

**STUDIA Z ZAKRESU
PRAWA, ADMINISTRACJI I ZARZĄDZANIA
UNIWERSYTETU KAZIMIERZA WIELKIEGO
W BYDGOSZCZY**

ISSN 2299-6338

**STUDIA Z ZAKRESU
PRAWA, ADMINISTRACJI I ZARZĄDZANIA
UNIWERSYTETU KAZIMIERZA WIELKIEGO
W BYDGOSZCZY**



3

Bydgoszcz 2013

Recenzent tomu:

prof. Uwb dr hab. Ewa Czech – kierownik Zakładu Prawa Ochrony Środowiska i Nauki
Administracji Publicznej w Katedrze Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa Uniwersytetu
w Białymstoku

Rada naukowa:

dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. nadzw. UKW, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania
dr hab. Sławomir Kamosiński, prof. nadzw. UKW, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania
dr hab. Anna Koziczak, prof. nadzw. UKW, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania
dr hab. Radosław Krajewski, prof. nadzw. UKW, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania
dr Ivan Pankievych, prof. nadzw. UKW, Wydział Prawa LUN im. Ivana Franki
prof. dr Vitaliy Semkiv, Wydział Prawa LUN im. Ivana Franki
dr Janusz Wiśniewski, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania UKW

Redaktorzy tematyczni:

dr Rafał Bucholski – finanse publiczne, bankowość
dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. nadzw. – prawo administracyjne, prawo ochrony środowiska
dr Grzegorz Górniewicz – makroekonomia, mikroekonomia
dr Alicja Jagielska-Burduk – prawo rynku sztuki, prawo ochrony dziedzictwa kulturowego, prawo cywilne
dr hab. Sławomir Kamosiński, prof. nadzw. – historia gospodarcza i społeczna, marketing terytorialny
dr hab. Radosław Krajewski, prof. nadzw. – prawo karne
dr hab. Anna Koziczak, prof. nadzw. – kryminalistyka
dr Jolanta Laskowska – zarządzanie, transport publiczny
dr Marek Mrówczyński – prawo cywilne
dr Janusz Wiśniewski – prawo pracy, prawo gospodarcze
dr Adam Jakuszewicz – prawo konstytucyjne, korekta językowa (język angielski)

Redaktor statystyczny:

dr Marcin Skinder

© *Copyright by* Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania UKW Bydgoszcz

Wydawca:

Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania
ul. Przemysłowa 34, 85-758 Bydgoszcz

Adres redakcji:

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania
ul. Przemysłowa 34, 85-758 Bydgoszcz
e-mail: sekr.ipaiz@ukw.edu.pl
tel: 52 325 92 50

SPIS TREŚCI

Od Redakcji

I. Artykuły i studia

Bartosz Rakoczy

Problematyka odpowiedzialności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego na podstawie art. 417 kc 9

Anna Folgier

Analiza organizacji systemu zagospodarowania odpadów komunalnych na przykładzie gmin powiatu bydgoskiego. Studium porównawcze (cz. I) 19

Janusz Wiśniewski

Istota samozatrudnienia 35

Piotr Rączka

Odpowiedzialność dyscyplinarna komornika sądowego z tytułu niedozwolonej reklamy w ujęciu materialno-prawnym 61

Radosław Krajewski

Kara nagany za wykroczenia 75

Agnieszka Kilińska-Pękacz

Nowe ujęcie obrony koniecznej po nowelizacjach kodeksu karnego z lat 2009-2010 83

Michał Chmielnicki, Krzysztof Lewandowski

Zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego 101

Adam Jakuszewicz

Prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem i wolność sumienia i religii dzieci w Konstytucji RP oraz w Konwencji o Prawach Dziecka 115

<i>Katarzyna Biskup</i>	
Bezpieczeństwo operacji lotniczych w dobie współczesnego świata	137
<i>Rafał Kania</i>	
Sprawne kierowanie państwem w myśli społeczno-ekonomicznej Wawrzyńca Surowieckiego	147
<i>Liliya Yarmol</i>	
THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: PRINCIPLES OF THE INTERPRETATION OF FREEDOM OF EXPRESSION AND THEIR IMPACT ON THE LEGAL SYSTEM OF UKRAINE	179
<i>Grzegorz Górniewicz</i>	
Polski dług publiczny w latach 2000-2010	189
<i>Adam Strzelecki</i>	
Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe w polskim systemie bankowym	209
<i>Marcin Jucha</i>	
Przywództwo kadry kierowniczej w procesie zarządzania jakością w administracji	231
<i>Marcin Skinder</i>	
Teoretyczne uwarunkowania i zastosowanie komunikowania w społeczeństwie informacyjnym	243
II. Recenzje i omówienia	
Marek K. Jeleniewski, <i>Wybory radzieckie w miastach wydzielonych Wielkopolski w II Rzeczypospolitej</i> , Bydgoszcz-Myłof 2012, ss.198 (Regina Pacanowska)	267
Sprawozdanie z Konferencji Naukowej pt. „Prawne, administracyjne i ekonomiczne uwarunkowania działalności lotniczej w Polsce (17 kwietnia 2013 r.)”	271
III. Noty o autorach	277

