawarte w piśmie oskarżonego nazwanym „apelacja” mogą stanowić dodatkowe uzasadnienie apelacji adwokata, ale tylko w zakresie przez adwokata zaskarżonym⁴⁵. Zaś w innym orzeczeniu SA w Krakowie wyjaśnia, iż nie jest trafne odmówienie przyjęcia apelacji sporządzonej osobiście przez oskarżonego jako wniesionej przez osobę nieuprawnioną. Oskarżony jest uprawniony do wniesienia apelacji w swojej sprawie, a jego pismo jedynie nie spełnia wymogów formalnych (przymusu adwokackiego). Do uznania go za bezskuteczne trzeba wezwać autora, by usunął brak formalny, a to dołączył apelację sporządzoną i podpisaną przez adwokata⁴⁶. Wskazać również należy postanowienie SA w Krakowie, w którym SA daje do zrozumienia, iż adwokat ma nie tylko podpisać apelację, ale przede wszystkim sporządzić ją, a nie tylko podpisać tekst opracowany przez oskarżonego⁴⁷. Z kolei w innym orzeczeniu SA stwierdza, że do spełnienia wymogu przymusu adwokackiego nie wystarczy złożenie przez adwokata podpisu pod pismem sporządzonym przez oskarżonego. Istotą przymusu adwokac-

kiego jest opracowanie apelacji przez osobę kwalifikowaną, bowiem wskazanie podstaw odwoławczych wyznacza zakres rozpoznania środka odwoławczego⁴⁸. Przywołania wymaga również orzeczenie SA w Krakowie w którym wskazuje, że przymus adwokacki przy wnoszeniu apelacji nie ma na celu limitowania stron w korzystaniu z prawa do wniesienia odwołania. Celem tej regulacji jest zapewnienie fachowej pomocy prawnej odwołującym się, by korzystanie przez nich z prawa do odwołania było rzeczywiste, a nie pozorne, by po rzeczowej analizie wyroku I instancji apelacja została należycie opracowana⁴⁹. Z kolei SN w jednym ze swoich orzeczeń wyjaśnia, że wprowadzenie przez ustawodawcę przymusu adwokacko-radcowskiego przy sporządzeniu i wniesieniu kasacji związane było z koniecznością zapobieżenia masowemu kwestionowaniu prawomocnych orzeczeń sądowych tylko w oparciu o subiektywne odczucia osób tymi orzeczeniami dotkniętych. Chodziło bowiem o to, aby instytucja kasacji uruchamiana była w oparciu o racjonalne zarzuty i argumentację wynikające z rzetelnej wiedzy prawniczej, a nie o zarzuty pozorne, które w postępowaniu kasacyjnym nie mogą podlegać uwzględnieniu⁵⁰. W innym orzeczeniu SN wskazuje, że niezachowanie w postępowaniu wznowieniowym obowiązku tak zwanego przymusu adwokackiego powoduje odmowę przyjęcia wniosku o wznowienie postępowania⁵¹.

⁴⁴ Post. SA w Krakowie z 27 grudnia 2007 r., II AKz 680/2007, LexPolonica 1919581.

⁴⁵ Post. SA w Krakowie z 25 stycznia 2007 r., II AKz 2/2007, LexPolonica 1516078.

⁴⁶ Post. SA w Krakowie z 20 grudnia 2007 r., „Krakowskie Zeszyty Sądowe” 2008, nr 2, poz. 44.

⁴⁷ Post. SA w Krakowie z 27 czerwca 2003 r., II AKz 234/2003, LexPolonica 370657.

⁴⁸ Post. SA w Krakowie z 7 maja 2003 r., AKz 167/2003, LexPolonica 370657.

⁴⁹ Wyrok SA w Krakowie z 6 listopada 2003 r., II AKa 304/2003, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” 2004, nr 1, poz. 38.

⁵⁰ Post. SN z 23 lutego 2006 r., III KK 287/2005, OSNSK 2006, poz. 429.

⁵¹ Post. SN z 28 października 2005 r., V KZ 41/2005, LexPolonica 1401639.

IV. OBRONA A PRZYMUS ADWOKACKO-RADCOWSKI

Należy stwierdzić, iż obrona obligatoryjna nie powoduje żadnych ograniczeń co do formy dokonywanych przez oskarżonego czynności procesowych. Inaczej jest w sytuacji przymusu adwokacko-radcowskiego. Widoczne są w nim pewne elementy zastępstwa, dotyczące czynności sporządzania i podpisania pisma procesowego. Podkreślić trzeba, że nie jest to zastępstwo w dokonaniu określonej czynności procesowej, ale właśnie w sporządzeniu i podpisaniu pisma procesowego objętego przymusem. Rozumieć to należy w ten sposób, że w sytuacji kiedy obrona jest obligatoryjna, a także w przypadku obrony z urzędu oskarżony może działać sam zaś w sytuacji przymusu nie. Jest to zatem istotna różnica pomiędzy obroną obligatoryjną a przymusem adwokacko-radcowskim. Dlatego też, wskazać trzeba, że przymus adwokacki jest czymś rodzajowo innym niż obrona obligatoryjna. Przymus adwokacko-radcowski dotyczy co do zasady pism procesowych wnoszonych przez wszystkich uczestników procesu karnego, zaś obrona obligatoryjna ma na celu tylko i wyłącznie zapewnienie gwarancji interesów oskarżonego w procesie karnym⁵². Z kolei wspólne dla przymusu adwokacko-radcowskiego i obrony obowiązkowej jest to, iż sama ustawa wskazuje konieczność skorzystania z pomocy fachowego pomocnika⁵³.

Omawiając problematykę przymusu adwokacko-radcowskiego trzeba wskazać, iż

istota tego przymusu nie wyraża się w obowiązkowym zastępstwie uczestnika postępowania w dokonaniu poszczególnej czynności procesowej, chociaż niekiedy mówi się o obowiązkowym zastępstwie w procesie albo w konkretnej wskazanej czynności⁵⁴. Dlatego też nie jest zasadne pojmowanie przymusu adwokacko-radcowskiego jako obligatoryjnego zastępstwa w dokonaniu czynności procesowej⁵⁵. W przedstawionym rozumieniu przymus adwokacko-radcowski stanowi w swej istocie tylko dodatkowy warunek formalny podkreślający wagę wnoszonych pism procesowych⁵⁶. Mając na uwadze powyższe trzeba wskazać, iż należy zatem odróżniać sporządzenie i podpisanie pisma procesowego objętego przedmiotowym przymusem od wniesienia takiego już sporządzonego i podpisanego pisma do sądu. Otóż wniesienie konkretnego pisma procesowego objętego przymusem adwokacko-radcowskim wywoła określone skutki procesowe, ale tylko i wyłącznie wtedy, gdy takowe pismo zostanie wniesione do sądu. Toteż owych skutków nie wywołuje samo napisanie pisma i podpisanie go. Jest rzeczą oczywistą, iż adwokat ma stronie pomagać, działać na jej korzyść, jednym słowem strzec w najlepszy możliwy sposób jej interesów. Dlatego też przymus adwokacko-radcowski nie powinien pozbawiać strony jej uprawnień, wręcz przeciwnie ma być dla niej pomocą w dochodzeniu jej praw i interesów⁵⁷.

⁵² D. Stachurski, *Czy przymus...*, s. 110.

⁵³ Z. Czeszejko-Sochacki, Z. Krześciński, *Adwokat z urzędu w postępowaniu sądowym*, Warszawa 1975 s. 99.

⁵⁴ K. Woźniowski, *Z problematyki przymusu adwokackiego*, „Przegląd Sądowy”, 1994, nr 7-8, s. 64.

⁵⁵ D. Stachurski, *Czy przymus...*, s. 114-115.

⁵⁶ K. Woźniowski, *Z problematyki...*, s. 73.

⁵⁷ D. Stachurski, *Czy przymus...*, s. 114-115.

V. ZAKRES PEŁNOMOCNICTWA OBROŃCY

Artykuł 84 k.p.k.⁵⁸ precyzuje zakres pełnomocnictwa obrońcy, jest stosowany zarówno do obrońcy z wyboru jak i obrońcy wyznaczonego z urzędu. Treść § 1 wskazanego artykułu uprawnia zarówno obrońcę z wyboru, jak i obrońcę z urzędu, do działania w całym postępowaniu, nie wyłączając czynności po uprawomocnieniu się orzeczenia. Oznacza to, iż obrońca z urzędu może dokonywać czynności po uprawomocnieniu się orzeczenia, ale nie jest do nich zobowiązany, gdyż, jak stanowi § 2, obowiązek podejmowania czynności procesowych trwa wyłącznie do prawomocnego zakończenia postępowania. Postępowanie zostaje prawomocnie zakończone, wówczas gdy sąd odwoławczy wyda orzeczenie utrzymujące w mocy, bądź zmieniające zaskarżone orzeczenie⁵⁹. Z powyższym koresponduje postanowienie SN, w myśl którego dyspozycja art. 84 § 1 k.p.k. uprawnia obrońcę wyznaczonego z urzędu do działania w całym postępowaniu, a więc nie tylko w toku instancji, ale również po uprawomocnieniu się orzeczenia. Jednak zgodnie z § 2 tego artykułu, wyznaczenie adwokata obrońcą z urzędu nakłada na niego obowiązek działania jedynie

do momentu prawomocnego zakończenia postępowania. Innymi słowy, obrońca z urzędu jest zobowiązany do podejmowania czynności tylko do końca procesu w drugiej instancji⁶⁰. Z kolei w innym postanowieniu SN wypowiada pogląd, iż obrońca z wyboru (odmiennie niż obrońca z urzędu) ma obowiązek podejmowania czynności procesowych po prawomocnym zakończeniu postępowania. Zatem biorąc pod uwagę, że wyrok sądu odwoławczego po ogłoszeniu zyskuje cechę prawomocności, jest oczywiste, iż od tego momentu na obrońcy z wyboru ciąży powinność podejmowania dalszych czynności na korzyść oskarżonego. Skoro tak, to obrońca z wyboru ma również obowiązek złożenia wniosku o doręczenie odpisu wyroku sądu drugiej instancji z uzasadnieniem w celu wniesienia skargi kasacyjnej⁶¹. Dlatego też do dalszych działań obrońcy z urzędu po wydaniu prawomocnego wyroku może jedynie obligować odrębne postanowienie sądu o wyznaczenie obrońcy z urzędu na potrzeby na przykład postępowania kasacyjnego⁶².

Zgodnie z dyspozycją § 2 wspomnianego artykułu, obrońca z urzędu może wystąpić z wnioskiem o ustanowienie obrońcy zastępczego. W powyższej kwestii orzeka prezes sądu, przed

⁵⁸ Art. 84. § 1. Ustanowienie obrońcy lub wyznaczenie obrońcy z urzędu uprawnia go do działania w całym postępowaniu, nie wyłączając czynności po uprawomocnieniu się orzeczenia, jeżeli nie zawiera ograniczeń. § 2. Wyznaczenie obrońcy z urzędu nakłada na obrońcę obowiązek podejmowania czynności procesowych do prawomocnego zakończenia postępowania. Jeżeli jednak czynności należy dokonać poza siedzibą lub miejscem zamieszkania obrońcy z urzędu, prezes sądu, przed którym ma być dokonana czynność, a w postępowaniu przygotowawczym prezes sądu rejonowego miejsca czynności, na uzasadniony wniosek dotychczasowego obrońcy może wyznaczyć dla dokonania tej czynności innego obrońcę spośród miejscowych adwokatów. § 3. Obrońca wyznaczony z urzędu w postępowaniu kasacyjnym lub w postępowaniu o wznowienie postępowania powinien sporządzić i podpisać kasację lub wniosek o wznowienie postępowania albo poinformować na piśmie sąd, że nie stwierdził podstaw do wniesienia kasacji lub wniosku o wznowienie postępowania. Jeżeli kasacja lub wniosek zostaną wniesione, obrońca ten jest uprawniony do udziału w toczącym się postępowaniu.

⁵⁹ Post. SN z 26 lutego 1999 r., II KZ 3/99, „Prokuratura i Prawo. OS” 1999, nr 9, poz. 9.

⁶⁰ Post. SN z 21 kwietnia 2004 r., III KZ 6/2004, LexPolonica 389572.

⁶¹ Post. SN z 18 lutego 2005 r., V KZ 2/2005, LexPolonica 413264.

⁶² Post. SN z 02 października 2002 r., III KZ 43/02, niepubl.

którym ma być dokonana czynność, a w postępowaniu przygotowawczym prezes sądu rejonowego miejsca czynności. Intencją komentowanego przepisu jest zapewnienie oskarżonemu ciągłej i skutecznej obrony jego interesów w trakcie całego postępowania przez tego samego obrońcę z urzędu, aż do prawomocnego zakończenia sprawy, jednak pamiętać należy, że obowiązki wyznaczonego obrońcy z urzędu ustają z chwilą objęcia obrony przez obrońcę z wyboru albo zwolnienia z ważnych powodów dotychczasowego obrońcy z urzędu przez sąd. Zatem, wniosek obrońcy o wyznaczenie innego obrońcy spośród miejscowych adwokatów do dokonania określonej czynności procesowej musi być uzasadniony, a wyznaczenie obrońcy zastępczego nie powoduje zwolnienia dotychczasowego obrońcy z obrony z urzędu.

Natomiast § 3 komentowanego artykułu reguluje kwestię sporządzenia kasacji i wniosku o wznowienie postępowania przez obrońcę z urzędu. Wyznaczony z urzędu obrońca w postępowaniu kasacyjnym czy też w postępowaniu o wznowienie postępowania powinien sporządzić i podpisać kasację lub wniosek o wznowienie postępowania albo poinformować na piśmie sąd, iż nie stwierdził żadnych podstaw do wniesienia kasacji lub wniosku o wznowienie postępowania⁶³.

Ponadto, trzeba wskazać, iż możliwość wyznaczania kolejnego obrońcy z urzędu występuje w sytuacji, gdy poprzedni obrońca zaniedbał swoje obowiązki w zakresie wykonywania zleczanych mu czynności i zostanie to stwierdzone na przykład w postępowaniu

discyplinarnym, czy też dostrzeże to sąd z urzędu⁶⁴. Wobec tego ustanawianie kolejnego adwokata z urzędu w celu wykonania jednej z czynności, o których mowa w art. 84 § 3 k.p.k., w sytuacji, gdy poprzedni adwokat po przeanalizowaniu akt sprawy nie znalazł podstaw do sporządzenia i podpisania kasacji lub wniosku o wznowienie postępowania, możliwe jest jedynie w sytuacji, gdy stwierdzone zostaną zaniedbania dotychczas wyznaczonego adwokata w zakresie wykonywania zleczonych mu czynności. Przyjęcie odmiennego założenia niewczyłoby całkowicie cel i sens unormowania przewidzianego w treści art. 84 § 3 k.p.k. Skoro adwokat wyznaczony z urzędu w postępowaniu kasacyjnym lub w postępowaniu o wznowienie postępowania ma prawo poinformować na piśmie sąd, że nie stwierdził podstaw do wniesienia kasacji lub złożenia wniosku o wznowienie postępowania, to tym bardziej prawo takie ma adwokat wyznaczony z urzędu – w tych samych rodzajach postępowań – do złożenia zażalenia na zarządzenie o odmowie przyjęcia kasacji lub wniosku o wznowienie, sporządzonych „osobiście” przez skazanego, stwierdzający, iż brak jest podstaw do złożenia zażalenia na zarządzenie o odmowie przyjęcia kasacji lub wniosku o wznowienie, z powodów określonych w art. 530 § 2 k.p.k. i odpowiednio w art. 530 § 2 w zw. z art. 545 k.p.k.⁶⁵

Jak podnosi się w judykaturze, przepis art. 84 § 3 k.p.k. odnosi się tylko do postępowania kasacyjnego i o wznowienie postępowania, w których ocena co do istnienia podstaw do wystąpienia z kasacją lub stosownym

⁶³ K. Boratyńska, A. Górski, A. Sakowicz, A. Ważny, *Kodeks Postępowania Karnego*, Warszawa 2007, s. 221-223.

⁶⁴ Post. SN z 01 grudnia 1999 r., III KZ 139/99, „Palestra” 2000, nr 2-3, s. 176.

⁶⁵ Post. SN z 01 lipca 1999 r., V KZ 33/99, „Jurysta” 1999, nr 10-11, s. 57.

wnioskiem pozostawiona została do uznania obrońcy z urzędu. Toteż, przepis ten nie ma zastosowania w postępowaniu instancyjnym⁶⁶. Mając powyższe na uwadze, trzeba stwierdzić, iż obrońca wyznaczony z urzędu jest zobowiązany sporządzić i podpisać apelację, natomiast nie może złożyć oświadczenia, iż nie stwierdził podstaw do wniesienia apelacji. Umocowanie do zastępowania skazanego w postępowaniu kasacyjnym wygasa z chwilą, gdy obrońca poinformował sąd, że nie znajduje podstaw do wniesienia kasacji⁶⁷.

Podkreślić również należy, że art. 84 § 3 k.p.k. ma zapobiegać wnoszeniu bezzasadnych kasacji i wniosków o wznowienie postępowania. Przewidziany w tym przepisie obowiązek nie dotyczy obrońcy z wyboru, a także obrońcy wyznaczonego z urzędu wcześniej niż w postępowaniu kasacyjnym lub w postępowaniu o wznowienie postępowania⁶⁸.

VI. WNIOSKI KOŃCOWE

Moim zdaniem, zarówno w przypadku obrony obligatoryjnej, jak i obrony z urzędu, w sytuacjach wyjątkowych na przykład choroby, nagłego wyjazdu czy też nakładających się terminów rozpraw, adwokat ma prawo do skorzystania z substytucji, czyli ustanowienia substytutu w osobie innego adwokata lub jeśli pozwala na to postępowanie, aplikanta adwokackiego. Wymagana przez art. 79 § 1 i 3 k.p.k. obrona oskarżonego w postępowaniu karnym jest zapewniona również wtedy, gdy na rozprawie występuje jako jego obrońca aplikant

adwokacki, uprawniony do tego na podstawie przepisów ustawy prawo o adwokaturze⁶⁹. Zatem wymóg obowiązkowej obecności obrońcy oskarżonego jest spełniony również w sytuacji, gdy na rozprawie występuje substytut obrońcy⁷⁰. Powyższe należy stosować przez analogię w stosunku do czynności procesowych, gdzie przepis stanowi, że mogą być podejmowane przez radcę prawnego.

Reasumując, od obrony obligatoryjnej nazywanej w doktrynie i judykaturze przymusem obrończym, odróżnić należy instytucję przymusu adwokacko-radcowskiego. Zatem obrona obligatoryjna oznacza, że w określonych przez ustawodawcę wypadkach proces nie może toczyć się bez udziału obrońcy. Z kolei przymus adwokacki oznacza, iż wykonywanie pewnego rodzaju czynności *stricte* wskazanych przez ustawodawcę jest wyłącznie zastrzeżone dla adwokata bądź radcy prawnego.

SŁOWA KLUCZOWE

Obrona z urzędu, obrona obligatoryjna, obrona z wyboru, adwokat, radca prawny.

STRESZCZENIE

W niniejszym artykule została przedstawiona tematyka dotycząca w szczególności obrony z urzędu, obrony z wyboru, obrony obligatoryjnej, przymusu adwokacko-radcowskiego oraz różnic pomiędzy obroną z urzędu a przymusem adwokacko-radcowskim, zarówno na tle procedury karnej, jak i procedury cywilnej. Przedmiotem rozważań było głównie wyja-

⁶⁶ Post. SA w Warszawie z 26 listopada 2002 r., II AKz 699/02, „Prokuratura i Prawo. OS” 2003, nr 5, s. 124.

⁶⁷ K. Boratyńska, A. Górski, A. Sakowicz, A. Ważny, *Kodeks...*, s. 224.

⁶⁸ W. Grzeszczyk, *Kodeks Postępowania Karnego Komentarz*, Warszawa 2007, s. 102.

⁶⁹ Wyrok SN z 14 listopada 1975 r., IV KR 242/75, OSNKW 1976, nr 7-8, 95.

⁷⁰ Post. SN z 13 kwietnia 2006 r., VKO 85/2005, LexPolonica 1913983.

śnienie wskazanych powyżej pojęć, omówienie ich istoty i funkcji, jaką spełniają w obowiązującym prawie polskim. Wskazana problematyka została omówiona z uwzględnieniem orzeczeń sądu apelacyjnego oraz Sądu Najwyższego w tej materii.

SUMMARY

In this article there were presented issues which mainly concerned the dock brief, the defence of one's own choice, obligatory assistance

of an advocate. Furthermore, there were pointed the differences between the dock brief and the obligatory assistance of an advocate, not only against the background of a penal procedure but also a civil procedure. The major aim of these deliberations, was to explain above mentioned notions, discuss their essence and functions which they play in the current Polish law. The issue pointed was discussed by taking into consideration the ruling of Appellate Court and Supreme Court.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne:

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.

Orzecznictwo:

Postanowienie SN z 19 maja 2000 r., IV CKN 1008/00, OSP 2001, nr 12, poz. 18

Wyrok SN z 29 listopada 2006 r., II CSK 208/06, LexPolonica 1064709.

Wyrok SN z 14 listopada 1975 r., IV KR 242/75, OSNKW 1976, nr 7-8, poz. 95.