OD REDAKCJI

Przedstawiamy Szanownym Czytelnikom trzeci tom półrocznika „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy”. Tradycyjnie znajdują się w nim wyniki badań i analiz naukowych prowadzonych przez pracowników Instytutu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW w pierwszym półroczu 2013 r. oraz pracowników innych ośrodków naukowych w kraju i z zagranicy. Ten trend - z jednej strony przedstawiania wyników badań własnych, a z drugiej – prezentacji interesujących materiałów nadesłanych z innych ośrodków, Redakcja ma zamiar dalej utrzymać.

Tematyka zaprezentowanych materiałów jest różnorodna. Obejmuje prawo administracyjne, prawo karne, prawo konstytucyjne, prawo pracy, prawo gospodarki komunalnej, prawo ochrony środowiska, prawo bankowe, prawo lotnicze, finanse publiczne oraz teorię administracji. Poza artykułami i studiami w niniejszym piśmie znajdziecie Państwo sprawozdanie z konferencji naukowej zorganizowanej 17 kwietnia 2013 roku w Bydgoszczy przez Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania UKW „*Prawne, administracyjne i ekonomiczne uwarunkowania działalności lotniczej w Polsce*” oraz recenzję jednej z monografii wydanych w ostatnim czasie przez pracownika Instytutu Prawa, Administracji i Zarządzania.

Recenzentem trzeciego tomu „Studiów” była prof. UwB dr hab. Ewa Czech, kierownik Zakładu Prawa Ochrony Środowiska i Nauki Administracji Publicznej w Katedrze Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. W tym miejscu Redakcja dziękuje Pani Profesor za merytoryczną recenzję.

Zapraszamy do dyskusji, przedstawiania uwag i spostrzeżeń dotyczących materiałów zamieszczonych w czasopiśmie.

Bartosz Rakoczy

PROBLEMATYKA ODPOWIEDZIALNOŚCI PRZEDSIĘBIORSTWA WODOCIĄGOWO-KANALIZACYJNEGO NA PODSTAWIE ART. 417 KC

Słowa kluczowe: przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, odpowiedzialność cywilnoprawna, podmioty wykonujące władzę publiczną, umowa o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków.

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest ustalenie, czy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może ponosić odpowiedzialność na podstawie art. 417 kc jako tak zwana inna osoba prawna wykonująca władzę publiczną z mocy prawa. Dokonawszy analizy pojęcia „wykonywanie władzy publicznej” Autor wykazuje, iż działalność przedsiębiorstw wodociągowo – kanalizacyjnych nie wchodzi w jego zakres. Stosunek prawny łączący dostawcę i odbiorcę usług zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków jest umownym stosunkiem obligacyjnym. Odmienne z kolei należy potraktować zagadnienia związane z podłączeniem do sieci potencjalnego odbiorcy tych usług, ponieważ warunki podłączenia konkretyzowane są przez przedsiębiorstwo, poprzez wskazanie odbiorcy usług czynności, które zobowiązany jest podjąć, przez co jednostronnie kształtuje jego sytuację prawną. W przypadku zaś gdy dostawcą usług o których mowa jest gminna jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, podmiotem ponoszącym odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 417 KC jest gmina.

Zagadnienie odpowiedzialności cywilnej na podstawie art. 417 kc budzi duże zainteresowanie w piśmiennictwie, czego owocem są liczne opracowania, w tym i monografie. Jednak odpowiedzialność ta jest przede wszystkim analizowana w kontekście odpowiedzialności Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast stosunkowo mało uwagi poświęca się trzeciej grupie podmiotów odpowiedzialnych na podstawie tego przepisu tj. osobom prawnym, wykonującym władzę publiczną z mocy prawa.

W piśmiennictwie z zakresu prawa cywilnego brak jednolitego, i co najważniejsze pogłębionego stanowiska, co do tego, o jakie to inne osoby prawne wykonujące władzę publiczną z mocy ustawy chodzi. Natomiast w ogóle nie podjęto rozważań dotyczących ewentualnej odpowiedzialności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w kontekście art. 417 kc.

Celem tego opracowania jest analiza, czy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ponosić może odpowiedzialność na podstawie art. 417 kc., jako inna osoba prawna wykonująca władzę publiczną z mocy ustawy. W opracowaniu pominięte zostaną rozważania dotyczące ogólnych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, takie jak pojęcie szkody, związku przyczynowego i zasady ryzyka, która dominuje w rozwiązaniach przyjętych przy odpowiedzialności z art. 417 kc.

Jak stanowi art. 417 kc „§1. Za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. §2. Jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa”.