Postanowienie SN z 30 września 1996 r., V KZ 47/96, OSNKW 1996, nr 11-12, poz. 88.

Postanowienie SN z 1 lipca 1999 r., V KZ 33/99, „Jurysta” 1999, nr 10-11, s. 57.

Postanowienie SN z 1 grudnia 1999 r., III KZ 139/99, „Palestra” 2000, nr 2-3, s. 176.

Postanowienie SN z 26 lutego 1999 r., II KZ 3/99, „Prokuratura i Prawo. OS” 1999, nr 9, poz. 9.

Postanowienie SN z 2 października 2002 r., III KZ 43/02, niepubl.

Postanowienie SA w Warszawie z 26 listopada 2002 r., II AKz 699/02, „Prokuratura i Prawo. OS” 2003, nr 5, s. 124.

Wyrok SA w Krakowie z 6 listopada 2003 r., II Aka 304/2003, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” 2004, nr 1, poz. 38.

Postanowienie SA w Krakowie z 27 czerwca 2003 r., II AKz 234/2003, LexPolonica 370657.

Postanowienie SA w Krakowie z 7 maja 2003 r., AKz 167/2003, LexPolonica nr 370657.

Postanowienie SA w Krakowie z 17 września 2003 r., II AKo 49/2003, „Prokuratura i Prawo. OS” 2004, nr 5, poz. 31.

Postanowienie SN z 21 kwietnia 2004 r., III KZ 6/2004, LexPolonica 389572.

Postanowienie SN z 28 lipca 2004 r., V KK 60/2004, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” 2005, nr 6, poz. 33.

Uchwała SN z 16 listopada 2004 r., III SPP 42/2004, „Rzeczpospolita” 2004, nr 269, s. C1.

- Postanowienie SN z 18 lutego 2005 r., V KZ 2/2005, LexPolonica 413264.
- Postanowienie SN z 26 lipca 2005 r., III KK 341/2004, OSNSK 2005, poz. 1420.
- Postanowienie SN z 15 września 2005 r., II KK 2/2005, „Biuletyn Prawa Karnego” 2005, nr 5.
- Postanowienie SN z 28 października 2005 r., V KZ 41/2005, LexPolonica 1401639.
- Postanowienie SN z 25 stycznia 2006 r., V KO 64/2005, LexPolonica 1608259.
- Postanowienie SN z 23 lutego 2006 r., III KK 287/2005, OSNSK 2006, poz. 429.
- Postanowienie SN z 13 kwietnia 2006 r., VKO 85/2005, LexPolonica 1913983.
- Wyrok SN z 12 kwietnia 2006 r., II KK 234/2005, OSNSK 2006, poz. 820.
- Postanowienie SA w Krakowie z 25 stycznia 2007 r., II AKz 2/2007, LexPolonica 1516078.
- Postanowienie SN z 21 marca 2007 r., II CNP 19/2007, LexPolonica 1915987.
- Wyrok SN z 17 maja 2007 r., V KK 272/2006, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” 2007, nr 10, poz. 34.
- Postanowienie SN z 13 czerwca 2007 r., V KK 32/2007, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” 2007, nr 12, poz. 36.
- Wyrok SN z 7 lutego 2007 r., V KK 136/2006, „Biuletyn Prawa Karnego” 2007, nr 8.
- Wyrok SN z 19 września 2007 r., III KK 130/2007, „Biuletyn Prawa Karnego” 2007, nr 15.
- Postanowienie SA w Krakowie z 20 grudnia 2007 r., „Krakowskie Zeszyty Sądowe” 2008, nr 2, poz. 44.
- Postanowienie SA w Krakowie z 27 grudnia 2007 r., II AKz 680/2007, LexPolonica 1919581.
- Wyrok SN z 15 stycznia 2008 r., V KK 190/2007, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2008, nr 2.
- Postanowienie SO w Tarnowie z 13 maja 2008 r., II KZ 163/2008, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” 2008, nr 6, poz. 80.

Opracowania:

- Boratyńska K., Górski A., Sakowicz A., Ważny A., *Kodeks Postępowania Karnego*, Warszawa 2007.
- Czeszejko-Sochacki Z., Krzemiński Z., *Adwokat z urzędu w postępowaniu sądowym*, Warszawa 1975.
- Flemming-Kulesza T., *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, „Palestra” 2005, nr 3-4.
- Grzegorzczak T., Tylman J., *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2007.
- Grzeszczyk W., *Kodeks Postępowania Karnego Komentarz*, Warszawa 2007.
- Jankowski J., *Nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego, cz. I. Postępowanie rozpoznawcze*, „Monitor Prawniczy” 2004, nr 19.
- Jodłowski J., Siedlecki W., *Postępowanie cywilne. Część ogólna*, Warszawa 1958.
- Stachurski D., *Czy przymus adwokacki-radcowski narusza wolę stron procesu karnego*, „Palestra” 2007, nr 5-6.
- Stachurski D., *Uzasadnienie istnienia przymusu adwokacko-radcowskiego w polskim procesie karnym*, „Gazeta Sądowa” 2006, nr 10.
- Sychowicz M., *Przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu cywilnym*, „Palestra” 1996, nr 7-8.
- Woźniewski K., *Z problematyki przymusu adwokackiego*, „Przegląd Sądowy”, 1994, nr 7-8.

Wyrwiński M., *Przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu cywilnym po nowelizacji*, „Monitor Prawniczy” 2005, nr 20.

Zembrzusi T., *Dostępność skargi kasacyjnej w procesie cywilnym*, Warszawa 2008.

Zembrzusi T., *Kilka uwag o przymusie adwokacko – radcowskim w postępowaniu przed Sądem Najwyższym po nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego*, „Przegląd Sądowy” 2006, nr 1.

NOTA O AUTORZE

Mgr Mariusz Rybka, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Zamiejscowy Prawa i Nauk o Gospodarce, Instytut Prawa, Katedra Prawa i Postępowania Karnego. Kontakt: marryb5@wp.pl

Mgr Grzegorz Wolak

O pojęciach „czynność prawna” oraz „oświadczenie woli”

Über die Begriffe „das Rechtsgeschäft” und „die Willenserklärung”

W niniejszym artykule chcę wyjaśnić pojęcia „czynność prawna” oraz „oświadczenie woli”, stanowiące podstawowe pojęcia części ogólnej prawa cywilnego, a także omówić wzajemne relacje między nimi, w szczególności przesądzić to, czy możliwym jest na gruncie kodeksu cywilnego – jak chciałaby tego część doktryny – postawienie znaku równości między wyżej wymienionymi w pojęciami.

Zacznijmy od tego, że w podręcznikach prawa rzymskiego definiuje się czynność prawną jako oświadczenie woli zmierzające do wywołania skutków prawnych w postaci powstania, zmiany lub ustania określonego stosunku prawnego¹, ale od razu zaznaczyć trzeba, że definicja ta jest nie jest wytworem prawników rzymskich, którzy nie zajmowali się teorią czynności prawnych, lecz jest definicją stworzoną przez naukę prawa po wielu wiekach, dokonaną w oparciu o bogatą spuściznę jurysprudencji okresu starożytności.

Jeśli idzie o czasy dużo nam bliższe i „polski grunt” to kodeks cywilny tak samo jak kodeks zobowiązań², a odmiennie od przepisów

ogólnych prawa cywilnego, nie definiuje pojęcia czynności prawnej. Art. 40 wzmiankowanego dekretu z 12 listopada 1946 r. – Przepisy ogólne prawa cywilnego³, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1947 r. *expressis verbis* definiował czynność prawną jako czynność zmierzającą do ustanowienia, zmiany lub zniesienia stosunku prawnego. Art. 56 k.c. stwierdza zaś jedynie, że czynność prawna wywołuje nie tylko skutki w niej wyrażone, lecz również te, które wynikają z ustawy, zasad współżycia społecznego i z ustalonych zwyczajów. Ustawodawca – moim zdaniem słusznie – nie zdecydował się na dekretowanie istniejących w doktrynie sporów w tej kwestii. W zakresie rozumienia pojęcia „czynność prawna” w doktrynie można wyróżnić zasadniczo trzy stanowiska.

Pierwsze stanowisko jest prezentowane między innymi przez S. Grzybowskiego i A. Woltera. W tym ujęciu czynność prawna to stan faktyczny, w skład którego wchodzi co najmniej jedno oświadczenie woli, stanowiące uzewnętrznioną decyzję podmiotu prawa cywilnego wywołania skutków cywilnoprawnych

¹ Zob. na przykład: W. Rozwadowski, *Prawo rzymskie. Zarys wykładu wraz z wyborem źródeł*, Poznań 1992, s. 101; K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, Warszawa 2001, s. 210; A. Dębiński, *Rzymskie prawo prywatne. Kompendium*, Warszawa 2008, s. 160; W. Dajczak, T. Giaro, F. Longschamps de Berier, *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*, Warszawa 2009, s. 118.

² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 27 października 1933 r. Kodeks zobowiązań, Dz.U. Nr 82, poz. 598.

³ Dz.U. Nr 67, poz. 369 ze zm.

w postaci powstania, zmiany lub ustania określonego stosunku cywilnoprawnego, z którym to stanem faktycznym ustawa wiąże skutki wyrażone w tym oświadczeniu woli, a także skutki oświadczeniem woli nie objęte, lecz wynikające z ustawy, zasad współżycia społecznego lub ustalonych zwyczajów. Jeśli idzie o nowszą literaturę, to tę definicję przyjmują również A. Kawałko, H. Witczak oraz J. Mojak⁴.

Drugie stanowisko, obecnie zdecydowanie przeważające w doktrynie, prezentowane na przykład przez Z. Radwańskiego, Z. Ziemińskiego, T. Gizberta-Studnickiego, J. Preussner-Zamorską, S. Czepitę, Z. Kuniewicza i M. Gutowskiego⁵, zakłada, że czynność prawna to czynność konwencjonalna podmiotu prawa cywilnego, to znaczy działanie, którego sens nie wynika z samej natury tego działania, lecz wyznaczony jest przez porządek prawny, czyli konwencjonalny. Zaznaczmy w tym miejscu dla pełności i jasności wyводу, że zdaniem teoretyków prawa czynność konwencjonalna polega na tym, iż mocą pewnych wyraźnie ustanowionych lub zwyczajowo ukształtowanych reguł pewnym czynnościom psychofizycznym nadaje się sens społeczny, kulturowy⁶.

Warto wskazać w tym miejscu definicję

czynności prawnej zaproponowaną ostatnio przez M. Gutowskiego⁷. Otóż według tego autora „czynność prawna to oparta na oświadczeniu woli czynność konwencjonalna, za pomocą, której podmioty cywilnoprawne, w sposób i przy spełnieniu przesłanek prawem przewidzianych, wywołują skutki w sferze prawa cywilnego”. Zalety tej definicji są zdaniem tego autora następujące. Po pierwsze, wskazuje ona, że czynność prawna sama w sobie jest podtypem teoretycznej konstrukcji czynności konwencjonalnej i nie musi być traktowana jako zespół czynności konwencjonalnych nawet wtedy, gdy składa się ona z więcej niż jednej cząstkowej czynności konwencjonalnej⁸. Po drugie, definicja ta tłumaczy istotę czynności prawnej wskazując, że wywołanie skutków cywilnoprawnych następuje przede wszystkim przez oświadczenie woli oraz ewentualnie przez spełnienie dalszych przesłanek przewidzianych prawem. Tym samym, definicja ta eksponuje regulujący (stanowiący) charakter oświadczenia woli⁹. Po trzecie, definicja daje wyraz zobiektywizowanemu rozumieniu czynności prawnej, wyraźnie odrywając znaczenie prawne czynności prawnej od woli wewnętrznej strony. Jednocześnie, dając wyraz temu, że to właśnie wola stron leży

⁴ Zob. S. Grzybowski, [w:] *System prawa cywilnego. Część ogólna*, t. I, red. S. Grzybowski, Ossolineum 1974, s. 481; A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1998, s. 253-256; A. Kawałko, H. Witczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2006, s. 122; J. Mojak, [w:] T.A. Filipiak, J. Mojak, M. Nazar, E. Niezbecka, *Zarys prawa cywilnego*, Lublin 2006, s. 146.

⁵ Zob. Z. Radwański, [w:] *System prawa prywatnego*, t. II: *Prawo cywilne – część ogólna*, red. Z. Radwański, Warszawa 2008, s. 18 n.; tenże, *Jeszcze w sprawie bezwzględnie nieważnych czynności prawnych*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 6, s. 93-99; T. Gizbert-Studnicki, *O nieważnych czynnościach prawnych w świetle koncepcji czynności konwencjonalnych*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 4, s. 70-82; J. Preussner-Zamorska, *Nieważność czynności prawnej w prawie cywilnym*, Warszawa 1983; Z. Ziemiński, *W sprawie czynności konwencjonalnych*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 8, s. 104-107; S. Czepita, *Reguły konstytutywne a system prawny*, Szczecin 1996; S. Czepita, Z. Kuniewicz, *Spór o konwalidację nieważnych czynności prawnych*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 9, s. 79-87; M. Gutowski, *Nieważność czynności prawnej*, Warszawa 2008, s. 13-22.

⁶ Zob. Z. Ziemiński, [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 30.

⁷ Zob. M. Gutowski, *Nieważność czynności...*, s. 19-20.

⁸ Odmiennego zdania jest jednak Z. Ziemiński (*W sprawie czynności...*, s. 104). Według niego odnoszenie na przykład do umowy terminu „czynność konwencjonalna” stanowi błąd przesunięcia kategoryjnego: „najprostsza umowa traktowana być musi nie jako czynność konwencjonalna, lecz jako zespół czynności konwencjonalnych różnych podmiotów”

⁹ Zob. P. Machnikowski, *Swoboda umów według art. 353¹ k.c. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2005, s. 126.

u podstaw istoty czynności prawnej, nawiązuje pośrednio do istnienia szeroko pojmowanej autonomii woli i kompetencji generalnej podmiotów do kształtowania stosunków w sferze prawa cywilnego, których obowiązywanie nie budziło wątpliwości nawet jeszcze przed wprowadzeniem art. 353¹ k.c.¹⁰

Trzeba uczciwie przyznać w tym miejscu, że aktualnie pojęcie czynności konwencjonalnych w pełni przeniknęło do polskiego języka prawniczego, a w latach wcześniejszych krytykę tego pojęcia przeprowadził jedynie A. Szpunar¹¹. Wypada też podkreślić, że pojęcie to zyskało szeroką akceptację nie tylko w doktrynie, ale także i w judykaturze¹². Zdaniem M. Gutowskiego posługiwanie się przez sądy pojęciem czynności konwencjonalnej dla wyjaśniania zagadnień na płaszczyźnie prawa cywilnego, a przede wszystkim problemu czynności prawnych, dobitnie wskazuje, że pojęcie to jest elementem prawniczego warsztatu pojęciowego¹³. Za w pełni trafną wypada przeto uznać wypowiedź Z. Radwańskiego, iż „to, że czynności prawne stanowią rodzaj czynności konwencjonalnych, nie powinno budzić najmniejszych wątpliwości – na tle powszechnie akceptowanego w nauce prawa cywilnego poglądu, że chodzi tu o pojęcie techniczno-prawne, w szczególności różne od oświadczeń relacjonujących tylko przeżycia wewnętrzne człowieka”¹⁴.

W doktrynie obecne jest jeszcze trzecie stanowisko, prezentowane w nowszej literaturze między innymi przez A. Szpunara¹⁵, utożsamiające pojęcia „czynność prawna” i „oświadczenie woli”. Jego zdaniem „po pierwsze, przy określaniu wszystkich podstawowych pojęć prawnych konieczne jest ograniczenie ich istotnych cech do jak najmniejszej liczby. Nikt nie kwestionuje tezy, że czynność prawna może składać się tylko z jednego oświadczenia woli”. Uważa on dalej, że „bez znaczenia jest okoliczność, czy z punktu widzenia statystycznego są to wypadki najczęstsze. Po drugie, uzyskujemy w ten sposób wspólny mianownik dla zjawisk identyfikowanych w życiu prawnym. Każdy z nas posługuje się wymiennie tymi terminami i jakoś nigdy nie prowadzi to do nieporozumień. Oświadczenie woli jest terminem powszechnie zrozumiałym, bo wywołującym określone skojarzenia”. Na gruncie kodeksu zobowiązań stanowisko takie reprezentował także R. Longschamps de Berier¹⁶ stwierdzając, że „ponieważ istotną częścią składową każdej czynności prawnej jest oświadczenie woli wywołania skutku prawnego, przeto najogólniej można nazwać czynności prawne oświadczeniami woli”.

To ostatnie stanowisko jest zdecydowanie nie do zaakceptowania. Nie można bowiem zapominać o tym, że choć oświadczenie woli stano-

¹⁰ Zob. Z. Radwański, *Teoria umów*, Warszawa 1977, s. 95 n.; tenże, [w:] *System prawa cywilnego*, t. III: *Część 1. Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. Z. Radwański, Wrocław 1981, s. 360 n.; S. Grzybowski, [w:] *System prawa cywilnego. Część ogólna*, t. I, red. S. Grzybowski, Ossolineum 1974, s. 51 n.; A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 97 n.

¹¹ Zob. A. Szpunar, *O konwalidacji nieważnej czynności prawnej*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 5, s. 21. Z krytyką czynności konwencjonalnych ze strony A. Szpunara polemizował z kolei Z. Ziemiński (*W sprawie czynności...*, s. 104 n.).

¹² Zob. na przykład wyrok SN z 17 grudnia 1985 r., III CRN 395/85, OSNC 1986, nr 11, poz. 184; uchwała SN z 5 lutego 1987 r., III CZP 97/86, OSNC 1988, nr 2-3, poz. 32; uchwała SN z 20 czerwca 1991 r., I PZP 11/91, OSNC 1992, nr 1, poz. 4; wyrok SN z 30 stycznia 2003 r., V CKN 1626/00, OSNC 2004, nr 4, poz. 66; uchwała SN z 27 marca 2003 r., I KZP 3/03, OSNKW 2003, nr 3-4, poz. 29.

¹³ Zob. M. Gutowski, *Nieważność czynności...*, s. 3.

¹⁴ Zob. Z. Radwański, *Jeszcze w sprawie...*, s. 94.

¹⁵ Zob. A. Szpunar, *Uwagi o pojęciu czynności prawnej*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 12, s. 9-10.

¹⁶ Zob. R. Longschamps de Berier, *Zobowiązania*, Poznań 1948, s. 16.

wi – jak to określił Z. Radwański – rdzeń pojęcia „czynność prawna”, to bynajmniej nie jest z nim tożsame. Przepisy prawne często wiążą bowiem konsekwencje prawne nie z jednym, lecz z wieloma oświadczeniami woli (np. umowy), ale co istotniejsze niejednokrotnie wymagają one spełnienia się innych okoliczności (elementów), poza oświadczeniem woli, koniecznych do tego, by powstały określone w treści oświadczenia woli konsekwencje prawne (na przykład wydania rzeczy, wpisu do księgi wieczystej¹⁷, wydania decyzji przez organ administracji). Pojęcie czynności prawnej służy w tych wszystkich wypadkach do oznaczenia całości zdarzenia prawnego, w skład którego wchodzi co najmniej jedno oświadczenie woli¹⁸. Spełnienie się całego stanu faktycznego składającego się na czynność prawną jest niezbędne, by można było mówić o dokonaniu czynności prawnej.

Również z innej przyczyny czynności prawnej i oświadczenia woli nie sposób ze sobą utożsamiać.¹⁹ Otóż stawianie znaku równości pomiędzy czynnością prawną, a oświadczeniem woli wyklucza także chociażby zasada racjonalności prawodawcy, który nie używa różnych terminów dla oznaczenia tego samego desygnatu, tymczasem kodeks cywilny operuje w różnym kontekście znaczeniowym terminami: „czynność prawna” i „oświadczenie woli”. Tak więc w przepisach księgi I kc o oświadczeniu woli ustawodawca mówi np. w art. 60–65, 78–80, 82–88, 104, 109; termin zaś „czynność prawna” użyty jest przez niego np. w art. 14,

52, 55², 56–58, 76, 81, 92, 95, 104, 105, 110, 119. Ogólna zasada interpretacyjna przepisów prawa nakazuje przyjąć, że ustawodawca w obrębie jednego aktu normatywnego tym samym, a więc nie różnym zwrotem językowym przypisuje to samo znaczenie.

Potrzebę odróżniania pojęć „czynność prawna” i „oświadczenie woli” wyraźnie widać też:

- po pierwsze - w przypadku uchwał organów spółek kapitałowych lub innych osób prawnych. Wyróżnić tutaj trzeba bowiem oświadczenia woli poszczególnych osób wyrażone w akcie głosowania, uchwałę jako czynność prawną oraz ewentualną czynność prawną, którą konstituować może uchwała samodzielnie lub łącznie z innymi jej elementami.
- po drugie - na gruncie czynności handlowych.

Od razu trzeba wyjaśnić w tym miejscu, że w doktrynie pomimo braku podstawy normatywnej ku temu podkreśla się potrzebę wyróżnienia klasy handlowych czynności prawnych, przez które rozumie się czynności prawne dokonywane przez przedsiębiorcę w rozumieniu art. 43¹ § 1 kc i związane z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą. Wskazuje się, że za potrzebą wyróżniania czynności handlowych dokonywanych przez przedsiębiorcę przemawia także konieczność uwzględniania regulacji międzynarodowych, szczególnie unijnych, w których definiuje się przedsiębiorcę i odrębnie reguluje wiele kwestii związanych

¹⁷ Tytułem przykładu: wpis do księgi wieczystej jest konieczną przesłanką (ma więc charakter konstytutywny) powstania i przeniesienia użytkowania wieczystego użytkowania, ustanowienia odrębnej własności lokali oraz ustanowienia hipoteki.

¹⁸ Zob. Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2005, s. 219; tenże, [w:] *System prawa prywatnego*, t. II: *Prawo cywilne – część ogólna*, red. Z. Radwański, Warszawa 2008, s. 32. Zob. także J. Gwiazdomorski, *Próba korektury pojęcia czynności prawnej*, [w:] *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego*, t. CCCXLVI, Warszawa–Kraków 1973, s. 57 n.; A. Jędrzejewska, *Koncepcja oświadczenia woli w prawie cywilnym*, Warszawa 1992, s. 73 n.; A. Wolter, *Problematyka ogólna czynności prawnych w Kodeksie cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1964, nr 11, s. 670; tenże, [w:] A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne...*, s. 253–254.

¹⁹ Zob. M. Gutowski, *Nieważność czynności...*, s. 27.

z dokonywanymi przez niego czynnościami. Zdaniem J. Frąckowiaka²⁰ handlowe czynności kreujące, przez które to pojęcie rozumie on te, których skutkiem jest powstanie, przekształcenie lub ustanie przedsiębiorcy wykazują wiele swoistych cech w porównaniu z innymi czynnościami. Nie omawiając tej materii szczegółowo dość poprzestać na stwierdzeniu tego autora, że jedną z tychże odrębności jest ta polegająca na tym, że uzyskanie przez tworzoną jednostkę organizacyjną mającą być przedsiębiorcą osobowości prawnej bądź ustawowej w przypadku o którym mowa w art. 33¹ kc, ustanie jej podmiotowości czy istotne zmiany w strukturze takiej jednostki związane są z wpisem do rejestru przedsiębiorców. O ile uzależnienie wywołania skutku prawnego określonej czynności prawnej od wpisu do rejestru (księgi) o charakterze publicznym nie dotyczy tylko handlowych czynności kreujących, lecz także pozostałych czynności prawnych, o tyle w przypadku tych pozostałych czynności prawnych jest to wyjątkiem, zaś w stosunku do handlowych czynności kreujących jest regułą. Powstanie spółek kapitałowych jako osób prawnych, powstanie handlowych spółek osobowych, a także utrata statusu osoby przez te podmioty wymaga nie tylko dokonania czynności prawnej w tym podjęcia uchwały, ale dodatkowo zgłoszenia tych czynności do rejestru (Krajowego Rejestru Sądowego) i wpisu do tego rejestru. Skuteczność takich czynności podlega zatem zawieszeniu do czasu, gdy

sąd zbada czy zostały one podjęte zgodnie z prawem. Przychylam się do stanowiska tego autora, że handlowe czynności kreujące nie są czynnościami prawnymi konsensualnymi, lecz takimi, które wymagają jeszcze innych elementów stanu faktycznego niż tylko oświadczenie woli podmiotu lub podmiotów je dokonujących. Należy je zatem zaliczyć do czynności prawnych realnych. Wbrew pogładowi Z. Radwańskiego²¹ aprobuje stanowisko części doktryny, że zakresem pojęcia czynności realnych objąć należy nie tylko te czynności prawne, co do których elementem stanu faktycznego tworzącego czynność prawną jest przeniesienie posiadania rzeczy, lecz wszystkie te czynności, które do swej ważności czy skuteczności wymagają czegoś więcej niżli tylko złożenia samego oświadczenia woli (wpisu do rejestru bądź księgi wieczystej, wydania decyzji administracyjnej). W takim ujęciu przymiotnik „realny” rozumie się jako przeciwstawny przymiotnikowi „konsensualny”²².

Zamykając ten fragment rozważań należy przeto stwierdzić, że o ile w okresie pojawienia się pojęć „czynność prawna” i „oświadczenie woli” różnica między nimi nie była jasna i wyraźnie wytyczona w doktrynie, o tyle począwszy od momentu wejścia w życie kodeksu cywilnego dominujący pogląd nauki słusznie odróżnia te dwa pojęcia nie uważając je za tożsame. Konkludując, czynność prawną i oświadczenie woli należy traktować jako dwie różne kategorie pojęciowe. Dlatego też – jak słusznie przyjmuje część doktryny – oświadczenie woli

²⁰ Zob. J. Frąckowiak, *Handlowe czynności kreujące*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2008, nr 12, s. 9-10.

²¹ Zob. Z. Radwański, [w:] *System prawa prywatnego*, t. II: *Prawo cywilne – część ogólna*, red. Z. Radwański, Warszawa 2008, s. 185-186.

²² Tak na przykład A. Kawałko, H. Witczak, *Prawo cywilne...*, s. 137; J. Strzebińczyk, [w:] *Podstawy prawa cywilnego*, red. E. Gniewek, Warszawa 2005, s. 120-121; J. Wasilkowski, *Prawo własności w PRL*, Warszawa 1969, s. 157-158, L. Sobolewski, [w:] *Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi. Komentarz*, red. L. Sobolewski, Warszawa 1999, s. 244 n.

będąc całkowicie odrębną od czynności prawnej kategorią pojęciową (inną czynnością konwencjonalną) podlega odrębnemu reżimowi prawnemu i odrębnej kwalifikacji pod kątem ważności i skuteczności²³.

W kwestii samego pojęcia „oświadczenie woli”, o ile w doktrynie bezsporne jest, że oznacza ono coś innego, niż wola wewnętrzna, o tyle sam sposób jego definiowania przez nią nie jest już taki oczywisty.

Twórca kodeksu zobowiązań R. Longschamps de Berier uważał, że jako zdarzenie prawne „wysuwa się na pierwszy plan oświadczenie, będące zaszłością zewnętrzeńnie dostrzegalną i dającą się obiektywnie stwierdzić, podczas gdy udowodnienie woli wewnętrznej jest zawsze problematyczne. Po wtóre – uczynienie oświadczenia woli przedmiotem interpretacji w pewnym uniezależnieniu od woli wewnętrznej zdolne jest zapobiegać wybujałościom egoistycznym lub antyspołecznym jednostek przy równoczesnym godziwym poszanowaniu ich interesów, podczas gdy przyznanie decydującego znaczenia woli stron musiałoby w razie stwierdzenia takich wybujałości odmówić czynności wszelkiej doniosłości. Po trzecie wreszcie, potrzeba ochrony zaufania w obrocie prawnym wymaga związania skutków prawnych przede wszystkim z oświadczeniem, gdyż ono tylko jest innym osobom dostępne i na nim one polegają”²⁴.

Także zdaniem J. Gwiazdomorskiego istnieje potrzeba obiektywizacji pojęcia „oświadczenie woli” przez które rozumie on „każde zachowanie się osoby (nie: »podjęte w zamiarze

wywołania określonego skutku prawnego«, ale) z którego wynika – przy uwzględnieniu towarzyszących okoliczności, zasad współżycia społecznego i ustalonych zwyczajów – zamiar przejawienia woli wywołania określonego skutku prawnego”²⁵. Autor ten podkreślał też, że „w powyższej definicji pojęcie oświadczenia woli ujęte jest nie subiektywnie, ale obiektywnie. Istotne znaczenie przywiązuje się bowiem w tej definicji nie do zamiaru (woli wewnętrznej) osoby składającej oświadczenie woli, ale do tego, jak się zachowanie osoby działającej przedstawia na zewnątrz to jest dla osoby, do której oświadczenie to jest skierowane wzgl. dla całego otoczenia, czy wynika z tego zachowania się nie tylko wola wywołania określonego skutku prawnego, ale także zamiar przejawienia woli wywołania przez to właśnie konkretnie podjęte zachowanie określonego skutku prawnego”.

Powyższy pogląd jest przeważający w doktrynie. Podzielają go między innymi A. Jędrzejewska, K. Gandor i B. Gawlik²⁶. Nawiązuje on do tak zwanej teorii oświadczenia, widzącej potrzebę obiektywizacji tego pojęcia, przypisującej decydujące znaczenie nie „woli wewnętrznej”, lecz jej „oświadczeniu na zewnątrz”. W tym miejscu trzeba wskazać, że w doktrynie prawa cywilnego nurt obiektywizujący zyskał największe uznanie.

W tym duchu wypowiada się również Z. Radwański, który uważa, że „jedynym koniecznym elementem każdej czynności prawnej, a zarazem wyłącznie charakteryzującym czynności prawne jest oświadczenie woli (art. 60 k.c.).

²³ Zob. M. Gutowski, *Nieważność czynności...*, s. 36.

²⁴ Zob. R. Longschamps de Berier, *Zobowiązania...*, s. 78.

²⁵ Zob. J. Gwiazdomorski, *Próba korektury...*, s. 65-66.

²⁶ Zob. A. Jędrzejewska, *Wpływ woli wewnętrznej na koncepcję oświadczeń woli w polskiej judykaturze*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 11, s. 75 n.; K. Gandor, *Konwersja nieważnych czynności prawnych*, „Studia Cywilistyczne” 1963, t. IV, s. 59; B. Gawlik, *Procedura zawierania umowy na tle ogólnych przepisów Kodeksu cywilnego (art. 66-72 k.c.)*, Kraków 1978, s. 97.

Ono właśnie zawiera treść czynności prawnej, określającą jej konsekwencje prawne. Wbrew sugestii płynącej z potocznego znaczenia tego terminu nie odnosi się on do wypowiedzi sprawozdawczych, informujących o treści przeżyć psychicznych człowieka. Sens oświadczenia woli ustala się na podstawie reguł znaczeniowych zastosowanych do zachowania się człowieka. Jeżeli w ten sposób ustalone znaczenie wskazuje na to, że dokonuje on (ustanawia jakąś zmianę w stosunkach cywilnoprawnych), wówczas należy uznać, że złożone zostało oświadczenie woli w jurydycznym tego słowa znaczeniu²⁷.

Część doktryny jest jednak innego zdania i bardziej akcentuje element woli wewnętrznej jako składnika oświadczenia woli, nawiązując do tak zwanej teorii woli, według której różnić należy: 1) wewnętrzny akt woli ukierunkowany na wywołanie skutków prawnych; 2) jego zewnętrzny wyraz, przybierający postać oświadczenia woli.

Według tej części doktryny decydującą rolę w tym związku odgrywa „wola wewnętrzna”. Na przykład zdaniem S. Grzybowskiego „oświadczenie woli stanowi zewnętrzny przejaw wewnętrznej decyzji (czyli powzięcia woli) wywołania określonych skutków prawnych. Ściślej jednak ujmując zagadnienie, o oświadczeniu woli można moim zdaniem mówić tylko wtedy, gdy – po pierwsze – chodzi rzeczywiście o »oświadczenie« woli, a więc o taki jej przejaw, którego celem jest dojście, prędzej lub później, świadomości o tej woli do wiedzy innych osób, oraz – po drugie – skutki prawne nie mogą nastąpić bez woli wywołania skutków prawnych”²⁸.

Z kolei A. Wolter wskazywał, że oświadcze-

nie woli jest zachowaniem człowieka, z którego wynika, że wyraża zamiar (wolę) wywołania określonego skutku prawnego; nadto, że oba te elementy tj. akt woli i jej uzewnętrznienie stanowią „w zasadzie [...] nierozdzielalną całość”, zaznaczał jednakże, że „w przypadkach nietypowych, to jest niezgodności między wolą, a jej przejawem, pierwszeństwo należy dać przejawowi woli, jako elementowi, który jest w normalnym i dostępnym otoczeniu źródłem informacji o akcie woli”²⁹.

Jak wskazuje z kolei M. Gutowski wydaje się, że upatrywanie zasadniczych rozbieżności w przedstawionych wyżej definicjach, jest zbędne. Jego zdaniem odmienny sposób definiowania tego samego pojęcia wynika z przyjęcia przez tychże autorów odmiennych punktów ujmowania problemu, zaś podjęta w literaturze dyskusja dotycząca właściwego definiowania oświadczenia woli, nie powinna opierać się na trafności takiej lub innej teorii: „teorii woli”, „teorii doniosłości prawnej” czy „teorii oświadczenia”, lecz na interpretacji obowiązujących przepisów. Autor ten stoi na stanowisku, że to właśnie z regulacji normatywnej wynika konieczność przyjęcia zobiektywizowanego rozumienia oświadczenia woli. Punktem wyjścia musi być definicja legalna zawarta w art. 60 k.c., stanowiącym że, „z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, wola osoby dokonującej czynności prawnej może być wyrażona przez każde zachowanie się tej osoby, które ujawnia jej wolę w sposób dostateczny, w tym również przez ujawnienie tej woli w postaci elektronicznej (oświadczenie woli)”. Zdaniem M. Gutowskiego literalna wykładnia tego przepisu pozwala na wydobywanie jego tre-

²⁷ Zob. Z. Radwański, *Prawo cywilne...*, s. 219.

²⁸ Zob. S. Grzybowski, *System prawa cywilnego...*, s. 481.

²⁹ Zob. A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1967, s. 223-224.

ści w sposób dość jednoznaczny. Nie ulega dla niego wątpliwości, że oświadczenie woli jest zewnętrznym przejawem woli. Niewątpliwie, to właśnie ten przejaw woli przedstawia znaczenie prawne. Związek oświadczenia woli z wolą wewnętrzną jednak istnieje, gdyż ma ono – w myśl powyższego przepisu – „ujawniać wolę składającego w sposób dostateczny”. Oświadczenie woli jest wszak prawnym środkiem służącym do realizacji celu, jakim jest umożliwienie podmiotom prawa cywilnego kształtowania według własnej woli stosunków prawnych, poprzez działania zmierzające w tym kierunku. Nie można więc jego zdaniem definiując oświadczenie woli, ignorować woli wewnętrznej. Inną natomiast sprawą jest, jaki wpływ może mieć wola wewnętrzna na interpretację złożonego już oświadczenia woli, czyli na ile kształtować może ona sposób interpretacji konkretnej czynności prawnej, zawierającej oświadczenia woli stron, a tym samym wywierać pośredni wpływ na kształt stosunku prawnego. Jak zaznacza ten autor ewentualna kontrowersja powinna więc pojawić się nie na etapie definiowania oświadczenia woli, lecz dopiero na poziomie wykładni oświadczeń woli i czynności prawnych. Uwzględniając powyższe uwagi autor ten formułuje następującą, przy tym trafną, definicję oświadczenia woli: „Oświadczeniem woli jest każde zachowanie się podmiotu prawa cywilnego, które ujawnia w sposób dostateczny wolę tego podmiotu wywołania skutków w sferze prawa cywilnego”. Uważa on, że definicja ta zbudowana jest w oparciu o definicję legalną i akcentuje to, co jest istotą wyrażonej w oświadczeniu „woli” podmiotu prawa cywilnego – dążność do wywołania skutków w sferze prawa cywilnego. Jednocześnie, tak sformułowana definicja daje

według niego wyraz zobiektywizowanemu rozumieniu oświadczenia woli, kładąc akcent na zewnętrznym zachowaniu składającego oświadczenie i przypisując znaczenie prawne temu, co z oświadczenia wynika³⁰.

Kończąc rozważania niniejszego artykułu wypada stwierdzić, że jak widać w zakresie rozumienia pojęć „czynność prawna” oraz „oświadczenie woli” dość daleko do zgodności doktryny, choć o wiele bardziej różni się ona w spojrzeniu na oświadczenie woli, jako konieczny element czynności prawnej, niżli na samą czynność prawną. Tę ostatnią wszak zdecydowanie przeważająca część doktryny postrzega jako czynność konwencjonalną.

SŁOWA KLUCZOWE

Czynność prawna, oświadczenie woli, czynność konwencjonalna.

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiam jak doktryna rozumie pojęcia: „czynność prawna” i „oświadczenie woli” oraz wzajemne relacji między nimi. Osobiście sprzeciwiam się utożsamianiu wyżej wymienionych pojęć, o ile bowiem bez oświadczenia woli nie ma czynności prawnej, o tyle niejednokrotnie prócz jednego czy więcej oświadczeń woli potrzebne są jeszcze inne elementy, aby można było mówić o ważnym i skutecznym dokonaniu czynności prawnej.

ZUSAMMENFASSUNG

In dem Artikel stelle ich dar, was die Doktrin unter den Begriffen „das Rechtsgeschäft” und „die Willenserklärung” und unter den gegenseitigen Beziehungen zwischen ihnen versteht. Ich persönlich widerspreche dem Gleichsetzen der oben erwähnten Begriffe. Einerseits gibt

³⁰ Zob. M. Gutowski, *Nieważność czynności...*, s. 30-32.

es ohne Willenserklärung kein Rechtsgeschäft, andererseits sind es noch andere Elemente ausser einer oder mehreren Willenserklärungen

mehrmals nötig, damit man über die gültige und wirksame Leistung des Rechtsgeschäfts sprechen kann.

BIBLIOGRAFIA

Orzecznictwo:

Wyrok SN z 17 grudnia 1985 r., III CRN 395/85, OSNC 1986, nr 11, poz. 184.

Uchwała SN z 5 lutego 1987 r., III CZP 97/86, OSNC 1988, nr 2-3, poz. 32

Uchwała SN z 20 czerwca 1991 r., I PZP 11/91, OSNC 1992, nr 1, poz. 4

Wyrok SN z 30 stycznia 2003 r., V CKN 1626/00, OSNC 2004, nr 4, poz. 66

Uchwała SN z 27 marca 2003 r., I KZP 3/03, OSNKW 2003, nr 3-4, poz. 29.

Literatura:

Czepita S., Kuniewicz Z., *Spór o konwalidację nieważnych czynności prawnych*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 9.

Dajczak W., Giaro T., Longschamps de Berier F., *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*, Warszawa 2009.

Dębiński A., *Rzymskie prawo prywatne. Kompendium*, Warszawa 2008.

Filipiak T.A., Mojak J., Nazar M., Niezbecka E., *Zarys prawa cywilnego*, Lublin 2006.

Frąckowiak J., *Handlowe czynności kreujące*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2008, nr 12.

Gandor K., *Konwersja nieważnych czynności prawnych*, „Studia Cywilistyczne” 1963, t. IV.

Gawlik B., *Procedura zawierania umowy na tle ogólnych przepisów Kodeksu cywilnego (art. 66–72 k.c.)*, Kraków 1978.

Gizbert-Studnicki T., *O nieważnych czynnościach prawnych w świetle koncepcji czynności konwencjonalnych*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 4.

Gutowski M., *Nieważność czynności prawnej*, Warszawa 2008.

Gwiazdomorski J., *Próba korektury pojęcia czynności prawnej*, [w:] *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego*, t. CCCXLVI, Warszawa–Kraków 1973.

Jędrzejewska A., *Wpływ woli wewnętrznej na koncepcję oświadczeń woli w polskiej judykaturze*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 11.

Kawałko A., Witczak H., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2006.

Kolańczyk K., *Prawo rzymskie*, Warszawa 2001.

Longschamps de Berier R., *Zobowiązania*, Poznań 1948.

Podstawy prawa cywilnego, red. E. Gniewek, Warszawa 2005.

Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi. Komentarz, red. L. Sobolewski, Warszawa 1999.

Machnikowski P., *Swoboda umów według art. 353¹ k.c. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2005.

Preussner-Zamorska J., *Nieważność czynności prawnej w prawie cywilnym*, Warszawa 1983.

Radwański Z., *Teoria umów*, Warszawa 1977.

Radwański Z., *Jeszcze w sprawie bezwzględnie nieważnych czynności prawnych*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 6.

- Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2005.
- Rozwadowski W., *Prawo rzymskie. Zarys wykładu wraz z wyborem źródeł*, Poznań 1992.
- Stelmachowski A., *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969.
- System prawa cywilnego. Część Ogólna*, t. I, red. S. Grzybowski, Ossolineum 1974.
- System prawa cywilnego*, t. III, cz. 1: *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. Z. Radwański Wrocław 1981.
- System prawa prywatnego*, t. II: *Prawo cywilne – część ogólna*, red. Z. Radwański, Warszawa 2008.
- Szpunar A., *Uwagi o pojęciu czynności prawnej*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 12.
- Szpunar A., *O konwalidacji nieważnej czynności prawnej*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 5.
- Wasilkowski J., *Prawo własności w PRL*, Warszawa 1969.
- Wolter A., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1967.
- Wolter A., *Problematyka ogólna czynności prawnych w Kodeksie cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1964, nr 11.
- Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1998.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997.
- Z. Ziemiński, W sprawie czynności konwencjonalnych, PiP 1986, nr 8

NOTA O AUTORZE

Mgr Grzegorz Wolak, sędzia Sądu Rejonowego w Tarnobrzegu, doktorant w Katedrze Prawa Prywatnego Wydziału Zamiejscowego Prawa i Nauk o Gospodarce w Stalowej Woli Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego. Przygotowuje rozprawę doktorską pod kierunkiem dr. hab. Marcina Trzebiatowskiego, adiunkta w Katedrze Prawa Handlowego KUL w Lublinie.