E. Kremis zauważa, iż „W art. 417 par. 1 KC zawarto najogólniejszą definicję **deliktu władzy publicznej**, którym jest niezgodne z prawem i wywołujące szkodę działanie lub zaniechanie, jakiego dopuszczono się przy wykonywaniu władzy publicznej”¹. Przepis ten określa i podmiotowe i przedmiotowe przesłanki odpowiedzialności. Wskazując na podmioty odpowiedzialne na podstawie art. 417 kc., należy zauważyć, że ustawodawca wymienił wprost Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast trzecia grupa podmiotów ujęta jest w nieco odmienny sposób. Prawodawca wskazał, że są to inne osoby prawne, ale tylko wtedy, gdy wykonują władzę publiczną z mocy ustawy. Szkada musi też być następstwem niezgodnego z prawem działania lub zaniechania. Zatem przesłanką przedmiotową jest niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej.

W związku z powyższymi uwagami należy rozważyć, czy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest ową osobą prawną, która wykonuje władzę publiczną z mocy ustawy i czy w konsekwencji może ona odpowiadać za niezgodne z prawem jej wykonywanie lub zaniechanie jej wykonywania.

Definicję pojęcia przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego zawiera art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków². Zgodnie z tym przepisem przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym jest „przedsiębiorca w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania

¹ E. Kremis, [w:] E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2013, s. 729.

² Dz. U. z 2006, Nr 123, poz. 858 ze zm., dalej jako ustawa zaopatrzeniowa.

ścieków, oraz gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące tego rodzaju działalność”.

Dla analizowanej problematyki znaczenie ma to, że przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym może być zarówno osoba prawna, jak i gminna jednostka organizacyjna, którą *de lege lata* może być tylko samorządowy zakład budżetowy³.

Rozważając pierwszą z możliwości, gdy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym jest osoba prawna trzeba stwierdzić, że pierwsza z przesłanek odpowiedzialności z art. 417 kc jest spełniona. Przepis ten dotyczy bowiem jedynie osób prawnych. *A contrario*, jak trafnie zauważa Z. Banaszczyk, w grę nie wchodzi odpowiedzialność osób fizycznych⁴.

Jednak samo stwierdzenie, iż w grę wchodzi jedynie odpowiedzialność podmiotu będącego osobą prawną nie wystarcza dla uznania, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, będące właśnie osobą prawną ponosi odpowiedzialność. Osoba prawna musi bowiem wykonywać władzę publiczną i to z mocy prawa. Rozważyć zatem należy, czy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonuje władzę publiczną i to z mocy prawa.

Na tle rozwiązań zawartych w art. 417 kc M. Safjan stwierdza, iż „Można wyrazić przekonanie, że pojęcie to powinno być rozumiane szerzej, a więc obejmować nie tylko akty władcze, związane z wykonywaniem imperium w ścisłym znaczeniu prawn-administracyjnym tego terminu, ale także inne akty i czynności swoiste dla organów władzy publicznej. Mogą to być również czynności o charakterze porządkowym i organizacyjnym, jeżeli mieszczą się wyłącznie w ich kompetencjach, a więc z natury swej należą do sfery wykonywania władzy publicznej (np. sprawy zapewnienia odpowiedniego oznakowania i utrzymania we właściwym stanie dróg publicznych, sprawnego funkcjonowania służb publicznych w zakresie organizacji świadczeń pomocy zdrowotnej czy też w związku z organizacją imprez masowych”⁵.

Autor ten podkreśla jednak, że zdecydowanie poza odpowiedzialnością z art. 417 pozostaje cała sfera działań nie władczych, prowadzonych w ramach *dominium*. Utożsamia On odpowiedzialność jedynie z działaniami organów administracji publicznej, a przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne za takowy nie może być uznane⁶.

³ Bliżej na temat zakresu tego pojęcia zob. B. Rakoczy, *Pojęcie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego*, cz. I, *Wodociągi Polskie* 2006, z. 4, s. 26-28; *Pojęcie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego*, cz. II, *Wodociągi Polskie* 2007, z. 1, s. 30-31.

⁴ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2012, s. 133 i n.

⁵ M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004, s. 32.

⁶ Dz. cyt., s. 31.

Z kolei P. Dzienis zauważa, iż wykonywanie władzy publicznej jest równoznaczne z zajmowaniem pozycji dominującej, nakazującej podporządkowanie podmiotu poddanego władzy⁷. Natomiast E. Bagińska podnosi, iż „*Władza publiczna [...] sprawowana jest przez administrację (aparatus) publiczną oraz każdą osobę prawną, której decyzje przypisywane są państwu*”⁸.

Poglądy te są reprezentatywne dla przyjęcia, iż w przypadku ustalania, czy w grę wchodzi wykonywanie władzy publicznej uwzględnić należy po pierwsze podporządkowanie jednego podmiotu drugiemu i to w taki sposób, że podmiot nadrzędny może kształtować sytuację prawną podmiotu podporządkowanego, po drugie przynależność kompetencji do sfery zastrzeżonej państwu (także samorządowi terytorialnemu).