Mariola Rozmus

Przestępstwo zniesławienia z użyciem Internetu

The offence of defamation with the use of Internet

I. WSTĘP

Podstawowym prawem każdego człowieka, które zajmuje jedno z najważniejszych miejsc w hierarchii ważności dóbr osobistych, jest prawo do ochrony czci. Prawo to znajduje swoje źródło w art. 47 Konstytucji RP, który stanowi, iż „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”¹. Generalne postanowienia tego przepisu są na tyle ogólne, że występuje niewątpliwa potrzeba bliższego określenia tego prawa i płynących z niego konsekwencji prawnych². Stąd, konkretyzację tego przepisu można odnaleźć między innymi na gruncie prawa karnego. Problem ochrony czci dostrzegli twórcy wszystkich trzech dotychczas obowiązujących w Polsce kodeksów karnych³. W obowiązującym kodeksie karnym⁴ materia dotycząca ochrony dóbr osobistych została uregulowana w rozdziale XXVII, zatytułowanym

„Przestępstwa przeciwko czci i nietykalności cielesnej”. Podkreślić należy, że w polskim systemie prawnym zapewnienie każdemu człowiekowi ochrony czci nie stanowi wyłącznie domeny regulacji prawnokarnych. Prawo karne stanowi tylko pewne rozwiązania w zakresie ochrony czci, która zagwarantowana jest także przez prawo cywilne⁵ i prawo prasowe⁶.

Ochrona czci jednostki konkuruje z wolnością słowa i prawem do informacji, które są immanentnie związane z prawem do krytyki. Zatem rolą ustawodawcy jest sprecyzowanie warunków dopuszczalnej krytyki, tak aby nie naruszyć zagwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności oraz nie tłumić krytyki, która podjęta w słusznych celach pełni rolę postępową⁷.

Problematyka ochrony dóbr osobistych zyskała na znaczeniu w związku z nasilającym się zjawiskiem naruszania tych dóbr, spowodowanym wyposażeniem człowieka w coraz

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483.

² W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 46.

³ M. Sosnowska, *Uwagi o zmianach w regulacji przestępstwa zniesławienia w polskich kodeksach karnych*, [w:] *Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego*, t. XIII, Warszawa 2003, s. 171.

⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553 (dalej: k.k.).

⁵ *Kodeks Karny. Część szczególna. Komentarz*, t. III, red. A. Zoll, Kraków 2006, s. 762.

⁶ M. Wojtasik, *Naruszenie dóbr osobistych w Internecie*, „Radca Prawny” 2001, nr 6, s. 46.

⁷ M. Sosnowska, *Uwagi o zmianach...*, s. 171-172.

⁸ G. Artymiak, *Kilka uwag o ochronie dóbr osobistych, wolności słowa i prawie do krytyki (aspekt karnoprawny)*, „Rzeszowskie Zeszyty Naukowe. Prawo-Ekonomia” 1999, t. XXVII, s. 30.

to doskonalsze narzędzia techniczne, które pozwalają na większą niż kiedykolwiek ingerencję w życie drugiego człowieka. Niewątpliwie takim instrumentem jest również Internet⁸.

Liczba użytkowników globalnej sieci informacyjnej w ostatnich latach gwałtownie wzrosła. Niepohamowany rozwój Internetu, który niekiedy zaczyna przyćmiewać klasyczne środki masowej komunikacji, takie jak prasa czy radio, odciska swoje piętno także w dziedzinie prawa karnego. Techniczne możliwości jakie daje Internet, sprzyjają popełnianiu wielu typów czynów zabronionych, w tym również przestępstwa przeciwko czci jakim jest zniesławienie. Rozważając problematykę zniesławienia, dokonanego z użyciem tak specyficznego medium jakim jest Internet, w pierwszej kolejności należy skupić się na samej istocie przestępstwa zniesławienia.

II. ZAGADNIENIA KARNO MATERIALNE

Na gruncie kodeksu karnego ochronę czci gwarantuje między innymi art. 212 § 1. Przepis ten stanowi, że zniesławienie polega na pomawianiu innej osoby, grupy osób, instytucji, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nie mającej osobowości prawnej o takie postępowanie lub właściwości, które mogą ją poniżyć w opinii publicznej lub narazić na utratę zaufania potrzebnego dla danego stanowiska, zawodu lub rodzaju działalności.

Przedmiotem ochrony art. 212 k.k. jest część zewnętrzna, a zatem dobre imię podmiotu rozumiane jako ocena jego wartości w pojęciu innych ludzi⁹. Dla wypełnienia znamion tego przestępstwa konieczne jest, by naruszenie czci miało charakter obiektywny, a więc godziło w wartości powszechnie uznane, takie jak przysługujące każdemu człowiekowi domniemanie uczciwości czy dobre imię, a nie tylko w wewnętrzne poczucie własnej godności. Istotą zniesławienia jest pomawianie, które musi mieć charakter wypowiedzi dotyczącej faktów, a nie czystej oceny, bo tylko taką wypowiedź można zweryfikować przez dowód prawdy przewidziany w art. 213 k.k., stanowiący kontratyp zniesławienia¹⁰. Zniesławienie jest przestępstwem powszechnym, które można popełnić tylko umyślnie zarówno z zamiarem bezpośrednim jak i ewentualnym¹¹. Dla jego dokonania nie jest konieczna utrata dobrego imienia przez pokrzywdzonego, lecz wystarczy samo zachowanie sprawcy narażające na poniżenie w opinii publicznej lub utratę zaufania¹². Narażenie na niebezpieczeństwo ma więc charakter abstrakcyjny¹³. Typ podstawowy tego przestępstwa zagrożony jest karą grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do roku.

Obok typu podstawowego przestępstwa zniesławienia ustawodawca przewiduje różniący się sposobem działania typ kwalifikowany, przewidziany w art. 212 § 2 k.k.¹⁴ Stanowi on, że jeżeli sprawca dopuszcza się zniesławienia za pomocą środków masowego komunikowania, podlega

⁹ Kodeks Karny. Komentarz, red. T. Bojarski, Warszawa 2009, s. 444.

¹⁰ J. Jakubowska-Hara, C. Nowak, *Przestępstwo zniesławienia z użyciem Internetu w polskim prawie karnym*, „Studia Prawnicze” 2005, nr 4, s. 118.

¹¹ M. Malicka-Buras, *Prawnokarna ochrona czci w polskim KK*, „Jurysta” 2007, nr 6, s. 5.

¹² W. Kulesza, *Zniesławienie i zniewaga (Ochrona czci i godności osobistej w polskim prawie karnym)*, Warszawa 1984, s. 38.

¹³ *Prawo karne*, red. A. Grześkowiak, Warszawa 2007, s. 324.

¹⁴ P. Hofmański, J. Satko, *Przestępstwa przeciwko czci i nietykalności cielesnej. Przegląd problematyki. Orzecznictwo (SN 1918-2000). Piśmiennictwo*, Kraków 2002, s. 76.

grzywnie, karze ograniczenia wolności albo karze pozbawienia wolności do lat dwóch¹⁵.

Pomimo, iż zakres pojęcia „środki masowego komunikowania” nie jest ustawowo określony, tradycyjnie do tych środków zaliczane są prasa, radio, telewizja, a w ostatnim czasie także Internet¹⁶.

Można by dojść do wniosku, że skoro Internet jest środkiem masowego przekazu, to zniesławienie dokonane z jego użyciem stanowi kwalifikowany typ przestępstwa zniesławienia. Jednakże przekonanie takie może okazać się mylne, gdyż Internet jako środek masowego przekazu występuje wówczas, gdy wykorzystywany jest w celu przekazywania informacji do ściśle określonej lub odpowiednio licznej grupy odbiorców. Taki charakter Internet przybiera na przykład wtedy, gdy treść pomówienia umieszczona została na forum serwisu internetowego lub gdy treści takie umieszczono na witrynie internetowej. W takim właśnie kontekście Internet występuje w przepisie art. 212 § 2 k.k.¹⁷

Jednakże sieć internetowa daje z drugiej strony możliwość komunikacji indywidualnej, pozbawionej charakteru masowości odbiorców przekazywanych treści. Chodzi w tym przypadku przede wszystkim o pocztę elektroniczną oraz komunikatory internetowe, bowiem treści przekazywane za ich pośrednictwem, nie są kierowane do takiej grupy osób, która powodowałaby, że zniesławienie nastąpiło publicznie. W takiej sytuacji Internet nie realizuje znamienia „środek masowego komunikowania” i posłużenie się nim wyczerpuje znamiona typu

podstawowego omawianego przestępstwa¹⁸.

Reasumując, przeprowadzone rozróżnienie wydaje się być uzasadnione. Zaliczenie Internetu w jednej z jego postaci do środków masowego komunikowania, wymuszających typ kwalifikowany czynu zabronionego, podyktowane jest posiadaniem przez to medium niezwykle szerokiego pola rażenia. Każdy kto chociażby przez chwilę korzystał z sieci internetowej, wie jakie możliwości niesie ona dla sprawców przestępstw, w tym przestępstwa zniesławienia. Możliwości ogromne, bo sprawca może działać w warunkach komfortowych, siedząc przed komputerem, w domu, szkole czy popularnych kafejkach internetowych, a siła czynu jest nieporównywalnie większa od zniesławienia dokonanego ustnie, w obecności kilku czy kilkudziesięciu osób, a także od pomówienia dokonanego z użyciem Internetu jako środka komunikacji indywidualnej.

Ponadto należy zaznaczyć, że ustawodawca zmierzając do pogodzenia w społeczeństwie takich wartości jak wolność wypowiedzi, prawo do krytyki oraz prawo do ochrony czci, wprowadził w art. 213 k.k. kontratyp dozwolonej krytyki¹⁹. W odniesieniu do działań poprzez Internet, można stwierdzić, że przekazywanie prawdziwych wiadomości za pośrednictwem poczty elektronicznej bądź komunikatora internetowego do konkretnej osoby może wyłączać odpowiedzialność karną z art. 212 § 1 k.k. Większe wymagania stawia kodeks wobec działania publicznego, z którym mamy najczęściej do czynienia w przypadku informacji przeka-

¹⁵ Tamże, s. 71.

¹⁶ J. Jakubowska-Hara, C. Nowak, *Przestępstwo zniesławienia...*, s. 118.

¹⁷ T. Fołta, A. Mucha, *Zniesławienie i znieważenie w Internecie*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 11, s. 52.

¹⁸ Tamże, s. 53.

¹⁹ M. Sosnowska, *Uwagi o kwalifikowanym typie przestępstwa zniesławienia*, Nowa kodyfikacja prawa karnego 2002, t. 11, s. 97.

zywanych w sieci. Prawodawca w art. 213 § 2 k.k. uznał, iż zarzut podniesiony publicznie aby pozostał bezkarny, musi oprócz wymogu prawdziwości spełniać dodatkową funkcję – ochrony społecznie uzasadnionego interesu; a w przypadku gdy zarzut dotyczy życia prywatnego lub rodzinnego – ochrony życia i zdrowia człowieka lub demoralizacji małoletniego²⁰.

O ile zagadnienia dotyczące przestępstwa zniesławienia od strony materialnej nie budzą poważniejszych komplikacji normatywnych, o tyle od strony procesowej kwestie dotyczące zniesławienia dokonanego za pomocą Internetu kształtują się już mniej przejrzysto. Źródłem kontrowersji jest to, że nie da się postawić znaku równości pomiędzy zniesławieniem internetowym, a zniesławieniem dokonanym w obecności świadków. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest fakt, iż sieć jest co do zasady anonimowa. Internauci najczęściej podpisują się tak zwanym „nickiem” (ang. *nickname*), a więc swoistym pseudonimem, nie zaś pełnym brzmieniem imienia i nazwiska. Ten właśnie fakt rodzi kłopoty zarówno dla pokrzywdzonego jak i dla interpretatorów prawa²¹.

III. ZAGADNIENIA KARNOPROCESOWE

Masowość Internetu, jego zasięg działania powodują, że ma on charakter wyjątkowy na tle innych środków masowej komunikacji, gdyż zniesławiająca informacja może trafić do niezwykle szerokiego kręgu odbiorców. War-

to przy tym zauważyć, że – jak dowodzą tego badania socjologiczne – użytkownicy Internetu często przekonani są o swojej anonimowości i bezkarności²². Zachodzą zatem pytania: Czy ściganie sprawców jest w ogóle realne? Czy zniesławiony nie stoi na z góry przegranej pozycji wobec sprawcy internauty? W końcu, cóż ma począć pokrzywdzony zniesławieniem, do którego autorstwa nikt się nie przyznaje?

Jak wiadomo, zniesławienie to występki ścigany w trybie prywatnoskargowym. Podkreślić należy, że przestępstwa ścigane z oskarżenia prywatnego godzą bezpośrednio w interes prywatny, a tylko pośrednio w interes publiczny. W związku z tym inicjatywa i ciężar ustalenia tożsamości sprawcy oraz zgromadzenia chociażby podstawowych dowodów w sprawie, z reguły spoczywa na oskarżycielu prywatnym czyli pokrzywdzonym²³.

W sprawach o przestępstwa ścigane z oskarżenia prywatnego istnieją dwa sposoby rozpoczęcia postępowania karnego. Pierwszy z nich polega na wniesieniu przez pokrzywdzonego do sądu tak zwanego prywatnego aktu oskarżenia. Drugi sposób daje możliwość zainicjowania postępowania prywatnoskargowego poprzez złożenie za pośrednictwem policji ustnej lub pisemnej skargi²⁴.

Wymogi formalne stawiane aktowi oskarżenia, który wnosi oskarżyciel prywatny, są znacznie odformalizowane w stosunku do wymogów stawianych aktowi oskarżenia sporządzanemu

²⁰ M. Skwarzyński, *Charakter prawny art. 213 kodeksu karnego*, Prokuratura i Prawo 2008, nr 7-8, s. 205.

²¹ A. Bojańczyk, *Ściganie zniesławień i zniewag internetowych*, Edukacja Prawnicza 2007, nr 2, s. 21.

²² Postanowienie SN z dnia 7 maja 2008 r., III KK 234/07, OSNK 2008, nr 9, poz. 69, str. 12.

²³ A. Rapacki, *Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji – z upoważnienia ministra – na zapytanie nr 4816 w sprawie przestępstw pomówienia i znieważenia dokonywanych w Internecie*, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/0227BD5A> (stan na 24 marca 2010).

²⁴ A. Ważny, [w:] K.T. Boratyńska, A. Górski, A. Sakowicz, A. Ważny, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 1004.

przez oskarżyciela publicznego. Minimalne wymogi stawiane tej czynności procesowej to oznaczenie osoby oskarżonego, oznaczenie zarzucanego mu czynu oraz wskazanie dowodów, na których opiera się oskarżenie²⁵. Szkopuł jednak tkwi w tym, że pokrzywdzony znieślawniony przez anonimowego sprawcę, najczęściej nie jest w stanie uczynić zadość obowiązkowi oznaczenia osoby oskarżonego. Co prawda znieślawniony może próbować samodzielnie podjąć czynności, mające na celu wykrycie sprawcy przestępstwa, jednak wybierając taką drogę jest najczęściej z góry skazany na niepowodzenie.

Pokrzywdzony przez anonimowego sprawcę znać może co najwyżej jego internetowy pseudonim, adres poczty elektronicznej lub numer komunikatora internetowego. W celu uzyskania adresu IP komputera oraz innych danych osobowych użytkownika konkretnego adresu IP, który dopuścił się przestępstwa znieślawnienia za pomocą Internetu, pokrzywdzony może zwrócić się do administratora serwera, na którego na przykład forum została umieszczona znieślawniająca treść i żądać ujawnienia adresu IP przyporządkowanego danemu wpisowi. Z uwagi na to, że administrator serwera najczęściej nie posiada oprócz adresu IP dalszych danych osobowych użytkownika konkretnego adresu IP, należy w celu ich uzyskania zwrócić się do dostawcy Internetu dla tegoż IP, aby udostępnił takie dane. Dane te chronione są ustawą o ochronie danych osobowych z dnia 29 sierpnia 1997 roku²⁶.

Zgodnie z art. 29 wskazanej ustawy dane osobowe mogą być udostępniane osobom trzecim, jeżeli w sposób wiarygodny uzasadnią po-

trzebę ich posiadania, a udostępnienie tych danych nie naruszy praw i wolności osób, których dane te dotyczą. Jednakże art. 30 tejże ustawy upoważnia administratora danych osobowych do odmowy udostępnienia tych danych. W przypadku takiej odmowy pokrzywdzony ma prawo zainicjowania postępowania przed Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych. W przypadku negatywnej dla pokrzywdzonego decyzji może on złożyć skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Jeszcze większe problemy pokrzywdzony napotyka w przypadku gdy sprawca łączył się z siecią internetową przy pomocy modemu i linii telefonicznej, uzyskując chwilowy adres IP. W takiej sytuacji konieczne jest zwrócenie się do operatora telekomunikacyjnego, celem uzyskania danych bilingowych, które chronione są jednak tajemnicą telekomunikacyjną²⁷. Zatem ich ustalenie może nastąpić dopiero po wydaniu przez sąd lub prokuratora postanowienia o zwolnieniu z zachowania tajemnicy zawodowej. Pokrzywdzony nie ma więc możliwości zdobycia wykazu połączeń telekomunikacyjnych, a w konsekwencji ustalenia danych osobowych abonenta²⁸.

Powyższe problemy w identyfikacji sprawcy, to tylko nieliczne z pośród tych, jakie pokrzywdzony, może napotkać na swej drodze. Trudności pojawiają się również w sytuacji gdy sprawca korzystał z kafejki internetowej, lub właściciel komputera użyczył go innej osobie.

Wobec powyższego wydaje się, że słusznym rozwiązaniem byłoby uznanie przez prokuratora, iż z uwagi na wyżej wykazaną nieporadność pokrzywdzonego, związaną z niemożliwością

²⁵ M. Jeznach, *Akt oskarżenia*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 11, s. 99.

²⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz. U. Nr 133, poz. 883.

²⁷ T. Fołta, A. Mucha, *Znieślawnienie...*, s. 58.

²⁸ A. Rapacki, *Odpowiedź podsekretarza stanu...*

lub znacznymi trudnościami w ustaleniu tożsamości sprawcy, zachodzi interes społeczny, co w myśl art. 60 k.p.k.²⁹ pociąga za sobą ingerencję prokuratora w tryb prywatnoskargowy. Z chwilą ingerencji prokuratora postępowanie toczy się z urzędu. „Wszczęcie postępowania karnego przez prokuratora w sprawach o przestępstwa ścigane z oskarżenia prywatnego powinno wyrazić się w formie wydania postanowienia o wszczęciu postępowania przygotowawczego”³⁰. Prokurator powinien wskazać jakie przesłanki skłoniły go do uznania, że interes społeczny wymaga jego ingerencji. Należy jednak pamiętać, że chociaż interes społeczny w objęciu ścigania czynu prywatnoskargowego ma mieć charakter obiektywny, to decyzja prokuratora jest jego autonomiczną decyzją i nie podlega kontroli procesowej³¹. Zatem ingerencja prokuratora, która w przypadku znieśławienia dokonanego za pomocą Internetu przez anonimowego sprawcę jest niewątpliwie zasadna, to w obecnym stanie prawnym uzależniona jest wyłącznie od jego uznania.

Drugim sposobem inicjacji postępowania prywatnoskargowego, jest skorzystanie z trybu wskazanego w art. 488 k.p.k., to jest złożenia skargi za pośrednictwem policji³². Powstaje zatem pytanie: Jakie wymagania ma spełnić taka skarga? Przede wszystkim chodzi o to, czy do elementów koniecznych tej skargi należy wska-

zanie oskarżonego?

Sprawa jest bardzo kontrowersyjna. Kłopot bowiem tkwi w tym, że sama ustawa niestety nic na ten temat nie wspomina. W doktrynie prawa karnego nie brak natomiast spornych wypowiedzi co do tej kwestii. Zderzają się tu dwa sprzeczne punkty widzenia. Jeden zakłada, że w skardze składanej za pośrednictwem policji nie trzeba wskazywać osoby sprawcy, że to właśnie tryb art. 488 § 1 k.p.k. służy ustaleniu jego tożsamości, w szczególności zaś zabezpieczenie dowodów przez policję ma polegać między innymi na ustaleniu anonimowego sprawcy. Do zwolenników tej teorii należą między innymi Paweł Hajdys³³, Piotr Hofmański, Elżbieta Sadzik, Kazimierz Zgryzek³⁴ oraz Ryszard A. Stefański³⁵.

Wydaje się jednak, że stanowisko to należy odrzucić. Zupełnie nieuzasadnione jest twierdzenie, że przepis art. 488 § 1 k.p.k. nakłada na policję obowiązek ustalenia tożsamości sprawcy przestępstwa w ramach „zabezpieczenia dowodów”. Trudno uznać, że „zabezpieczenie dowodów” oznacza to samo co wykrycie sprawcy i ustalenie jego tożsamości. Zatem słuszny jest pogląd, zgodnie z którym skarga złożona policji powinna określać osobę oskarżonego, a zadaniem policji jest jedynie ewentualne zabezpieczenie dowodów i przekazanie sprawy sądowi. Tak uważają między innymi Antoni Bojańczyk³⁶, Jan Grajewski³⁷ i Tomasz Grzegorzczuk³⁸.

²⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555.

³⁰ Uchwała SN z dnia 24 listopada 1995 r., I KZP 28/95, OSNKW 1996, nr 1-2, poz. 1.