Podzielając przedstawione powyżej opinie doktryny co do konstytutywnych cech pojęcia władza publiczna należy przyjąć, że błędny jest kierunek badań, który będzie wiązał odpowiedzialność przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego z jego statusem. Analiza powinna koncentrować się nie tyle na samym statusie, ile na tym, czy przedsiębiorstwo takie uprawnione jest do wykonywania zadań z pozycji podmiotu nadrzędnego i w konsekwencji może ono kształtować jednostronnie pozycję prawną drugiego podmiotu. E. Bagińska zauważa, iż „*Na skutek procesu urynkowienia większości usług użyteczności publicznej (np. transportu, dostaw wody, gazu, energii elektrycznej) stosunek beneficjentów tych usług do usługodawców reguluje umowa, a nie instrument administracyjny (władczy). Odpowiedzialność za szkodę ma w tym wypadku charakter kontraktowy [...]. Dobra jakość świadczeń bądź przejrzystość warunków umowy podlega zatem przepisom o zobowiązaniach umownych, dlatego też odbiorcy usług, których równość pozycji kontraktowej jest zachwiana przez silniejszy ekonomicznie podmiot, mogą i powinni korzystać z instrumentów cywilnoprawnych np. ochrony przewidzianej w przepisach KC o niedozwolonych klauzulach umownych*”⁹.

Zauważyć należy, że jedną z podstawowych instytucji ustawy zaopatrzeniowej jest umowa o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków¹⁰. Kwestii tejże umowy ustawodawca poświęca sporo miejsca. Reguluje jej istotne cechy, zobowiązuje przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne do jej zawarcia, po spełnieniu określonych w ustawie cech, wskazuje w jakich okolicznościach można odciąć wodę lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne. Szerokie zainteresowanie się przez prawodawcę polskiego kwestią umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ście-

⁷ P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 169.

⁸ E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 243.

⁹ E. Bagińska, *Odpowiedzialność*, s. 250.

¹⁰ Zob. bliżej m.in. B. Rakoczy, *Umowa o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków*, Warszawa 2007.

ków, a przede wszystkim sposób uregulowania tejże umowy w samej ustawie, z wyraźnym akcentem na korzyść odbiorcy usług, jest dowodem na to, że dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków należy do sfery działań niewładczych. Zdecydowanie bowiem pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, a odbiorcą usług istnieje stosunek obligacyjny, którego źródłem jest umowa. Oceny tej nie zmienia nawet to, że odbiorca usług jest słabszą stroną tego stosunku obligacyjnego.

W relacjach między tymi podmiotami, jeżeli chodzi o samo dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków trudno dopatrzeć się zatem metody władczej, a w konsekwencji odpowiedzialność przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego będzie miała charakter kontraktowy i nie będzie odpowiedzialnością za wykonywanie władzy publicznej z naruszeniem prawa. Jednak samo dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków nie wyczerpuje wszystkich stosunków prawnych, jakie mogą zaistnieć pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, a odbiorcą usług, czy też podmiotem, który może się stać odbiorcą usług.

Drugą sferą relacji prawnych między tymi podmiotami jest przyłączenie nieruchomości do sieci. W odróżnieniu od kwestii samego dostarczania wody i odprowadzania ścieków ustawodawca wcale nie wskazuje, że ten obszar stosunków prawnych poddany jest reżimowi prawa cywilnego. Nie przewiduje on bowiem zawierania umowy pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Poprzestaje jedynie na zobowiązaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego do podłączenia nieruchomości do sieci. Kwestię tą reguluje art. 15 ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej, który stanowi, iż „Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług”.

J. Rotko zdaje się opowiadać za umownym charakterem stosunku prawnego, którego przedmiotem jest przyłączenie nieruchomości do sieci. Autor ten wskazuje, iż „Zagadnieniem nienormowanym pozostaje natomiast umowa o przyłączenie. Obowiązek zawierania takich umów z ustawy nie wynika, co może dowodzić zamiaru uniknięcia nadmiernej biurokratyzacji wykonywania przyłączy. Z drugiej strony wskazuje się, że w niektórych sytuacjach (np. potrzeba rozbudowy sieci), umowa taka byłaby przydatna”¹¹. Pogląd ten jest jednak błędny. Zauważyć należy, że obowiązek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego ma charakter warun-

¹¹ J. Rotko, [w:] J. Rotko (red.), *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, Warszawa 2011, s. 118.

kowy¹². Jednym z warunków jest spełnienie warunków przyłączenia określonych w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Już tylko to wyklucza umowny charakter takiego stosunku prawnego.

Słusznie zauważa E. Bagińska, iż „*Określone uprawnienia podmiotu świadczącego usługi powszechne wobec odbiorców mogą mieć swoje źródło w regulaminie porządkowym lub poleceniach kierowanych do użytkowników, których nie ma możliwości wymuszenia w drodze egzekucji administracyjnej. Te uprawnienia mają granice wyznaczone celem i rodzajem działalności zakładu, a także prawami przysługującymi beneficjentom. W niektórych aktach podmiotów realizujących zadania publiczne można doszukiwać się działań władczych [...] zwłaszcza jeżeli przyjmują formę decyzji administracyjnych poza stosunkiem zakład – użytkownik*”¹³.