³¹ R. Kmiecik, E. Skrętowicz, *Proces karny – część ogólna*, Warszawa 2006, s. 187.32

³² T. Razowski, A. Tomaszewski, *O właściwym rozumieniu skargi o wszczęcie postępowania w sprawach o przestępstwa ścigane z oskarżenia prywatnego (art. 488 § 1 k.p.k.)*, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 6, s. 151.

³³ P. Hajdys, *I bez prokuratora sprawcę można zidentyfikować*, „Rzeczpospolita” z 29 marca 2006 r.

³⁴ P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. III, Warszawa 2004, s. 39.

³⁵ R.A. Stefański, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. Z. Gostyński, Warszawa 2004, s. 403.

³⁶ A. Bojańczyk, *Ściganie znieśławień...*, s. 23.

³⁷ J. Grajewski, L.K. Paprzycki, M. Płachta, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. II, Kraków 2003, s. 188.

IV. PODSUMOWANIE

Podsumowując problematykę związaną z przestępstwem zniesławienia dokonany za pomocą Internetu, należy stwierdzić, że prawnokarna ochrona czci, chociaż niedoskonała, jest niezbędna. Reputacja człowieka to dobro wielkiej wagi, które zwłaszcza w dobie Internetu wymaga wszechstronnej ochrony, gdyż naruszenie dóbr osobistych za pomocą tego medium jest nie tylko bardzo dotkliwe, ale i niezmiernie łatwe do zrealizowania.

Wydaje się, że na gruncie prawa karnego materialnego cześć chroniona jest należycie, również wobec zagrożeń jakie stwarza Internet. Ustawodawca słusznie stanął na stanowisku zaostrożenia penalizacji przestępstwa zniesławienia dokonanego za pomocą środków masowego komunikowania. Problemy pojawiają się jednak w procesie stosowania prawa. Do rozważenia pozostaje zatem kwestia wprowadzenia szczególnych rozwiązań, mających na celu wzmocnienie ochrony praw pokrzywdzonych zniesławieniem za pośrednictwem globalnej sieci informacyjnej.

SŁOWA KLUCZOWE

Zniesławienie, pomówienie, ochrona czci, Internet, dobra osobiste.

STRESZCZENIE

Niniejszy artykuł porusza problematykę przestępstwa zniesławienia dokonanego za pomocą Internetu. Składa się z dwóch zasadniczych części. W pierwszej autorka przedstawia istotę przestępstwa zniesławienia na gruncie prawa karnego materialnego. Część druga ukazuje problemy związane z ściganiem anonimowych sprawców – internautów.

SUMMARY

Present article broaches problems of defamation offence accomplished with the aid of Internet. It consist of two principal parts. In first part author shows an essence of defamation offence based on criminal law. The second part shows problems relative with prosecution of anonymous offender – net surfers.

BIBLIOGRAFIA

Źródła prawa i orzecznictwo:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483.
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553.
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555.
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz. U. Nr 133, poz. 883.
Uchwała SN z dnia 24 listopada 1995 r., I KZP 28/95, OSNKW 1996, nr 1-2, poz. 1.
Postanowienie SN z dnia 7 maja 2008 r., III KK 234/07, OSNK 2008, Nr 9, poz. 69.

Opracowania:

- Artymiak G., *Kilka uwag o ochronie dóbr osobistych, wolności słowa i prawie do krytyki (aspekt karnoprawny)*, „Rzeszowskie zeszyty naukowe. Prawo – Ekonomia” 1999, t. XXVII.
Bojańczyk A., *Ściganie zniesławień i zniewag internetowych*, „Edukacja Prawnicza” 2007, nr 2.

³⁹ T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 1188.

- Boratyńska K.T., Górski A., Sakowicz A., Ważny A., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Fołta T., Mucha A., *Zniesławienie i znieważenie w Internecie*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 11.
- Grajewski J., Paprzycki L.K., Płachta M., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. II, Kraków 2003.
- Grzegorzczak T., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Kraków 2005.
- Hajdys P., *I bez prokuratora sprawcę można zidentyfikować*, „Rzeczpospolita” z 29 marca 2006 r.
- Hofmański P., Sadzik E., Zgryzek K., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. III, Warszawa 2004.
- Hołyst B., *Internet jako miejsce zdarzenia*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 4.
- Jakubowska-Hara J., Nowak C., *Przestępstwo zniesławienia z użyciem Internetu w polskim prawie karnym*, „Studia Prawnicze” 2005, nr 4.
- Jeznach M., *Akt oskarżenia*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 11.
- Kmiecik R., Skrętowicz E., *Proces karny – część ogólna*, Warszawa 2006.
- Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, t. II, red. Zoll A., Kraków 2006.
- Kodeks karny. Komentarz*, red. Bojarski T., Warszawa 2009.
- Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. III, red. Gostyński Z., Warszawa 2004.
- Kulesza W., *Zniesławienie i zniewaga (ochrona czci i godności osobistej człowieka w polskim prawie karnym – zagadnienia podstawowe)*, Warszawa 1984.
- Malicka-Buras M., *Prawnokarna ochrona czci w polskim KK*, „Jurysta” 2007, nr 6.
- Prawo karne*, red. Grześkowiak A., Warszawa 2007.
- Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2009.
- Rapacki A., *Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji – z upoważnienia ministra – na zapytanie nr 4816 w sprawie przestępstw pomówienia i znieważenia dokonywanych w Internecie*, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/0227BD5A> (stan na 24 marca 2010).
- Razowski T., Tomaszewski A., *O właściwym rozumieniu skargi o wszczęcie postępowania w sprawach o przestępstwa ścigane z oskarżenia prywatnego (art. 488 § 1 k.p.k.)*, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 6.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Skwarzyński M., *Charakter prawny art. 213 kodeksu karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 7-8.
- Sosnowska M., *Uwagi o kwalifikowanym typie przestępstwa zniesławienia*, [w:] *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, t. XI, Warszawa 2002.
- Sosnowska M., *Uwagi o zmianach w regulacji przestępstwa zniesławienia w polskich kodeksach karnych*, [w:] *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, t. XIII, Warszawa 2003.
- Wojtasik M., *Naruszanie dóbr osobistych w Internecie*, „Radca Prawny” 2001, nr 6.

NOTA O AUTORZE

Mariola Rozmus, studentka IV roku prawa Wydziału Zamiejscowego Prawa i Nauk o Gospodarce w Stalowej Woli Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Kontakt: mariolaroz@op.pl. Zainteresowania: prawo karne.

Dr Jarosław Przybytniowski, mgr Anna Sabat

Makro i mikroekonomiczne uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości

Macro-and microeconomic determinants of entrepreneurship development

WSTĘP

Przedsiębiorstwo nie może funkcjonować bez przedsiębiorcy, który tworzy ze wszystkich dostępnych elementów elastycznych, zdolną do przystosowania się, wydajną organizację. Działania przedsiębiorcze polegają na: odczytywaniu potrzeb innych i kreowaniu nowych wartości, podejmowaniu racjonalnych decyzji oraz poszukiwaniu informacji i odkrywaniu okazji w sposób indywidualny wykraczając poza dotychczasową interpretację danego zjawiska¹.

Tradycyjnie ekonomię dzieli się na:

1. Mikroekonomię - zachowanie indywidualnego konsumenta, przedsiębiorcy, handlowca;
2. Makroekonomię - badanie takich czynników jak całkowity dochód gospodarki, wskaźnik bezrobocia, poziom inflacji, przepływ kapitału.

1. UWARUNKOWANIA MAKROEKONOMICZNE, A ROZWÓJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Choć w początkowej fazie kryzysu Polska, podobnie jak niektóre inne gospodarki rozwi-

jające się, nie odczuła bezpośrednio jego skutków, to jednak w miarę pogłębiania się tendencji recesyjnych w gospodarce światowej kryzys stopniowo zaczął wpływać także na gospodarkę polską. Według szacunków GUS, w II kw. 2009 r. PKB w Polsce wzrósł o 1,1% r/r (wobec 0,8% r/r w I kw. 2009 r. i 2,9% w IV kw. 2008 r.). Spożycie indywidualne, pomimo obniżenia się dynamik wzrostu z 3,3% w I kw. 2009 r. do 1,9% w II kw. 2009 r., pozostało istotnym czynnikiem wzrostu PKB, przy niewielkim ujemnym wkładzie inwestycji do wzrostu (-0,6 pp.). W wyniku recesji za granicą silnie obniżył się eksport, choć równoczesny znaczny spadek importu związany m.in. z pogorszeniem koniunktury w kraju oraz wcześniejszą deprecjacją złotego wpłynął na dodatni wkład eksportu netto do wzrostu PKB. Silne osłabienie kursu złotego w II połowie 2008 r. i na początku 2009 r. pomimo, że zwiększyło złotową wartość zadłużenia zagranicznego Polski, przyczyniło się do poprawy konkurencyjności polskich produktów i było czynnikiem wspierającym wzrost PKB. Na spadek tempa wzrostu gospodarczego istotny wpływ wywarło obniżenie się poziomu zapasów, obserwowane w I połowie 2009 r.

¹ D. Begg., S. Fischer., R. Dornbusch., 2007, *Makroekonomia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, s. 12 i nast.

2. POLSKA, A KRAJE EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

Region Europy Środkowo-Wschodniej jest zróżnicowany pod względem wielkości gospodarek, stopnia ich otwartości i powiązań z Unią Europejską (UE), reżimów kursowych, wielkości nierównowag zewnętrznych czy sytuacji finansów publicznych. Tym samym efekty kryzysu w regionie również nie były takie same.

Jak widać z wcześniejszego opisu, sytuacja makroekonomiczna Polski na tle krajów Europy Środkowo-Wschodniej, wydaje się najmniej dotknięta przez globalny kryzys gospodarczy. Jako jedyny kraj w regionie odnotowała wzrost PKB (1,0% r/r) w I połowie 2009 r., podczas gdy w pozostałych krajach odnotowano jego spadek (od 4,1% w Czechach do 18,8% na Łotwie). Jedną z przyczyn utrzymującego się w Polsce wzrostu PKB była mniejsza niż w innych krajach regionu otwartość gospodarki, jak również mniejszy udział środków transportu, urządzeń i maszyn w eksporcie niż w przypadku Czech, Słowacji czy Węgier. Relatywnie niewielki – w stosunku do zmniejszenia dynamiki importu – spadek dynamiki eksportu w I połowie 2009 r. w Polsce przyczynił się do poprawy salda na rachunku obrotów bieżących – deficyt obrotów bieżących zmalał o ponad połowę w porównaniu z końcem 2008 r. (odpowiednio 5,4% PKB w IV kw. 2008 r. i 2,5% PKB w II kw. 2009 r.).²

Sytuacja finansów publicznych w większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej (z wyjątkiem Bułgarii i Węgier) uległa pogorszeniu już

w 2008 r. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z maja br. wartość referencyjna deficytu sektora finansów publicznych (3% PKB) zostanie przekroczona w 2009 r. zarówno w Polsce (6,6% PKB), jak i w innych krajach regionu z wyjątkiem Bułgarii. Największy wzrost deficytu w br. spodziewany jest na Łotwie (z 0,4% PKB w ub.r. do 11,1% PKB) oraz w Słowenii (z 0,9% PKB w 2008 r. do 5,5% PKB w br.). Węgry, Łotwa i Rumunia w obliczu poważnych problemów gospodarczych, wpływających na stan finansów publicznych skorzystały z pomocy finansowej MFW, Banku Światowego, Unii Europejskiej i innych instytucji międzynarodowych w celu złagodzenia negatywnych skutków kryzysu. Pomimo relatywnie dobrej sytuacji gospodarczej i najmniejszej skali spowolnienia gospodarczego, deficyt sektora finansów publicznych w Polsce jest jednak jednym z najwyższych spośród krajów regionu (wyższy poziom KE prognozuje jedynie dla Łotwy).

3. DZIAŁANIA ANTYKRYZYSOWE W POLSCE

W reakcji na światowy kryzys finansowy oraz rekomendacje Komisji Europejskiej, zawarte w *European Economic Recovery Plan (EERP)*³ z 26 listopada 2008 r., polski rząd przedstawił 30 listopada 2008 r. *Plan stabilności i rozwoju*,

Plan jest podsumowaniem dotychczasowych działań podjętych przez rząd Polski i Narodowy Bank Polski mających na celu łagodzenie napięć w polskiej gospodarce, oraz zapowiedzią kolejnych działań antykryzysowych rządu⁴.

² Na podst. „Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego”, materiał opracowany przez Narodowy Bank Polski, Warszawa, wrzesień 2009

³ EERP miał na celu pobudzenie popytu dzięki zastosowaniu ekspansywnej polityki budżetowej w krajach członkowskich (KE rekomendowała impuls fiskalny w wysokości 170 mld euro, tj. ok. 1,3% PKB).

⁴ Część propozycji zaprezentowanych w *Planie stabilności i rozwoju* odnosiła się do wcześniej przyjętych ustaw (m.in. obniżka stawek PIT i składek do FUS – uchwalone na długo przed wystąpieniem poważnych perturbacji na globalnych rynkach, gwarancje dla depozytów bankowych, powołanie Komitetu Stabilności Finansowej). Niektóre działania z *Pla-*

W Planie zawarto - *Pakiet zaufania* NBP z 14 października 2008 r. gwarancje i poręczenia Skarbu Państwa, stymulację popytu inwestycyjnego i konsumpcyjnego, wskutek wejścia w życie w 2009 r. obniżek podatków uchwalonych w 2006 r. oraz ochronę rynku pracy, łagodzące skutki spowolnienia gospodarczego dla pracowników i przedsiębiorców, w tym:

1. Pomoc w spłacie kredytów mieszkaniowych dla osób, które utraciły pracę,
2. Wspieranie średnich i dużych przedsiębiorstw, realizujących projekty ważne dla polskiej gospodarki (przy wykorzystaniu pożyczek i gwarancji Agencji Restrukturyzacji Przemysłu).

Poza tym NBP:

3. Poszerzył wachlarz instrumentów wykorzystywanych dla utrzymania stabilności systemu finansowego, przede wszystkim bankowego, oraz potencjalnie poprawiających warunki kredytowania gospodarki przez banki, w tym:
 - a) te ukierunkowane na ograniczenie ryzyka związanego z zaburzeniem funkcjonowania międzybankowych rynków finansowych, a co za tym idzie ryzyka płynności wielu banków,
 - b) działania w obszarze zasilania płynnościowego indywidualnych banków.

Ponadto Polska została zaklasyfikowana do nielicznej grupy krajów, które mogą bezwarunkowo wykorzystać wprowadzony przez MFV instrument FCL (*Flexible Credit*

Line), który poprawia zdolność naszego kraju do skutecznego zarządzania sytuacją kryzysową.

nu jedynie częściowo wiązały się z kryzysem (np. znoszenie barier teleinformatycznych, liberalizacja handlu energią elektryczną). W Planie zawarto także *Pakiet zaufania* Narodowego Banku Polskiego z października 2008 r.

⁵ na podst. informacji Narodowego Banku Polskiego

Dostęp do FCL polepszył wyraźnie postrzeganie Polski przez inwestorów, co z kolei powinno sprzyjać ograniczeniu zmienności kursu złotego do innych walut oraz przyczynić się do obniżenia kosztów finansowania polskich podmiotów gospodarczych.

Istotne jest także to, że rząd korzysta z dodatkowych źródeł finansowania reform ze strony międzynarodowych instytucji finansowych. Polska otrzymała w lipcu br. drugą transzę pożyczki z Banku Światowego w wysokości 1 mld euro. Pożyczka ma wspierać reformy w sektorze zarządzania finansami publicznymi, środowiska biznesowego, zwiększeniu wydajności rynku pracy, oraz strukturalne usprawnienia w sferze finansów, ochrony zdrowia, edukacji i opieki społecznej. Z kolei Europejski Bank Inwestycyjny udzielił Polsce w czerwcu br. dwóch pożyczek na inwestycje infrastrukturalne – 1,2 mld euro na budowę płatnej autostrady A2 oraz 0,6 mld euro na współfinansowanie budowy obwodnicy Warszawy⁵.

4. MIKROEKONOMICZNE UWARUNKOWANIA ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI I INNOWACYJNOŚCI

Rzeczywistość ekonomiczna może zostać właściwie zinterpretowana jedynie dzięki rzetelnej analizie statystyczno-empirycznej zmieniającej się struktury istniejących instytucji. W przeprowadzonych badaniach przedsiębiorstw województwa świętokrzyskiego, analizie poddano m.in. potencjalny wpływ realizacji wspólnych przedsięwzięć, nawiązywania relacji międzyorganizacyjnych na konkuren-

cyjność sektora biznesu w województwie oraz na szeroko rozumiany rozwój gospodarczy, ze szczególnym uwzględnieniem korelacji zachodzących pomiędzy sferą przedsiębiorczości a samorządem i instytucjami publicznymi, aktywizacji organizacji pozarządowych w działalność na rzecz społeczności lokalnych, komercjalizacji obiektów zabytkowych, popularyzacji rzemiosła regionalnego, zróżnicowanie form działalności turystycznej i kulturalnej. Badania zostały przeprowadzone przez Stowarzyszenie Forum Pracodawców w ramach projektu: „Pro-Biz Innovatio. Rola zrzeszeń przedsiębiorstw w rozwoju praktyk proinnowacyjnych i budowaniu sieci współpracy biznesu i nauki na przykładzie Stowarzyszenia Forum Pracodawców” finansowanego ze środków europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach priorytetu 2 – wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach Zintegrowanego Program Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004 – 2006.

Opracowanie badań było możliwe dzięki przychylności samych przedsiębiorców w udzielaniu odpowiedzi oraz angażowaniu się w działania dotyczące projektu. Zaobserwowanie tendencji społecznych, które mogą przyczynić się do wykorzystywania dostępnych szans rozwoju gospodarczego, polegających na umiejętności współpracy międzyludzkiej w obrębie grup i organizacji w celu realizacji wspólnych interesów⁶ stało się punktem wyjścia do badań przedsiębiorstw stowarzyszonych w Forum Pracodawców.

Przyjmuje się, że „innowacje są to twórcze

zmiany w systemie społecznym, w strukturze gospodarczej, w technice oraz przyrodzie”⁷. Innowacje to wszelkie procesy badań i rozwoju zmierzające do zastosowania i użytkowania ulepszonych rozwiązań do techniki, technologii i organizacji⁸. Obecne korzyści związane z innowacjami w przemyśle są tak znaczące, że rządy większości krajów zdają sobie sprawę, iż bez sprecyzowanej polityki innowacyjnej nie dadzą sobie rady⁹.

Badania zostały przeprowadzone w miesiącu kwietniu i maju 2009 roku poprzez osobiste dotarcie (wizyty i telefony) do 50 wybranych przedsiębiorstw współpracujących ze Stowarzyszeniem Forum Pracodawców oraz wśród 10 instytucji otoczenia – samorządów lokalnych i uczelni wyższej. Operatem badawczym były nazwy przedsiębiorstw, a wielkość próby uzależniona była od liczby przedsiębiorstw faktycznie współpracujących ze Stowarzyszeniem. Instrumentem badawczym był kwestionariusz ankiety. Ankieta została tak skonstruowana, aby odpowiedzieć na pytania: jaką rolę odgrywają w sieci lokalnej wszystkie przedsiębiorstwa, jak bardzo zaangażowane są poszczególne firmy w budowanie relacji, jakim kapitałem dysponują i jak zaawansowane są w nich innowacje oraz strategia wspierania finansowania działalności przez środki Unijne. Istnienie współpracy generującej synergię i pobudzającej innowacje wyraża się poprzez występowanie w określonym natężeniu relacji międzyorganizacyjnych. W badaniach zostały wyróżnione cztery relacje: rynkowa, praw-

⁶ F. Fukuyama., *Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa – Wrocław, PWN 1997, s. 20

⁷ S. Marciniak., *Innowacje i rozwój gospodarczy*, Politechnika Warszawska 1998, s. 8

⁸ A. Pomykański., *Innowacje*, Łódź, Politechnika Łódzka 1997, s. 8

⁹ Z. Olesiński. A.Sabat., *Rola zrzeszeń przedsiębiorstw w rozwoju praktyk proinnowacyjnych i budowaniu sieci współpracy biznesu i nauki na przykładzie Stowarzyszenia Forum Pracodawców*, Kielce 2009

na, kapitałowa i społeczna. Zaawansowanie innowacji było badane jako kluczowy czynnik sprzyjający wzrostowi konkurencyjności. Przedsiębiorstwa precyzowały, w jakim stopniu wykorzystują źródła danych o innowacyjności, ile innowacyjnych zmian wprowadziły, jakie mają plany oraz środki na kolejne.