Ustawodawca wskazuje na konieczność spełnienia warunków przyłączenia, które właśnie są regulowane w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Jednak konkretyzacja tychże warunków dla danej konkretnej nieruchomości i dla danego konkretnego właściciela tejże nieruchomości następuje nie w samym regulaminie, który jest aktem prawa powszechnie obowiązującego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, ale poprzez działanie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Ono to konkretyzuje owe warunki, wskazując potencjalnemu odbiorcy usług, jakie czynności powinien on wykonywać. Kształtuje zatem jednostronnie jego sytuację prawną, choć nie wydaje w tym zakresie żadnej decyzji.

Umowy charakter takiego stosunku prawnego jest wyłączony, gdyż osoba która zamierza przyłączyć swoją nieruchomość do sieci na kształt tych warunków nie ma żadnego wpływu. Natomiast wykonanie przyłącza niezgodnie z tymi warunkami spowoduje odnowę przyłączenia nieruchomości do sieci.

Na publicznoprawny i władczy charakter warunków przyłączenia wskazywano w orzecznictwie sądów administracyjnych. WSA w Warszawie w wyroku z dnia z dnia 15 października 2007 r. IV SA/Wa 1116/06¹⁴ stwierdził, iż „*I. Uchwałę w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, należy uznać za akt z zakresu administracji publicznej, skoro służy on wiążącemu oddziaływaniu przez gminę na sposób realizacji zadań w tym zakresie*”. Natomiast w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. II SA/Wr 745/06¹⁵ zauważono, iż „*Wprowadzone opłaty za przyłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej przy wykorzystaniu władztwa publicznego gminy w związku z samym faktem przyłączenia nieruchomości do urządzenia komunalnego oraz określenie jej jako warunku tego przyłączenia powoduje, że nie można jej traktować jako należności o charakterze cywilno-*

¹² Por. B. Rakoczy, *Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków w praktyce przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych*, Bydgoszcz 2012, s. 60.

¹³ E. Bagińska, *Odpowiedzialność* s. 250-252.

¹⁴ LEX nr 418151.

¹⁵ Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2007, Nr 174, poz. 2236.

prawnym, towarzyszącej świadczeniu usług na podstawie umowy zawieranej między dwiema równorzędnymi stronami, korzystającymi z wolności kontraktowej. Ma ona zatem charakter przymusowy, co pozwala zakwalifikować ją jako rodzaj dani publicznej. Zauważyć zatem należy, że nałożenie przez Radę na podmioty chcące korzystać z sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej obowiązku poniesienia opłaty za przyłączenie nieruchomości do sieci wymagałoby wyraźnego upoważnienia ustawowego”.

Wprawdzie poglądy były formułowane odnośnie innych kwestii, niemniej jednak wypowiedziano się o władczym charakterze warunków, co przesądza odpowiedzialność przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego na podstawie art. 417 par. 1.

Należy też zauważyć, że spełniony jest kolejny warunek z art. 417 par 1 kc, a mianowicie wykonywanie władzy publicznej powinno mieć swoje źródło w ustawie. Warunek ten jest spełniony poprzez art. 15 ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej i na podstawie upoważnienia, o którym mowa w art. 19 ust. 2 tejże ustawy w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Drugą grupę przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych stanowią gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Brak osobowości prawnej eliminuje już na wstępie samodzielną odpowiedzialność takich jednostek na podstawie art. 417 par. 2 kc. Nie jest bowiem spełniony podstawowy wymóg podmiotowy z tego przepisu, a mianowicie istnienie osoby prawnej.

Zatem w przypadku gminnych jednostek organizacyjnych należałoby rozpatrywać odpowiedzialność nie tyle tych jednostek, ile samej gminy. Pogląd taki przyjął Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 marca 2012 I ACa 180/12¹⁶, w tezie którego stwierdzono, iż „*1. Art. 417 §1 k.c. od strony podmiotowej wprowadza zasadę, że za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej odpowiada ta osoba prawna, z którą związana jest jednostka organizacyjna bez osobowości prawnej lub osoba fizyczna wykonująca uprawnienia władzy publicznej. Chodzi tu więc o odpowiedzialność: Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, innej osoby prawnej wykonującej władzę publiczną z mocy prawa. Art. 417 k.c. jest podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa jako szczególnej państwowej osoby prawnej, cywilnoprawnej personifikacji Państwa. W znaczeniu potocznym wprawdzie utożsamia się pojęcie Skarbu Państwa i Państwa, to jednak w istocie o Skarbie Państwa mowa jest wówczas, gdy Państwo jako fiskus wykonuje za pomocą swoich jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej określone zadania należące do sfery dominium, czyli zadania o charakterze gospodarczym, pozbawione cech działania publicznoprawnego. Każda czynność cywilnoprawna państwowej jednostki organizacyjnej jest de iure civili czynnością Skarbu*

¹⁶ LEX 1171315.

Państwa. 2. Pojęcie „wykonywanie władzy publicznej” określone w art. 417 §1 k.c. obejmuje tylko takie działania, które ze swej istoty, a więc ze względu na charakter i rodzaj funkcji przynależnej władzy publicznej, wynikają z kompetencji określonych w samej Konstytucji oraz innych przepisów prawa. Ich wykonywanie z reguły łączy się z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki”.

Wprawdzie pogląd ten został wyrażony w odniesieniu do państwowej jednostki organizacyjnej, niemniej jednak ma on zastosowanie analogiczne do gminnej jednostki organizacyjnej. W konsekwencji odpowiedzialność gminnej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, będzie w istocie odpowiedzialnością samej gminy.

Pogląd taki wyrażono także w doktrynie. P. Granecki zauważył, iż „Skutek w postaci lepszej ochrony obywatela przed wadliwymi działaniami władzy można osiągnąć przez przypisanie odpowiedzialności jednostce pozostającej w strukturze władzy publicznej (państwowej lub samorządowej). Jeżeli zatem dana działalność wykonywana jest przez podmiot niepubliczny w sferze zadań publicznych i stanowi realizację np. zadań własnych gminy, to odpowiedzialność powinna ponosić gmina na zasadzie bezprawności, a przysługiwać jej będzie roszczenie regresowe w stosunku do podmiotu, który wyrządził szkodę ze swej winy”¹⁷.

Podobne stanowisko zaprezentował I. Karasek stwierdzając, iż „Ryzyko zaktualizowania się zaostrzonej odpowiedzialności [o której mowa w art. 77 Konstytucji] winny ponosić te podmioty prawa cywilnego, które będąc zarazem podmiotami publicznoprawnymi poprzez działanie owych podmiotów posiadających odrębną osobowość, realizują swoje publiczne zadania. Posiadanie w sferze cywilnoprawnej odrębnej od Skarbu Państwa (jednostek samorządu terytorialnego) osobowości powoduje tylko tyle, że określone jednostki organizacyjne mogą w sferze cywilnoprawnej funkcjonować odrębnie od Skarbu Państwa (jednostek samorządu terytorialnego). Natomiast należy przyjąć, że powierzone ich kompetencji działania władcze wykonują tak samo jak jednostki niebędące odrębnymi podmiotami prawa cywilnego, a więc działając w sferze osobowości publicznoprawnej państwa (jednostki samorządu terytorialnego), realizując jego zadania. [...] (...)”¹⁸.

Powstaje pytanie, czy sam fakt, iż w wypadku gminnej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej odpowiedzialność ponosi sama gmina, samo przez się zmieniają się przesłanki takowej odpowiedzialności. Wszak w art. 417 kc ustawodawca wprost wskazuje z nazwy jednostki samorządu terytorialnego. Nawet jeśli ustawodawca wymienia wprost jednostki samorządu terytorialnego, to

¹⁷ P. Granecki, Glosa do wyroku TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, Palestra z 2002, z. 11-12, s. 215.

¹⁸ I. Karasek, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy po wyroku TK z dnia 4 grudnia 2001 r.*, SK 18/2000, TPP z 2002, z. 1-2, s. 93-112.

nie zmienia to faktu badania, czy ewentualna szkoda pozostaje w związku z wykonywaniem władzy publicznej. Badać też należy, czy działanie gminy w sferze zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków było wykonywaniem władzy publicznej.

Trafnie argumentuje M. Safjan, iż „Zakres przedmiotowy odpowiedzialności Skarbu Państwa (jednostki samorządu terytorialnego, innej osoby prawnej) obejmuje szkody powstałe przy wykonywaniu władzy publicznej. Bez wątpienia zostały wyłączone z tej sfery zdarzenia sprawcze następujące w sferze dominium. Związane z typową działalnością gospodarczą, nieswoiste dla aktów należących do kompetencji organów władzy publicznej”¹⁹. Słusznie argumentuje Z. Banaszczyk, stwierdzając, iż „Poddanie odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu zadań niewładczych ogólnym regułom odpowiedzialności deliktowej jest koniecznością z uwagi na wymaganie równego traktowania podmiotów występujących w stosunkach cywilnoprawnych pozbawionych elementu władczego podporządkowania”²⁰.

Nie ma różnicy pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym posiadającym osobowość prawną, innym niż gmina, a gminą działającą poprzez jednostkę organizacyjną, jeżeli chodzi o umowny charakter stosunku prawnego, którego przedmiotem jest dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, wykonywane w ramach ustawy zaopatrzeniowej²¹. Podobnie nie ma różnic co do władczego charakteru określania warunków przyłączenia się do sieci.