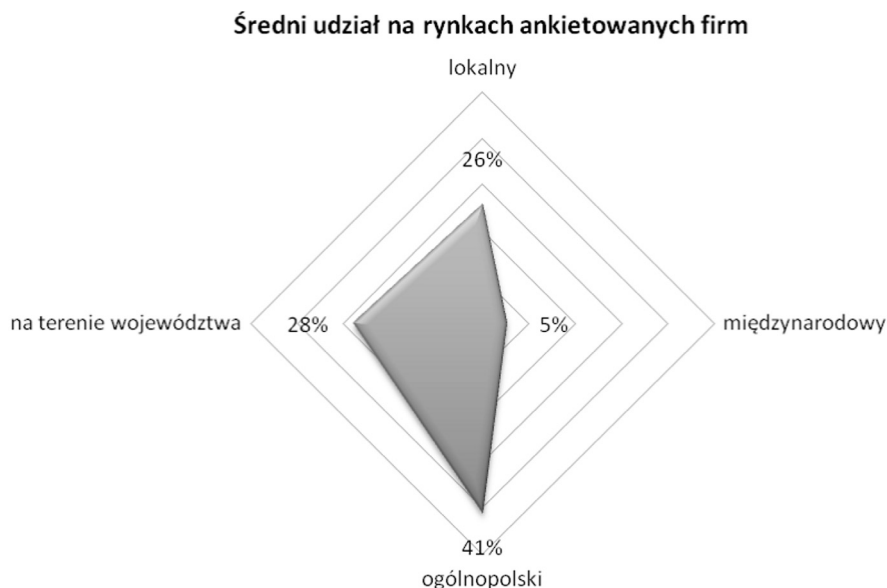
Respondentami wśród 50 przedsiębiorstw byli właściciele oraz kadra zarządzająca i pracownicy badanych przedsiębiorstw. W badaniu przeważały firmy średnie i duże, zatrudniające powyżej 50 pracowników (16 przedsiębiorstw) oraz zatrudniające 6-10 pracowników (10 przedsiębiorstw). Wśród badanych przedsiębiorstw przeważały usługowe (80%). Przedsiębiorstw produkcyjnych i handlowych przebadano po 18%. Badane przedsiębiorstwa posiadają głównie udziały w rynku ogólnopolskim (41%), na terenie województwa (28%), na rynku lokalnym (26%) oraz międzynarodowym (5%).

Przedsiębiorstwa współpracujące z Forum Pracodawców w 44% reprezentowane są przez firmy budowlane i w 26 % przez firmy usługowe. Wysokie technologie, branże elektroniczne, informacyjne i telekomunikacyjne to kolejne 20 % badanych firm. 10 % to przedsiębiorstwa innych branż (chemicznej, finansowej, kulturalnej, tekstylnej, spożywczej itp.)

Ciekawym elementem badania jest obserwacja wpływu efektywnej absorpcji funduszy strukturalnych na wzrost przychodów przedsiębiorstw. Wśród badanych, aż 68 % odnotowało wzrost przychodów, a na 17 przedsiębiorstw korzystających ze środków UE – jedenaście odniosło sukces.

Specyfika badanych przedsiębiorstw pokazuje, że jeśli firma posiada strategię rozwoju (82% badanych przedsiębiorstw), to jest ona znana właścicielowi, który ją opracował, grupie kluczowych pracowników (78%), a także

Wykres 1.



Źródło: A. Sabat, opracowanie własne na podstawie badań.

Tabela 1. Finansowanie w przedsiębiorstwach

Źródła finansowania innowacji	Ilość odpowiedzi
środki własne	57
dotacje	28
kredyty bankowe	27
zasilanie kapitałowe od właściciela, rodziny, przyjaciół	9
inne	6

Źródło: A. Sabat, opracowanie własne na podstawie badań

pozostałym jednostkom współpracującym: partnerom (68%), klientom (58%) dostawcom (48%). Najczęściej strategia jest spisana w formie dokumentu i w konsekwencji jest komunikowana wewnątrz i na zewnątrz firmy.

Przedsiębiorstwa, które nie mają wdrożonej strategii rozwoju, (z której wynika ciągłe podnoszenie innowacyjnych rozwiązań w firmie, a w konsekwencji budowanie przewagi konkurencyjnej), myśli o innowacjach dopiero,

Wykres 2.

Źródło: A. Sabat, opracowanie własne na podstawie badań.

w sytuacji gdy czuje bezpośrednie zagrożenie ze strony konkurencji. 34% z badanych przedsiębiorstw – głównie branży produkcyjnej mają wdrożony (bądź też są w trakcie wdrażania) system zarządzania jakością, który pośrednio wymusza na przedsiębiorcach pewne rozwiązania podnoszące innowacyjność. Szkolenia nie są traktowane jedynie jako koszt, tylko proces procentujący w przyszłości. Aż 569 innowacji w przedsiębiorstwach jest wdrożonych, bądź na etapie wdrażania, a zaplanowanych – 366.

Zdecydowana większość firm planuje w najbliższym czasie przeznaczyć środki na innowacje głównie na nowe produkty, usługi i procesy. Niestety bardzo niewiele firm planuje skorzystać z zewnętrznych źródeł finansowania. Głównymi barierami w tym obszarze są: brak wiedzy i wysoki stopień biurokratyzacji podczas aplikowania o środki oraz dostęp do nich.

Najważniejszym czynnikiem skłaniającym przedsiębiorstwa do innowacyjności są nowe możliwości technologiczne (96% respondentów) oraz presja ze strony odbiorców i chęć rozszerzenia dotychczasowego asortymentu.

WYBRANE WNIOSKI:

1. Poprawa zarządzania innowacjami w dużym stopniu wpłynie na prowadzoną działalność badanych przedsiębiorstw.
2. Poziom innowacyjności zbadanych firm jest bardzo zróżnicowany. Zależy od wielu czynników takich jak: branża, wielkość czy poziom rozwoju kultury organizacyjnej. Firmy produkcyjne mają wyższy poziom innowacyjności w porównaniu z firmami usługowymi, bogatymi w wiedzę. W dużej

mierze jest to spowodowane wdrożonymi systemami jakości i większą świadomością w tym obszarze.

3. Z badań wynika, iż istotnym czynnikiem rozwoju przedsiębiorstw będzie wdrażanie w nich idei zrównoważonego rozwoju oraz ścisłej współpracy nie tylko z innymi przedsiębiorstwami, ale także z organizacjami i instytucjami otoczenia: organizacjami pozarządowymi i jednostkami samorządów terytorialnych¹⁰.
4. Wzrost kapitału intelektualnego sprzyja transferowi technologii i wdrażaniu innowacji w przedsiębiorstwach tworzących sieci współpracy.
5. We współczesnej gospodarce coraz większe znaczenie dla jej wzrostu i rozwoju mają tak zwane miękkie czynniki zarządzania; a więc przede wszystkim zasoby wiedzy organizacji i kwalifikacje jej pracowników.
6. Istotnym elementem rozwoju przedsiębiorczości jest współpraca organizacji w sieciach międzyorganizacyjnych (np. klastrach).
7. Powstawaniu i rozwojowi przedsiębiorczości generującej innowacje sprzyja budowa kapitału intelektualnego i zaufania wśród przedsiębiorców.

Należy brać pod uwagę, że w najbliższych latach w Polsce najprawdopodobniej nastąpi spowolnienie wzrostu gospodarczego z możliwością wystąpienia recesji. Obecny kryzys jest wyrazem nie tylko konkretnych zdarzeń i procesów w sferze finansowej, ale także rezultatem przemian w gospodarce i w sposobie

¹⁰ por. Leśniewski M. A., Konkurencyjność jako stymulator rozwoju regionu na przykładzie gmin województwa świętokrzyskiego-wyniki badań, w: Regionalizm i lokalizacja pod red. Jana Rymarczyka, Bogusławy Skulskiej, Wawrzyńca Michalczyka wyd. Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2009

sprawowania władzy w wysoko rozwiniętych krajach. Dotyczy to w szczególności powstania napięć społecznych wokół zasad podziału produktu krajowego, co znalazło wyraz w systemowym zagrożeniu pozycji społecznej wielu grup gorzej sytuowanych (przejawia się to na przykład w trudnościach spłaty kredytu); czy też presji ekonomicznej wywieranej na kraje rozwinięte¹¹. Celowe wydaje się zmniejszenie tych napięć co pociąga konieczność znacznych i wieloletnich nakładów i prawdopodobnie reform wielu instytucji międzynarodowych jak Bank Światowy, czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Sytuacja w Polsce w stosunkowo małym stopniu wynika z uwarunkowań wewnętrznych, dodatkowo w pewnej części może być łagodzone przez realizację programów UE. Wychodzenie z obecnego kryzysu prawdopodobnie wiązać się będzie z koniecznością znacznej, skutkiem tego rozłożonej na lata restrukturyzacji gospodarki tak globalnej jak i krajowej oraz restrukturyzacji poszczególnych przedsiębiorstw – preferującej wzrost ich innowacyjności i przedsiębiorczości.

PODSUMOWANIE

Warunkiem koniecznym transferu olbrzymiego kapitału ludzkiego i inwestycyjnego powyższej badanej grupy jest przywrócenie wolności osobistej i gospodarczej tak przedsiębiorcom, jak i wszystkim najbardziej zdolnym, twórczym i pracowitym obywatelom.

SŁOWA KLUCZOWE

Przedsiębiorstwo, mikroekonomia, makroekonomia, Fundusz Walutowy, Komisja Europejska.

STRESZCZENIE

Tezy i rezultaty zawarte w prezentowanym referacie są częścią wyników badań przeprowadzonych w miesiącu kwietniu i maju 2009, w regionie świętokrzyskim w ramach priorytetu 2 – wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach Zintegrowanego Program Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004 – 2006 oraz analizy czynników makroekonomicznych oddziałujących na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

Gospodarka rynkowa jest oparta na dwóch fundamentalnych zasadach wolności gospodarczej i prywatnej własności. Swoboda w podejmowaniu decyzji gospodarczych z jednej strony i pełne ponoszenie finansowych konsekwencji przez właściciela z drugiej strony mają gwarantować, na konkurencyjnym rynku, jak najlepsze wykorzystanie gospodarczych zasobów i odpowiednie dopasowanie produkcji do potrzeb konsumenta.

SUMMARY

The necessary condition for the transfer of the huge human and investment capital and this test group is to restore personal liberty and economic for entrepreneurs and to all the most talented, creative and industrious citizens.

¹¹ na podst. Leśniewski M. A. Uwarunkowania rozwoju globalizacji i jej znaczenie w funkcjonowaniu gospodarek, zeszyty naukowe Uniwersytetu w Żylinie, Słowacja, Riesenie krizovych situacii v specifickom prostredii, Žyľina 2008

BIBLIOGRAFIA

- Fukuyama F., *Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa – Wrocław, PWN 1997
- Leśniewski M. A. *Uwarunkowania rozwoju globalizacji i jej znaczenie w funkcjonowaniu gospodarek*, zeszyty naukowe Uniwersytetu w Żylinie, Słowacja, *Riesenie krizovych situacii v specifickom prostredi*, Żylina 2008
- Leśniewski M. A., *Konkurencyjność jako stymulator rozwoju regionu na przykładzie gmin województwa świętokrzyskiego-wyniki badań*, w: *Regionalizm i lokalizacja* pod red. Jana Rymarczyka, Bogusławy Skulskiej, Wawrzyńca Michalczyka wyd. Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2009
- Marciniak S., *Innowacje i rozwój gospodarczy*, Politechnika Warszawska 1998
- Olesiński Z. Sabat A., *Rola zrzeszeń przedsiębiorstw w rozwoju praktyk proinnowacyjnych i budowaniu sieci współpracy biznesu i nauki na przykładzie Stowarzyszenia Forum Pracodawców*, Kielce 2009
- Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego*”, materiał opracowany przez Narodowy Bank Polski, Warszawa, wrzesień 2009
- Pomykański A., *Innowacje*, Łódź, Politechnika Łódzka 1997
- Przybytniowski J.W., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w krajach Unii Europejskiej*, Lipowski Mikulas, Słowacja 2009

NOTA O AUTORACH

- Dr Jarosław W. Przybytniowski**, adiunkt – Instytut Ekonomii, Wydział Zamiejscowy Nauk o Społeczeństwie w Stalowej Woli, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.
- Mgr Anna Sabat**, asystent w Instytucie Zarządzania Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego Jana Kochanowskiego w Kielcach.

Mgr Marian Szołucha

Sytuacja budżetowa i zadłużenie krajów strefy euro w latach 1995-2007

Analiza porównawcza

Budgetary and debt situation in the euro zone member states in the years 1995-2007. Comparative analysis

Zasady funkcjonowania strefy euro wniosły bardzo wiele zmian do sposobów i celów realizacji polityki fiskalnej przez poszczególne państwa Unii Europejskiej. Po upływie dekady od momentu, w którym zaczęły one obowiązywać, można już podjąć próbę oceny ich rezultatów. W tym celu – oprócz okresu 1999-2007 – warto objąć analizą również dane z lat 1995-1998, a więc z czasu bezpośrednio poprzedzającego wprowadzenie euro¹. Ich uwzględnienie jest bowiem niezbędne do dokonania pełniejszej oceny badanych zjawisk. Natomiast zamknięcie zakresu badań na roku 2007 wynika z chęci nieuwzględnienia skutków ogólnoświatowego załamania koniunktury gospodarczej, które rozpoczęło się właśnie w tym okresie. Sytuacja obecna, czyli w II połowie 2009 r., jest bowiem na tyle dynamiczna, że wnioski z ewentualnej analizy polegającej na przewidzeniu lub próbie podsumowania dotychczasowych zmian wywołanych kryzysem, byłyby obarczone wysokim prawdopodobieństwem wystąpienia poważnych błędów.

Występowanie deficytu budżetowego oraz długu publicznego jest immanentną cechą gospodarki rynkowej. Problem, któremu naprzeciw próbują wyjść regulacje obowiązujące w strefie euro, polega na skali obu zjawisk. Ponadto, należy stwierdzić, że kwestia polityki fiskalnej odgrywa szczególnie istotną rolę w tych krajach UGiW, które przed przyjęciem wspólnej waluty nie zrealizowały odpowiednich reform finansów publicznych.

Do przyjęcia euro pierwotnie zakwalifikowano 11 krajów. Jednak wkrótce do grupy tej dołączyła Portugalia. I tak, 2 maja 1998 r. Rada Europejska ostatecznie zatwierdziła pierwszy skład członkowski strefy². Niestety, jak wynika z danych zawartych w tabelach 1 i 2, finansom publicznym znacznej części tych państw wciąż daleko było do spełnienia deficytowego (max 3% PKB) i zadłużeniowego (max 60% PKB) kryterium zbieżności. O ich dopuszczeniu do uczestnictwa w obszarze euro zdecydowały więc głównie względy polityczne.

Jednak już na podstawie poniższych statystyk można wnioskować, że – generalnie rzecz ujmując – od czasu wprowadzenia euro finanse publiczne

¹ Rok 1995 umownie przyjmuje się za punkt startu procesów konsolidacji finansów publicznych.

² Belgia, Niemcy, Hiszpania, Francja, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Austria, Portugalia i Finlandia przyjęły euro w formie bezgotówkowej 1 stycznia 1999 r., a w formie gotówkowej 1 stycznia 2002 r. Grecja natomiast – w formie bezgotówkowej 1 stycznia 2001 r., a w gotówkowej, razem z pozostałymi krajami, 1 stycznia 2002 r.

krajów członkowskich UGiW ulegały systematycznej poprawie. Zdyscyplinowana polityka budżetowa (w co najmniej kilku przypadkach narzucona przecież dopiero przez zasady funkcjonowania strefy euro) doprowadziła do istotnego polepszenia tak relacji salda budżetu państwa (budżet centralny, budżety regionalne i lokalne oraz fundusze ubezpieczenia społecznego), jak i długu publicznego do PKB.

Kilkuletni okres bezpośrednio poprzedzający rok 1999 charakteryzował się intensywnymi działaniami większości krajów UE, nakierowa-

nymi na spełnienie budżetowego i zadłużeniowego kryterium zbieżności. Warto pamiętać, że przy kształtowaniu pierwszego składu członkowskiego strefy euro wiosną 1998 r., brano pod uwagę statystyki z 1997 r. Dane zawarte w tabeli 2 dowodzą, że okres intensywnych – i w rezultacie skutecznych – działań mających na celu zredukowanie deficytów budżetowych poszczególnych krajów trwał przez kolejne 2 lata. Doprowadziło to również do zmniejszenia relacji ich długu publicznego do PKB. Biorąc pod uwagę całą UGiW, wskaźnik ten spadł

Tabela 1. Salda budżetów krajów strefy euro w latach 1995-2007.

Kraj/rok	Saldo budżetu (proc. PKB): deficyt (-)/nadwyżka (+)												
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Belgia	-4,0	-3,7	-1,9	-0,9	-0,4	0,2	0,6	0,0	0,0	0,0	-2,3	0,4	-0,2
Niemcy	-3,3	-3,4	-2,7	-2,2	-1,5	1,3	-2,9	-3,7	-4,0	-3,8	-3,4	-1,6	0,0
Grecja	-9,1	-7,5	-4,0	-2,4	-1,8	-4,1	-6,1	-0,4	-5,6	-7,3	-5,1	-2,5	-2,8
Hiszpania	-7,1	-5,0	-3,2	-2,6	-1,2	-0,9	-0,5	-5,2	-0,2	-0,3	1,0	1,8	2,2
Francja	-4,9	-4,2	-3,0	-2,7	-1,8	-1,4	-1,6	-0,3	-4,1	-3,6	-2,9	-2,5	-2,7
Irlandia	-2,1	-0,6	0,7	2,3	2,4	4,4	0,8	-3,2	0,4	1,3	1,2	2,9	0,3
Włochy	-7,7	-7,1	-2,7	-2,8	-1,7	-0,6	-3,2	-2,9	-3,5	-3,5	-4,2	-4,4	-1,9
Luksemburg	1,8	2,7	3,6	3,2	3,5	6,0	6,1	2,1	0,5	-1,2	-0,1	0,7	2,9
Holandia	-4,0	-1,8	-1,1	-0,8	0,7	2,2	-0,2	-2,0	-3,1	-1,7	-0,3	0,6	0,4
Austria	-5,1	-3,8	-1,7	-2,4	-2,3	-1,5	0,1	-0,5	-1,6	-1,2	-1,6	-1,4	-0,5
Portugalia	-5,7	-3,8	-2,7	-2,3	-2,8	-2,8	-4,2	-2,9	-2,9	-3,4	-6,1	-3,9	-2,6
Finlandia	-4,6	-3,2	-1,5	1,3	2,2	7,1	5,2	4,1	2,5	2,3	2,7	3,8	5,3
Słowenia	-	-	-	-	-	-3,5	-3,9	-2,5	-6,5	-2,3	-1,5	-1,2	-0,1
Cypr*	-	-	-	-	-	-2,4	-2,3	-4,4	-9,8	-4,1	-2,4	-1,2	3,3
Malta*	-	-	-	-	-	-6,2	-6,6	-5,5	-2,7	-4,9	-3,1	-2,5	-1,8
Obszar euro	-4,8	-4,3	-2,6	-2,2	-1,3	0,1	-1,9	-2,6	-3,1	-2,8	-2,6	-1,6	-0,6

Kolorem szarym zaznaczono okres, w którym poszczególne kraje były już członkami strefy euro.

* Cypr i Malta przyłączyły się 1 stycznia 2008 r.

Źródło: zestawienie własne na podstawie: *Annual Report. European Central Bank, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001; Statistics Pocket Book. European Central Bank, November 2003, November 2004, October 2005, March 2007, April 2008, October 2008.*

z 74,8% w 1997 r. do 68,8% w 2001 r. Warto też zwrócić uwagę na to, że największy sukces w zakresie redukcji długu publicznego w stosunku do PKB odniosły w tym okresie kraje, które w 1999 r. przyjmowały euro z największym długiem, czyli Belgia i Włochy. Mimo to, w 2001 r. aż 4 z 12 państw UGiW odnotowały poziom długu publicznego przewyższający referencyjną wielkość 60% PKB. Były to, obok wymienionych Belgii i Włoch: Grecja oraz Austria.

Jeśli natomiast chodzi o relację samego de-

ficytu budżetowego do PKB, to, jak widać, była ona coraz niższa w okresie 1997-2000. Pierwsze dwa lata funkcjonowania euro przypadły bowiem na okres korzystnej koniunktury. Już sam ten fakt zaowocował wyraźną poprawą sald budżetów poszczególnych krajów członkowskich. W odniesieniu do całej strefy, w 2000 r. właściwie zniknął deficyt budżetowy. Był to jednak koniec tej pozytywnej tendencji. Zatrzymała się ona na poziomie +0,1% PKB (wg innych szacunków -0,5% PKB, a nawet -0,8% PKB³).

Tabela 2. Dług publiczny krajów strefy euro w latach 1995-2007.