Reasumując należy stwierdzić, że co do zasady przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie ponosi odpowiedzialności z art. 417 kc i to niezależnie od swojej formy organizacyjno-prawnej. Podstawowym instrumentem prawnym, kształtującym stosunki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego z odbiorcą usług jest umowa o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. Ustawodawca wzmacnia słabszą pozycję odbiorców usług, co tylko przemawia za cywilnoprawnym charakterem takiego stosunku i wykluczeniem jego władczego charakteru.

Natomiast władczy charakter może wystąpić w odniesieniu do wydawanych warunków przyłączenia się do sieci. Wprawdzie określenie takich warunków następuje w ustawie i w akcie prawa miejscowego, jakim jest regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, niemniej jednak ich konkretyzacja następuje

¹⁹ M. Safjan, *Odpowiedzialność*, s. 31.

²⁰ Z. Banaszczyk, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny*, t. I, Komentarz do artykułów 1-449 ze zn. 11, wyd. 5, Warszawa 2008, s. 1245.

²¹ Co do odprowadzania ścieków należy zauważyć, iż ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek przyłączenia się do sieci kanalizacyjnej. Powoduje to powstanie pomiędzy gminą, a właścicielem nieruchomości stosunku administracyjnoprawnego. Jednak w tym wypadku gmina nie działa jako przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, stąd ta kwestia nie jest analizowana w tym artykule. Niemniej jednak wymaga ona odrębnego zbadania w oddzielnym opracowaniu.

poprzez działanie jednostronne przedsiębiorstwa wodociągowo- kanalizacyjnego. W tym zakresie nie można wykluczyć odpowiedzialności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego z art. 417 kc.

LIABILITY OF WATER-SUPPLY AND SEWERAGE ENTERPRISES ACCORDING TO ARTICLE 417 OF THE POLISH CIVIL CODE

Key words: water-supply and sewerage enterprises, civil-law liability, entities exercising public power, contract on water supply and discharge of sewage

Summary

The objective of the paper is to find out of whether a water-supply and sewerage enterprise can bear the civil-law liability pursuant to Article 417 of the Polish Civil Code as “another legal person that exercises public power by virtue of the law”. Having analyzed the concept of exercising of the public power, the author proves that the principal activities of water- supply and sewerage enterprises lie beyond its scope. Contracts on water supply and discharge of sewage are of the civil law nature and therefore their performance is governed by the provisions of the Civil Code. It is not, however, the case of the issues related to the connection to water and to sanitary sewerage system. This activities constitute a way of the exercise of public power, since conditions for this connection are one-sidedly stipulated by the enterprise concerned through the authoritative imposition of specific duties upon the other party. Furthermore, when an enterprise in question is a communal organizational entity, not endowed with legal personality, the liability for damage related to the connection to water and sewerage network rests on the respective commune.

Anna Folgier

ANALIZA ORGANIZACJI SYSTEMU ZAGOSPODAROWANIA ODPADÓW KOMUNALNYCH NA PRZYKŁADZIE GMIN POWIATU BYDGOSKIEGO STUDIUM PORÓWNAWCZE (CZ. I)

Słowa kluczowe: odpady komunalne, system zagospodarowania odpadów, edukacja ekologiczna

Streszczenie

Opracowanie niniejsze rozpoczyna cykl artykułów mających na celu analizę i ocenę systemu gospodarki odpadami komunalnymi dla gmin wchodzących w skład powiatu bydgoskiego. Analiza prowadzona będzie zarówno w odniesieniu do stanu prawnego sprzed 1 stycznia 2012 r., kiedy weszła w życie rewolucyjna nowelizacja ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, jak i po tej dacie śledząc stan wdrażania w życie nowych rozwiązań. Pozwoli to na analizę i z kolei odpowiedź na pytanie, w jaki sposób gminy wywiązują się z nałożonych nowych obowiązków w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych. Część I cyklu, po krótkiej charakterystyce powiatu bydgoskiego, skupia się na zagadnieniach głównych założeń dotychczasowego systemu funkcjonującego w powiecie bydgoskim tj. do dnia 31 grudnia 2011 r., zakresie objęcia mieszkańców tym systemem, wydawaniu zezwoleń, ewidencji i kontroli umów zawieranych przez właścicieli nieruchomości na odbiór odpadów komunalnych, a także edukacji ekologicznej mieszkańców gminy.

Uwagi wprowadzające

Gmina jako najmniejsza jednostka w hierarchii zasadniczego podziału terytorialnego państwa, obarczona została szeregiem zadań, wśród których wyróżnia się utrzymanie czystości i porządku na swoim terenie. W powyższym zakresie zadania te mają charakter głównie organizacyjno-kontrolny. Najważniejszym i podstawowym zadaniem w ramach utrzymania czystości i porządku jest zorganizowanie efektywnego systemu postępowania z odpadami komunalnymi na swoim terenie. Aby temu sprostać gmina wyposażona została w szereg instrumentów prawnych, w tym niezmiernie istotny, jak stanowienie aktów prawa miejscowego (regulamin utrzymania czystości i porządku). Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminie¹ w dotychczasowym brzmieniu nie zawierała

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2005r. Nr 236, poz.2008 z późn. zm.

jednak bliższych wskazówek co do sposobu organizacji takiego systemu. Oznaczało to, że gminy powinny go konstruować uwzględniając własne możliwości, tradycje i doświadczenia. Zatem zbudowanie systemu mogło opierać się na dwojakiego rodzaju działaniach: czysto organizacyjnych – gminy tworzą własne jednostki organizacyjne, podejmujące określone działania, bądź też o charakterze bardziej organizatorskim, stwarzające warunki do podejmowania odpowiednich prac przez zobowiązane czy zainteresowane podmioty².