Kraj/rok	Dług publiczny (proc. PKB)												
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Belgia	132,2	128,3	125,3	119,3	114,9	109,1	108,0	103,3	98,6	94,2	92,2	88,2	84,9
Niemcy	58,3	59,8	60,9	60,9	61,2	60,2	59,6	60,3	63,8	65,6	67,8	67,5	65,0
Grecja	111,8	111,6	108,7	105,0	105,2	114,0	114,4	110,7	97,9	98,6	98,0	95,3	94,5
Hiszpania	64,2	68,0	66,7	64,6	63,1	61,1	56,3	52,5	48,7	46,2	43,0	39,7	36,2
Francja	52,8	57,1	59,3	59,5	58,5	56,8	56,8	58,2	62,9	64,9	66,7	64,2	64,2
Irlandia	78,9	74,1	65,1	55,1	48,6	38,3	35,9	32,2	31,1	29,5	27,4	25,1	25,4
Włochy	125,3	122,1	120,1	116,4	114,9	111,2	110,9	105,6	104,3	103,8	106,2	106,8	104,0
Luksemburg	5,8	6,2	6,0	6,3	5,9	5,5	6,7	6,5	6,3	6,4	6,2	6,6	6,8
Holandia	79,0	75,3	70,0	66,8	63,1	55,9	51,5	50,5	52,0	52,4	52,3	47,9	45,4
Austria	69,4	68,3	64,7	63,9	67,5	65,8	67,0	65,8	64,6	63,8	63,4	61,7	59,1
Portugalia	65,9	63,6	59,1	54,8	54,3	53,3	53,6	55,5	56,9	58,3	63,7	64,8	63,6
Finlandia	58,1	57,1	54,1	48,8	47,0	44,6	43,6	41,3	44,3	44,1	41,4	39,2	35,4
Słowenia	-	-	-	-	-	27,4	28,4	29,1	27,9	27,6	27,4	27,1	24,1
Cypr*	-	-	-	-	-	61,6	61,9	64,7	68,9	70,2	69,1	65,2	59,8
Malta*	-	-	-	-	-	56,4	63,5	60,1	69,3	72,7	70,8	64,7	62,6
Obszar euro	73,4	75,2	74,8	73,7	72,7	70,5	68,8	68,2	69,1	69,5	70,3	68,6	66,3

Kolorem szarym zaznaczono okres, w którym poszczególne kraje były już członkami strefy euro.

** Cypr i Malta przyjęły euro 1 stycznia 2008 r.*

Źródło: j.w.

³ W tabelach 1 i 2 nie zostały bowiem ujęte dochody ze sprzedaży licencji UMTS w 6 krajach członkowskich UGiW. A warto zauważyć, że były to kwoty istotne z punktu widzenia budżetów poszczególnych państw. W Niemczech na przykład wyniosły 2,5% PKB.

W tym miejscu należałoby sięgnąć nieco głębiej – do drugiej połowy lat 80-tych oraz pierwszej połowy lat 90-tych – i zwrócić uwagę, że Grecja i Włochy to kraje, które od lat miały bodaj najgorsze z całej „starej” UE doświadczenia w zakresie polityki fiskalnej. Wystarczy wspomnieć 12-procentowy średni wskaźnik ich deficytów w latach 1985-1995. Z kolei Hiszpanii oraz Portugalii odnotowały silny wzrost deficytu w ciągu lat 1993-1994. Był on związany z kryzysem wokół zawirowań w systemie walutowym ERM. Na przeciwległym biegunie wypada natomiast umieścić Irlandię oraz Niemcy. Oba te kraje prowadziły bowiem w latach 1985-1995 na tyle zdyscyplinowaną politykę fiskalną, że ich deficyty budżetowe w zasadzie nie przekraczały poziomu 3% PKB.

Rok 2001 przyniósł jednak pogorszenie sytuacji (wszędzie z wyjątkiem Luksemburga). Łączne saldo budżetowe strefy euro w relacji do PKB spadło do -1,5%. W przypadku niektórych krajów oznaczało to spadek poziomu nadwyżek w budżecie, w przypadku innych – pojawienie się deficytów lub ich wzrost. Portugalia i Grecja, jako pierwsze kraje UGiW, zanotowały wówczas wzrost deficytów do poziomu znacznie przekraczającego wartość referencyjną 3% PKB. Zmianę tę spowodowało ogólne osłabienie koniunktury gospodarczej na świecie, które przyczyniło się do zmniejszenia dochodów budżetowych z tytułu podatków oraz zwiększenia wydatków na cele socjalne, ale także – choć w mniejszym stopniu – realizacja przez rządy kilku krajów reform obliczonych na zredukowanie obciążeń podatkowych, którym, w większości przypadków, nie towarzyszyły działania obniżające poziom wydatków budżetowych. Jednak patrząc przez pryzmat sytuacji poszczególnych państw strefy euro, stwierdzić należy, że o ile w 1997 r. tylko 2 z nich – Irlandia oraz

Luksemburg odnotowały nadwyżkę budżetową, o tyle w 2001 r. mogły się nią pochwalić również: Belgia, Austria oraz Finlandia, a saldo finansów Hiszpanii i Holandii było bardzo bliskie równowagi.

W 2002 r. sytuacja nadal się pogarszała. Najgroźniejszy był fakt, że wśród pogrążonych w deficycie przewyższającym poziom konwergencji znalazły się Niemcy i Francja, a więc kraje, które generowały ponad połowę łącznego PKB strefy euro. Warto podkreślić jest również to, że w 2002 r. ponownie pojawiły się deficyty budżetowe w krajach, które zdolowały w poprzednich latach dojść do równowagi budżetowej (Austria, Holandia, Irlandia). Stosunkowo duży deficyt utrzymywał się we Włoszech (2,9% PKB). Kraj ten, próbując zapobiec pojawieniu się ujemnego salda w swoim budżecie, podejmował różne działania dotyczące zarówno dochodów, jak i wydatków budżetowych, ale były to głównie działania doraźne, a nie strukturalne.

W tych samych latach sytuacja budżetowa państw UE spoza obszaru euro, czyli Danii, Szwecji i Wielkiej Brytanii, przedstawiała się w sposób dość dobry, choć niejednakowy. Osiągane przez te kraje wskaźniki dotyczące salda budżetu oraz długu publicznego kształtowały się wówczas na stosunkowo korzystnym, biorąc pod uwagę obowiązujące w Unii wartości referencyjne, poziomie.

Zakumulowane wcześniej zarówno przez Danię, Szwecję, jak i Wielką Brytanię dość znaczne nadwyżki budżetowe, od 2001 r. zaczęły jednak ulegać istotnemu zmniejszeniu. Wielka Brytania na przykład odnotowała w 2002 r. deficyt w wysokości 1,4% PKB. Było to jednak rezultatem przede wszystkim świadomej polityki zwiększania wydatków, a w niewielkim tylko stopniu zmiany koniunktury. W Wielkiej

Brytanii bowiem nie nastąpiło wówczas tak silne osłabienie wzrostu gospodarczego, jak w niektórych krajach strefy euro. Tamtejszy rząd realizując program poprawy poziomu usług publicznych (głównie ochrony zdrowia, transportu i edukacji), po prostu godził się na deficyt budżetowy (po części natomiast na zwiększenie ciężarów podatkowych).

Z kolei w Szwecji podstawą starań o utrzymanie dobrej sytuacji budżetowej było traktowanie jej jako niezbędnego warunku dla zapewnienia harmonijnego funkcjonowania silnie rozwiniętego systemu świadczeń społecznych. A ten był uważany za niezwykle istotny filar stabilności społecznej i całego szwedzkiego modelu państwa. Ponadto, w kraju tym dość powszechne było już wówczas przekonanie, że deficyt budżetowy, poza osłabieniem możliwości rozwoju gospodarki, generuje koszty w postaci zwiększonych odsetek od długu, przez co ogranicza środki, które mogłyby być przeznaczone na finansowanie systemu socjalnego.

Rok 2003 był kolejnym rokiem, podczas którego doszło do pogorszenia ogólnej sytuacji budżetowej w strefie euro. 3 kraje – Niemcy, Grecja oraz Francja znacząco przekroczyły wówczas dopuszczalny próg deficytu, odnosząc ujemne salda w swoich finansach na poziomach odpowiednio – 4,0%, 5,6% i 4,1% PKB. Deficyty czterech innych państw były zbliżone do wartości 3%.

Poprawę przyniósł dopiero rok 2004, kiedy w wyniku ożywienia ogólnej koniunktury ekonomicznej, dochody z podatków zaczęły płynąć do budżetów państw obszaru euro nieco szerszym strumieniem. Deficyt zmalał wtedy (w Irlandii wzrosła nadwyżka) – w porównaniu z rokiem poprzednim – w przypadku sześciu z nich, co pozwoliło całej strefie poprawić swoje saldo

o 0,3% PKB (z -3,1% do -2,8% PKB).

2005 r. był drugim z rzędu rokiem, w którym malały deficyty i pojawiały się lub rosły nadwyżki budżetowe. Poprawę salda finansów publicznych odnotowało wówczas 8 z trzynastu krajów członkowskich strefy (jej ogólny deficyt zmalał do -2,6% PKB).

Polepszenie sytuacji na naprawdę dużą skalę, bo we wszystkich bez wyjątku państwach unii walutowej, przyniósł jednak dopiero rok 2006. Ich zbiorczy deficyt stopniał – z roku na rok – wówczas aż o 1% PKB. Poprawa ta była jednak przede wszystkim wynikiem dalszego silnego wzrostu gospodarczego (w szczególności wzrostu produkcji) i związanych z nim coraz większych, często nieoczekiwanych, wpływów do budżetów. Tylko w niewielkim stopniu wynikała natomiast z efektywnej konsolidacji fiskalnej.

Korzystne warunki utrzymywały się również w ciągu całego następnego roku. Dlatego, w rezolucji z lutego 2007 r., w sprawie sytuacji gospodarki europejskiej, zatytułowanej „Sprawozdanie przygotowawcze na temat ogólnych wytycznych dla polityki gospodarczej na rok 2007”⁴ Parlament Europejski wezwał kraje członkowskie do wykorzystania sprzyjających okoliczności w celu poprawy stanu finansów publicznych, a w rezultacie – zapewnienia trwałej i jakościowej poprawy w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

Podsumowując, należy stwierdzić, że deficyt budżetowy stanowi – jak dotąd – nieodłączny element gospodarek o charakterze rynkowym, i to zarówno tych wysoko, jak i średnio rozwiniętych. Co nie znaczy, że wśród państw UGiW nie ma takich, które od dłuższego czasu utrzymują w swoich finansach dodatnie salda. Luksemburg na przykład osiągnął w latach 1997-1999 nadwyżkę na

⁴ Dz.U. C 287E z 29. 11. 2007 r.

poziomie 3,2%-3,6% PKB, a w latach 2000-2001 – 6,0%-6,1% PKB. Analogiczna sytuacja miała miejsce w Irlandii, gdzie saldo budżetowe wykazywało w latach 1997-2000 nadwyżkę o rosnącej tendencji (kolejno: 0,7% PKB, 2,3% PKB, 2,4% PKB i 4,4% PKB). Nawet w okresie dekonunktury (2001-2002), irlandzki budżet pozostawał w niezłej kondycji, z tą jednakże różnicą, że tendencja zmian jego salda była wtedy malejąca (kolejno: 1,7% PKB i -0,4% PKB). Od 2003 r. nadwyżka jednak powróciła i znowu zaczęła rosnąć. Podobnie było w Finlandii, której budżet, w całym okresie 1998-2002 wykazywał dodatnie saldo. W 2000 r. zanotowano tam najwyższy jak dotąd poziom nadwyżki (7,1% PKB) ze wszystkich krajów strefy euro.

Regułą jest jednak zjawisko, które polega na automatycznym pogarszaniu się salda budżetu w okresie osłabienia ogólnej koniunktury gospodarczej. Fakt ten należy zresztą uznać za jedno z najpoważniejszych źródeł problemów na drodze do pełnego sprostania kryteriom budżetowej konwergencji. Szczególne znaczenie ma on jednak w tych krajach, które przed przyjęciem wspólnej waluty nie zdołały przeprowadzić wystarczająco głębokich reform finansów publicznych. Dowodem na to były trudności z dyscypliną budżetową, które wystąpiły w pierwszych latach bieżącej dekady w Niemczech, Francji, Portugalii czy Włoszech. Osłabienie wzrostu gospodarczego, jakie miało miejsce w większości krajów europejskich w 2001 r., obnażyło liczne słabości finansów publicznych jednak nie tylko tam, ale również w pozostałej części UE. Od tamtej pory niemal nieprzerwanie toczy się dyskusja nad słuszością obowiązujących

w strefie euro regulacji prawnych, nakierowanych na ograniczanie ryzyka powstawania, utrzymywania się i wzrostu deficytów budżetowych.

W kontekście przyszłych wysiłków na drodze do redukcji długu publicznego, należy natomiast stwierdzić, że ich skuteczność będzie uzależniona w głównej mierze od dynamiki wzrostu gospodarczego i sald budżetów krajów UGiW. Zależność tę obrazuje zestawienie zawarte w tabeli 3, które oparte jest na hipotetycznym założeniu, że wyjściowy poziom relacji długu do PKB to 100%, a docelowy 60%. Czas dostosowania rozważony jest tu w zależności od nominalnej stopy wzrostu gospodarczego (w pierwszym przypadku wynosi on 3%, w drugim 4%, a w trzecim 5%) oraz od stanu budżetu (saldo w stosunku do PKB równe: 0%, 0,5%, 1% lub 1,5%⁵).

Jak widać, nawet przy zrównoważonym budżecie i stosunkowo przyzwoitym wzroście gospodarczym rzędu 5%, czas potrzebny do zredukowania długu publicznego z poziomu 100% do wartości referencyjnej, a więc 60% PKB, to 10 lat. Ale już przy deficycie budżetowym wynoszącym 1,5% i 3-procentowym wzroście gospodarczym, okres ten wydłuża się ponad pięciokrotnie – do 53 lat.

Zestawienie to pozwala uzmysłowić sobie, jak czasochłonnym procesem jest obniżanie poziomu zadłużenia państw i jak wiele zależy tu od dynamiki wzrostu gospodarczego oraz od utrzymywania dyscypliny w finansach publicznych. Natomiast dla krajów, które nie mają obecnie problemów ze zbyt wysokim zadłużeniem, wyliczenia te stanowią przestrożę przed uleganiem pokusie zaciągania licznych zobowiązań finansowych w przyszłości. W polityce

⁵ Każdy z tych 4 wariantów jest sam w sobie dość optymistyczny. Zakłada równowagę lub nieznacznej wielkości deficyt budżetowy.

Tabela 3. Okres potrzebny do obniżenia relacji długu publicznego do PKB z poziomu 100% do 60%.

Kryterium	Nominalna stopa wzrostu PKB (w proc.)		
	5,0	4,0	3,0
Saldo budżetu (proc. PKB)			
0,0	10	13	17
-0,5	12	15	22
-1,0	14	19	30
-1,5	17	25	53

Źródło: *Public Finances in EMU 2003, "European Economy" No 3/2003, European Commission, Directorate-General For Economic and Financial Affairs, Brussels 2003.*

budżetowej z pewnością warto więc trzymać się zasady, że „lepiej zapobiegać, niż leczyć”.

Można śmiało stwierdzić, że lekkomyślność w zakresie zadłużenia publicznego, destabilizując finanse publiczne, zagraża rozwojowi gospodarczemu, a przez to samym podstawom funkcjonowania państwa i sprawnemu realizowaniu przez nie funkcji, takich jak zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego obywateli.

SŁOWA KLUCZOWE

Deficyt budżetowy, dług publiczny, kryteria konwergencji, Unia Gospodarcza i Walutowa, strefa euro.

STRESZCZENIE

Chociaż szereg krajów strefy euro odnotowało w latach 1995-2007 problemy ze sprośaniem wymogom TWE i PSiW, to, generalnie rzecz ujmując, od czasu wprowadzenia nowej waluty finanse publiczne państw członkowskich UGiW ulegały systematycznej poprawie. Zdyscyplinowana polityka budżetowa, w co najmniej kilku przypadkach narzucona dopiero przez wspomniane kryteria, doprowadziła do istotnego polepszenia tak relacji salda budżetu państwa, jak i długu publicznego do PKB. Wśród państw UGiW są nawet takie, które potrafią przez dłuższy okres utrzymywać w swo-

ich finansach dodatnie saldo, czego przykładem są Luksemburg, Irlandia czy Finlandia. Regułą pozostaje natomiast zjawisko, które polega na automatycznym pogarszaniu się salda budżetu w okresie osłabienia ogólnej koniunktury gospodarczej. Fakt ten należy zresztą uznać za jedno z najpoważniejszych źródeł problemów na drodze do pełnego sprostania kryteriom budżetowej konwergencji. Szczególne znaczenie ma on jednak w tych krajach, które przed przyjęciem wspólnej waluty nie zdołały przeprowadzić wystarczająco głębokich reform finansów publicznych. Dowodem na to były trudności z dyscypliną budżetową, które wystąpiły w 2001 r., czyli w pierwszym po 1999 r. okresie osłabienia gospodarczego, w Niemczech, Francji, Portugalii czy Włoszech.

SUMMARY

Although a number of euro zone countries in the years 1995-2007 recorded problems concerning the requirements of TEC and S&GP, the fact is that, generally speaking, since the introduction of the new currency the EMU member states' public finances systematically improved. Disciplined budgetary policy, in at least a few cases caused by the mentioned criteria, has led to significant improvement of both the relation-

ship of the state budget balance and public debt to GDP. There were even those, among the EMU member states, who maintained positive balance of their finances for a longer period, e.g. Luxemburg, Irland and Finnland. The phenomenon that the balance of the budget automatically deteriorates during the weakening of the overall economic downturn still remains a rule. This

should be considered as one of the most serious sources of problems with full meeting the fiscal convergence criteria. It is particularly important in countries, which failed to carry out a sufficiently deep reforms of public finances before adopting the common currency, as problems with budgetary discipline, that occurred in 2001 in Germany, France, Portugal and Italy, proved.

LITERATURA

„Annual Report. European Central Bank”, Frankfurt am Main 1996.

„Annual Report. European Central Bank”, Frankfurt am Main 1997.

„Annual Report. European Central Bank”, Frankfurt am Main 1998.

„Annual Report. European Central Bank”, Frankfurt am Main 1999.

„Annual Report. European Central Bank”, Frankfurt am Main 2000.

„Annual Report. European Central Bank”, Frankfurt am Main 2001.

Dz. U. C 287E, 29. 11. 2007.

Public Finances in EMU 2003, “European Economy” No 3/2003, European Commision, Directorate-General For Economic and Financial Affairs, Brussels 2003.

“Statistics Pocket Book. European Central Bank” No. 11/2003.

“Statistics Pocket Book. European Central Bank” No. 11/2004.

“Statistics Pocket Book. European Central Bank” No. 10/2005.

“Statistics Pocket Book. European Central Bank” No. 3/2007.

“Statistics Pocket Book. European Central Bank” No. 4/2008.

“Statistics Pocket Book. European Central Bank” No. 10/2008.

NOTA O AUTORZE

Mgr Marian Szołucha, absolwent Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Doktorant w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie (pod kierunkiem prof. dr hab. Andrzeja Kaźmierczaka). Pracował m.in. w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Parlamencie Europejskim. Zainteresowania naukowe: finanse publiczne, polityka pieniężna, rynek kapitałowy, europejska integracja gospodarcza. Członek Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego. Odpowiada za dział ekonomiczny w redakcji kwartalnika społeczno-politycznego „Myśl.pl”.

Dr Krzysztof Czubocha

Carmen R. Reinhart, Kenneth S. Rogoff, This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly,

Princeton University Press, Princeton 2009, ss. 496.

Światowy kryzys finansowy, który rozpoczął się w 2007 r. był traumatycznym doświadczeniem dla rządów wielu państw oraz milionów inwestorów na całym świecie. Będąca wynikiem tego kryzysu recesja gospodarcza dotyka miliardów ludzi. Wielu ekonomistów twierdzi, że jesteśmy w trakcie najpoważniejszego kryzysu finansowego i gospodarczego od 1929 r. (inni utrzymują, że tylko od początku lat 80. XX w.). W każdym razie jest to na tyle istotne wydarzenie, że doczekaliśmy się już licznych analiz przyczyn i następstw obecnego kryzysu finansowego i gospodarczego zarówno w formie opracowań naukowych jak i artykułów prasowych. Recenzowana praca jest kolejną próbą wyjaśnienia przyczyn, mechanizmów i następstw światowego kryzysu finansowego i gospodarczego w szerokim kontekście historycznym. Aktualny kryzys stanowi zatem tylko część opracowania oraz potwierdzenie tez stawianych przez autorów.

We wstępie opracowania zamieszczono spis tabel, danych statystycznych oraz przedmowę (s. XIII-XXXIX). Całość pracy została podzielona na 17 rozdziałów i 6 części. W poszczególnych częściach autorzy skupiają się na: rodzajach kryzysów oraz ich historii; bankructwie budżetów państw w stosunku do wierzycieli zagranicz-

nych; zadłużeniu wewnętrznemu oraz niewypłacalności państwa w stosunku do własnych obywateli; kryzysach bankowych, inflacji i kryzysach walutowych; obecnym światowym kryzysie finansowym oraz naukach płynących z tego kryzysu. W końcowej części pracy zamieszczono przypisy (s. 409-434), indeks osobowy (s. 435-443) oraz indeks rzeczowy (s. 443-496).

Główna teza autorów to stwierdzenie, że różnego rodzaju kryzysy finansowe zdarzały się zawsze i były dosyć powszechne. Świat finansów zawsze zapomina o takich kryzysach, co po jakimś czasie prowadzi do powstania podobnych kryzysów a zjawisko to ma charakter cykliczny (s. 68-72). Autorzy wielokrotnie powtarzają w tekście pracy jej tytuł „Tym razem będzie inaczej”. Takie przekonanie finansistów i rządów państw prowadzi do popełniania błędów z przeszłości. Na czym polegają te błędy? W okresach prosperity gospodarczej rządy państw, banki, firmy oraz indywidualni konsumenci zadłużają się nadmiernie. Kiedy dochodzi do recesji, która jest w systemie kapitalistycznym zjawiskiem normalnym i cyklicznym, wskazane podmioty często nie są w stanie spłacić długów. Mamy zatem cyklicznie do czynienia z boomem gospodarczym możliwym dzięki łatwemu dostępowi

do pieniądza (zadłużanie się) a następnie z krachem gospodarczym wywołanym niewypłacalnością. Prosperita gospodarcza nie może trwać nieskończenie długo, ponieważ w pewnym momencie, zadłużenie osiąga tak wysoki poziom, że wywołuje panikę na rynkach. Inwestorzy zaczynają zdawać sobie sprawę z krytycznej sytuacji finansowej, co wywołuje popłoch. Przykładowo wystraszeni klienci banków zaczynają masowo wycofywać depozyty lub zagraniczni inwestorzy masowo wyprzedają walutę państwa wycofując się z rynków giełdowych do zaważowanych gospodarek, gdzie ich pieniądze wydają się być bezpieczne. Istnieje ścisła korelacja pomiędzy krachami giełdowymi i kryzysami gospodarczymi.¹

Okazuje się, że w latach 1800-2009 miało miejsce 250 przypadków niewypłacalności budżetów państwa w stosunku do wierzycieli zagranicznych oraz 68 takich przypadków w stosunku do inwestorów krajowych (s. 34). Od 1830 r. Wenezuela zanotowała 10 bankructw (s. 67). Podobne przypadki miały miejsce już w średniowieczu. Przykładowo w połowie XIV w. bankierzy florenccy nie byli w stanie odzyskać pieniędzy pożyczonych królowi angielskiemu Edwardowi III (s. 55). W epoce pieniądza zawierającego kruszce monarchowie nagminnie zmniejszali zawartość kruszcu w monetach w celu pokrycia deficytu finansów państwowych.

Autorzy analizują rodzaje kryzysów finansowych. Należą tu niewypłacalność budżetu państwa, kryzysy polegające na niewypłacalności banków (kryzysy bankowe), kryzysy walutowe oraz kryzysy inflacyjne. Często się zdarza, że kilka rodzajów kryzysu występuje jednocześnie. Po każdym kryzysie następuje okres recesji gospodarczej związany z wysokim zadłużeniem budżetu państwa, podmiotów

gospodarczych i konsumentów. Banki niechętnie udzielają kredytów, ponieważ obawiają się, że kredytobiorcy nie będą w stanie ich spłacić. Brak dostępu do pieniądza uniemożliwia z kolei wyjście z kryzysu gospodarczego. Kryzysy dotyczyły w przeszłości prawie wszystkie państwa uznawane dzisiaj za wysoko rozwinięte. Do 1800 r. Francja zbankrutowała przynajmniej 8 razy a Hiszpania 6 razy.

Z punktu widzenia kryteriów przedstawionych przez autorów (historia kryzysów finansowych się powtarza) aktualny kryzys miał podłoże podobne do poprzednich. Zbyt łatwy dostęp do niskooprocentowanych kredytów doprowadził do nadmiernego zadłużenia. Szef Rezerwy Federalnej, Alan Greenspan, zwiększył jeszcze dostęp do pieniądza po kryzysie z 2001 r. Miało to być panaceum na problemy gospodarki amerykańskiej a w rzeczywistości przyczyniło się do nadmiernego wzrostu zadłużenia gospodarstw domowych oraz powstania tzw. „bańki spekulacyjnej” na rynku nieruchomości i giełdzie papierów wartościowych. Podstawowy problem w odniesieniu do aktualnego kryzysu gospodarczego polega na trudnościach związanych z prognozowaniem przyszłości. Ekonomści wyrażają w tej sprawie bardzo zróżnicowane poglądy. Zgodnie z poglądami autorów recenzowanej pracy nie należy się spodziewać szybkiego wyjścia z kryzysu. Autorzy uważają, że historyczne doświadczenia są istotną wskazówką. Doświadczenia te wskazują, że czeka nas dosyć długi okres wolnego wzrostu gospodarczego (s. 208-237). Powodem jest m.in. brak dostępu do pieniądza. Inny powód to lawinowo narastający deficyt budżetowy w najwyżej rozwiniętych państwach Zachodu. W Japonii już obecnie deficyt budżetowy wynosi 200 proc. PKB, w największych państwach członkowskich

¹ J. Chancellor, *Devil Take the Hindmost: A History of Financial Speculation*, Plume, New York 2000.

Unii Europejskiej ten sam wskaźnik wynosi 60-100 proc. a w Stanach Zjednoczonych przejawia się wzrost długu publicznego z 41 proc. obecnie do 82 proc. PKB w 2019 r.² Zdaniem autorów recenzowanej pracy rządy państw mają tendencję do ukrywania faktycznego stanu finansów państwa, co może prowadzić do paniki kiedy prawda wyjdzie na jaw. Dodatkowa presja na finanse państwowe będzie wywierana przez koszty związane z opieką zdrowotną, emeryturami i pakietami mającymi wyprowadzić gospodarki narodowe z recesji. Podsumowując czeka nas okres wysokiego deficytu budżetowego, wysokiej inflacji, niskiego wzrostu gospodarczego a nawet mogą się zdarzyć bankructwa budżetów państw wysoko rozwiniętych. Lata 2003-2008 to typowy okres poprzedzający falę bankructw budżetów państw.

Jakie wnioski płyną z treści recenzowanej pracy dla małych inwestorów zwanych często „drobnymi ciułaczami” oraz przeciętnego konsumenta?

Po pierwsze, lewicowe podejście do współczesnego kapitalizmu polegające na krytyce cyklu gospodarczego i zmierzające do zapewnienia stałego wzrostu gospodarczego jest nierealne. „Bańki spekulacyjne” oraz recesje są normalną częścią cyklu gospodarki kapitalistycznej i nie da się ich zlikwidować. Jest to związane z ludzka psychiką. Cyklicznie ludzie przechodzą na zasadzie owczego pędu od stanu nieuzasadnionej euforii (nadmierne zadłużanie się) do stanu depresji związanego z trudnościami finansowymi a nawet bankructwem. Proces ten dotyczy wszystkich uczestników życia gospodarczego.

Po drugie, oszczędności „drobnych ciułaczy” nie są bezpieczne a przynajmniej nie tak bezpieczne jak przedstawiają to bankowcy i rządy państw emitujących obligacje. Bankructwa fi-

nansów publicznych w Rosji i Argentynie z ostatnich lat są dobitnym przykładem. W obydwu państwach obywatele utracili oszczędności zdeponowane w bankach, chociaż same banki nie zbankrutowały. W Argentynie uznano, że zbankrutowały tylko filie renomowanych instytucji finansowych ze Stanów Zjednoczonych. Ludzie utracili oszczędności, ale centrale banków w Nowym Jorku nie zwróciły im pieniędzy. W przypadku niewypłacalności budżetu państwa wszelkie gwarancje rządowe tracą wartość.

Po trzecie, finansowa globalizacja świata stanowi poważne niebezpieczeństwo dla gospodarek państw wschodzących (*emerging markets*). Spekulacyjny kapitał może obecnie dowolnie się przemieszczać w skali światowej przyczyniając się do powstania „baniek spekulacyjnych” w państwach rozwijających się. Nagłe wycofanie się tego kapitału z państwa wywołuje szybki spadek wartości jego waluty, co może skutkować niewypłacalnością budżetu państwa oraz utratą oszczędności całego życia przez „drobnych ciułaczy”. Spekulacyjny kapitał wysysa środki finansowe z państw rozwijających się poprzez spekulacje na rynkach walutowych i giełdach papierów wartościowych.

Recenzowana praca daje czytelnikowi wgląd w charakter współczesnego kapitalizmu wolnorynkowego. Jest to nieocenione dzieło pozwalające zrozumieć wiele mechanizmów decydujących o gospodarczych losach państw i ich obywateli. Recenzowana praca może być przydatna nie tylko wąskiemu gronu specjalistów. Przeciętny inwestor i konsument może wiele się dowiedzieć o samym sobie a w konsekwencji lepiej pokierować swoimi finansami. Z powyższych względów recenzowana praca zasługuje na uwagę nie tylko ze strony środowiska akademickiego.

² R.J. Samuelson, *Up Against a Wall of Debt*, Newsweek 2009, November 9, s. 30.

NOTA O AUTORZE

Dr Krzysztof Czubocha, uzyskał tytuł doktora socjologii na Wydziale Nauk Historycznych i Społecznych Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Ponadto jest absolwentem Wydziału Prawa i Administracji Filii UMCS w Rzeszowie oraz Wydziału Filologicznego Uniwersytetu Jagiellońskiego. Obecnie jest zatrudniony w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Jarosławiu. Autor publikacji w dziedzinie socjologii, integracji europejskiej oraz prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych.

Mgr Damian Gil, mgr Mirosław Kopeć

Sprawozdanie z Lubelskiego Seminarium Karnistycznego „Bigamia”

Lublin, 10 grudnia 2009 r.

W dniu 10 grudnia 2009 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie odbyło się Lubelskie Seminarium Karnistyczne na temat „Bigamia”. Seminarium zostało zorganizowane przez pracowników naukowych Wydziału Prawa i Administracji UMCS w Lublinie.

Seminarium zostało podzielone na dwie części. Pierwsza, poprowadzona przez sędziego Sądu Najwyższego Wiesława Kozielewicza, została poświęcona problematyce zawierania związku małżeńskiego oraz pozostawania w tym związku, regulacji prawa prywatnego międzynarodowego dotyczącego zawierania związków małżeńskich oraz bigamii w ujęciu prawnohistorycznym. Druga część seminarium, poprowadzona przez prokuratora Prokuratury Apelacyjnej w Lublinie Jacka Radoniewicza, została poświęcona problemowi bigamii w ujęciu ściśle karnistycznym.

Merytoryczne wystąpienia i dyskusja zostały poprzedzone oficjalnym powitaniem uczestników seminarium przez Dziekana Wydziału Prawa i Administracji UMCS prof. dr hab. Antoniego Pieniążka.

Pierwszym prelegentem był prof. dr hab. Mirosław Nazar (UMCS), który wygłosił referat na temat „Pozostawanie w związku małżeńskim jako okoliczność wyłączająca zawarcie kolejnego

małżeństwa”. W swoim wystąpieniu referent przedstawił modele funkcjonowania wspólnot partnerskich we Francji i w Niemczech oraz wyjaśnił czym różni się zarejestrowany związek partnerski od związku małżeńskiego. Ponadto zaznaczył, w których państwach zawarcie związku partnerskiego jest przeszkodą małżeńską (model niemiecki), a w których taką przeszkodą nie jest (model francuski). W dalszej części wystąpienia prelegent przedstawił problematyczne zagadnienia związane z wyznaniową formą zawarcia małżeństwa. Stwierdził, że brak sporządzenia aktu małżeństwa powoduje brak skutków cywilnych zawartego związku małżeńskiego w formie wyznaniowej. W dalszej części swojego wystąpienia referent zwrócił uwagę na sytuację, kiedy to sporządzony został akt małżeństwa mimo niezawarcia związku małżeńskiego, oraz jaki jest właściwy tryb postępowania unieważnienia takiego aktu. Następnie poruszona została kwestia unieważnienia małżeństwa oraz możliwość zawarcia ponownego związku małżeńskiego w przypadku uznania jednego z małżonków za zmarłego. Na koniec swojego wystąpienia, referent podniósł problem ustalenia ojcostwa w przypadku związku bigamicznego oraz trudności z ustaleniem wspólności majątkowych w przypadku zawarcia drugiego małżeństwa.

Następnie miały miejsce wystąpienia dr. Mariusza Wójcika oraz dr. Wojciecha Gralińskiego (UMCS) na temat „Bigamia a regulacje prawa prywatnego międzynarodowego i międzynarodowego postępowania cywilnego”. Dr Mariusz Wójcik przybliżył regulacje prawa prywatnego międzynarodowego dotyczące możliwości zawarcia małżeństwa, materialnych wymogów zawarcia małżeństwa oraz przeszkód małżeńskich. Dalsza część referatu dotyczyła formy zawarcia małżeństwa, to jest formy złożenia oświadczeń woli, władzy kompetentnej do odebrania oświadczeń woli, świadków, potrzebnych dokumentów oraz ustanowienia pełnomocnika do złożenia oświadczenia woli o wstąpieniu w związek małżeński. Dr Wojciech Graliński przedstawił regulacje międzynarodowego postępowania cywilnego dotyczące zawierania małżeństw, wymogów formalnych ich rejestracji, informacji między państwami dotyczącymi faktu zawarcia małżeństwa oraz jego ustania.

Ostatnim prelegentem w pierwszej części seminarium był dr hab. Andrzej Wrzyszc (UMCS), który przedstawił referat na temat „Przestępstwo bigamii w kodeksach karnych obowiązujących na ziemiach polskich w dobie zaborów”. Referent przedstawił różnice pomiędzy pojęciem bigamii a poligamii oraz rozwiązania prawne funkcjonujące w Starożytnym Rzymie. Następnie dr hab. Andrzej Wrzyszc przedstawił przestępstwo bigamii w ustawach karnych obowiązujących na ziemiach polskich w czasie zaborów: kodeksie karzącym Królestwa Polskiego z 1818 r., kodeksie kar głównych i poprawczych z 1847 r., kodeksie karnym rosyjskim z 1903 r., kodeksie karnym niemieckim z 1871 r. oraz ustawie karnej austriackiej 1852 r. Należy podkreślić, iż w okresie zaborów przestępstwo bigamii stanowiło przestępstwo zagrożone surowymi karami. W kodeksie ka-

zącym Królestwa Polskiego przestępstwo to było zaliczane do zbrodni i zagrożone karą ciężkiego więzienia od lat 3 do 6.

Druga część seminarium miała charakter *stricte* karnistyczny. Prelegenci, co wydaje się cenne, zwrócili uwagę na aspekty pozaprawne, jak również przeanalizowali doświadczenia innych państw. Problematyka związana z przestępstwem bigamii nie cieszy się popularnością wśród przedstawicieli doktryny i judykatury, stąd inicjatywa WPiA UMCS spotkała się z przychylnością pracowników naukowych i praktyków, którzy szczególnie w drugiej części spotkania dzielili się wiedzą, refleksjami i przytaczali często dość humorystyczne anegdoty, które podgrzewały atmosferę dyskusji.

Pierwsze wystąpienie prof. dr. hab. Marka Mozgawy (UMCS) zatytułowane było „Prawno-karne aspekty bigamii”. Prelegent ubogacił referat licznymi wątkami natury kryminologicznej. Zaznaczył, że w piśmiennictwie można spotkać błędne stanowiska, dowodzące że bigamia jest przestępstwem trwałym. Zdaniem prof. Mozgawy, co spotkało się z akceptacją sędziego SN Wiesława Koziulewicz, bigamia jest przestępstwem jednorazowym o skutkach trwałych. W 2008 r. do prokuratur wpłynęło 31 spraw o przestępstwo z art. 206 k.k., z czego większość została umorzona wskutek przedawnienia ścigania. W ostatniej dekadzie odnotowuje się ok. 7-8 skazań rocznie. Przeciętny bigamista to mężczyzna w wieku ok. 30 lat, nie karany, posiadający wykształcenie podstawowe lub średnie.

Kolejna prelekcja pt. „Przestępstwo bigamii w ujęciu prawnoporównawczym” została wygłoszona przez dr Patrycję Kozłowską-Kalisz (UMCS). W obszernym wystąpieniu przedstawiła wiele interesujących rozwiązań normatywnych, ewaluujących w różnych systemach prawnych. W prawie rosyjskim nie ma kary

za bigamię, zaś w prawie ukraińskim bigamia stanowi tylko wykroczenie, a z punktu widzenia prawa cywilnego Ukrainy – przeszkodę do zawarcia małżeństwa.

Ostatnie wystąpienie sędziego SN Wiesława Kozielowicza nt. „Przestępstwo bigamii w świetle orzecznictwa SN” miało charakter wyłącznie pragmatyczny. Bogate orzecznictwo z lat 1917-1939, dotyczyło w większości regulacji przestępstwa bigamii w ustawach karnych państw zaborczych. Warto zaznaczyć, że do chwili wejścia w życie kodeksu karnego z 1932 r., obowiązywało w zależności od terytorium byłego zaboru ustawodawstwo pruskie, rosyjskie lub austriackie. Spośród licznych prób wykładni przestępstwa bigamii, na uwagę zasługuje teza zawarta w wyroku SN z 10 lipca 1930 r.: „Nie ma przestępstwa bigamii, gdy zaprzestanie jest w mocy sprawy”. Zważyć należy, że SN przyjął domniemanie sposobności uchylenia się od skutków zawarcia małżeństwa bigamicznego. Współcześnie należałoby, idąc tokiem rozumowania SN, doszukiwać się przyczyny nieważności małżeństwa bigamicznego na przykład wady oświadczenia woli, która zdeprecjonowałaby skutki ponownego wstąpienia w związek małżeński, będąc jednocześnie w ważnie zawartym związku małżeńskim. Problem poruszony już

na wstępie przez prof. M. Nazara ma podwójny charakter: karnistyczny i cywilistyczny. Zatem przybliżone przez W. Kozielowicza orzeczenie SN z 1930 r. wydaje się aktualne pod rządami kodeksu karnego z 1997r.

Zwieńczeniem wystąpień była dyskusja przedstawicieli doktryny i judykatury. Poszczególne wypowiedzi miały charakter uzupełniający lub dotyczyły wyjaśnienia niejasności w poszczególnych referatach. Prof. dr hab. Artur Korobowicz (UMCS, Prezes Lubelskiego Towarzystwa Naukowego) przybliżył niektóre wątki historycznoprawne, które stanowiły podłoże niektórych rozwiązań w późniejszym okresie.

Prof. Marek Mozgawa dokonał podsumowania dyskusji i przebiegu seminarium. Przyśtępując do organizacji przedsięwzięcia miał wiele wątpliwości czy problematyka bigamii będzie dostatecznie ponętą do „przyjścia na Uniwersytet i publicznej dysputy nad tym zagadnieniem”. Okazało się jednak, że lubelskie środowisko naukowe i praktycy podjęli się tego niełatwego zadania. Organizatorom należą się słowa uznania, a uczestnikom i prelegentom wdzięczność za zainteresowanie zapomnianą jak dotąd problematyką.

NOTA O AUTORACH

Mgr Damian Gil, Wydział Zamiejscowy Prawa i Nauk o Gospodarce KUL w Stalowej Woli, Katedra Prawa Karnego i Postępowania Karnego.

Mgr Mirosław Kopeć, Wydział Zamiejscowy Prawa i Nauk o Gospodarce KUL w Stalowej Woli, Katedra Prawa Karnego i Postępowania Karnego, aplikant przy Okręgowej Radzie Adwokackiej w Rzeszowie.

ZAPRASZAMY DO ZAMÓWIENIA PRENUMERATY *kwartalnika Przegląd Prawno-Ekonomiczny*

Prenumeratę można zamówić:

1. Poczta na adres: Fundacja CAMPUS w Stalowej Woli, ul. Ofiar Katynia 6a, 37-450 Stalowa Wola
2. Telefonicznie: dzwoniąc na numer 015 642 54 82
3. Poczta elektroniczną: campus@stalwol.pl
4. Poprzez skorzystanie z druku wpłaty lub przelewu zamieszczonego na następnej stronie. Jako tytuł proszę wpisać prenumerata PPE i wymienić numery np. „Prenumerata PPE nr: 6, 7, 8, 9”, adres zleceniodawcy traktowany jest jako adres wysyłki (ewentualne zmiany proszę dopisać w tytule przelewu, zgłosić telefonicznie lub wysłać e-mailem).

Kwartalniki są wysyłane pocztą zwykłą pod wskazany adres.

Koszt jednego egzemplarza PPE to **25 zł** razem z wysyłką.

Cena rocznej prenumeraty to **100 zł** wraz z wysyłką.

Faktury wysyłamy na wyraźne życzenie.

W przypadku pytań lub wątpliwości prosimy o kontakt z Fundacją CAMPUS w Stalowej Woli.
www.campus.stalwol.pl

*P – polecenie przelewu

*W – wpłata gotówkowa

nazwa odbiorcy

FUNDACJA „CAMPUS” W STALOWEJ WOLI

nazwa odbiorcy cd.

37-450 STALOWA WOLA, UL. OFIAR KATYNIA 6A

I.k.

3 1

nr rachunku odbiorcy

1 2 4 0 2 7 9 9 1 1 1 1 0 0 1 0 1 5 5 3 7 8 2 0

waluta

W ☒ *

P L N

kwota

kwota słownie

nazwa zleciennodawcy

nazwa zleciennodawcy cd.

tytułem

Prenumerata kwartalnika PPE – numery:

tytułem cd.

*P – polecenie przelewu

*W – wpłata gotówkowa

nazwa odbiorcy

FUNDACJA „CAMPUS” W STALOWEJ WOLI

nazwa odbiorcy cd.

37-450 STALOWA WOLA, UL. OFIAR KATYNIA 6A

I.k.

3 1

nr rachunku odbiorcy

1 2 4 0 2 7 9 9 1 1 1 1 0 0 1 0 1 5 5 3 7 8 2 0

waluta

W ☒ *

P L N

kwota

kwota słownie

nazwa zleciennodawcy

nazwa zleciennodawcy cd.

tytułem

Prenumerata kwartalnika PPE – numery:

tytułem cd.