Według W. Radeckiego³, aby system zbierania i odbierania odpadów komunalnych był efektywny musi spełniać dwa warunki:

1. obejmować wszystkich mieszkańców gminy oraz
2. wszystkie rodzaje odpadów komunalnych, a więc także odpady niebezpieczne znajdujące się w odpadach komunalnych i odpady pochodzące z zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego.

Zatem system ma gwarantować wszystkim mieszkańcom odbieranie odpadów komunalnych. Zgodnie z ustawą u.c.p.g. podmiotem zobowiązanym do zbierania odpadów komunalnych są „właściciele nieruchomości”. Mieszkaniec gminy (osoba fizyczna, pełnoletnia i małoletnia, mająca miejsce zamieszkania na obszarze danej gminy) a właściciel nieruchomości (każdy podmiot mający jakiegokolwiek uprawnienia do nieruchomości, w tym jednostki organizacyjne) – nie są pojęciami tożsamymi. Oznacza to, że gmina nie jest upoważniona do regulowania obowiązków wynikających z ustawy w stosunku do osób będących mieszkańcami gminy, a jedynie w stosunku do właścicieli nieruchomości. Użycie tego określenia (mieszkaniec gminy) należy uznać za niewłaściwe w kontekście organizowania systemu zbierania odpadów komunalnych. Może zdarzyć się tak, że wszystkie osoby fizyczne wchodzące w skład osoby prawnej nie będą mieszkańcami gminy, tylko będą na jej terenie pracowały⁴.

W dotychczasowym modelu postępowania z odpadami komunalnymi gmina miała obowiązek ustalić zasady funkcjonowania systemu odbierania odpadów komunalnych i dalszego ich zagospodarowania, obejmującego wszystkich mieszkańców. Gmina ustalała zatem zasady zbierania odpadów, w tym zbiórki selektywnej oraz zapewniała możliwość przekazania odpadów do urządzeń i instalacji służących do ich zagospodarowania. Dalszą konsekwencją było zapewnienie przez gminę dostępu do instalacji i urządzeń – poprzez budowę samodzielnie lub wspólnie z innymi gminami bądź podmiotami odpowiednich obiektów, bądź też stworze-

² M. Górski, *Gmina jako właściciel odpadów komunalnych*, Przegląd Komunalny 2010, Nr 5. <http://archiwum.komunalny.home.pl/archiwum/index.php?mod=tekst&id=11344>.

³ W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 114.

⁴ B. Dziadkiewicz [w:] *Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, red. P. Chmielnicki, K. Bandarzewski, B. Dziadkiewicz, Warszawa 2007, s. 128-129.

nie warunków do realizacji takich obiektów przez przedsiębiorców. Właściciel nieruchomości miał ustawowy obowiązek podpisać umowę na odbiór odpadów komunalnych z podmiotem posiadającym zezwolenie na odbiór odpadów komunalnych i przekazywać odpady do odbioru z częstotliwością i w ilości określonej przez gminę w regulaminie utrzymania czystości i porządku. Regulamin, który stanowi akt prawa miejscowego powszechnie obowiązujący, określał szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Niestety rzadko stanowił on skuteczne narzędzie polityki gminnej w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać przede wszystkim w nieznanomości treści regulaminu przez mieszkańców. Ponadto wiele regulaminów było niezgodnych z obowiązującym prawem, albo po prostu gminy go nie uchwały. Brak też w dotychczas obowiązujących rozwiązaniach prawnych przepisu, który nakładałby na gminy restrykcje z powodu w ogóle nie uchwalenia regulaminu czy też uchwalenia go ale ze znacznym opóźnieniem.

Nadzór nad obowiązkiem posiadania umowy na odbiór odpadów komunalnych i jej realizacją miała sprawować gmina, przy czym środkiem egzekucyjnym była odpowiedzialność zarówno karna („wykroczeniowa”) osób naruszających wskazane obowiązki, jak i administracyjna, poprzez wykonanie przez gminę niezrealizowanego obowiązku i wyegzekwowanie wynikających stąd kosztów. Mieszkaniec gminy wrzucający odpady do pojemnika przenosił własność rzeczy ruchomych (odpadów) na podmiot świadczący usługi odbioru odpadów, a nadto co za tym idzie obowiązek zagospodarowania odpadów w sposób zgodny z zasadami określonymi w ustawie o odpadach, w szczególności przekazania do instalacji lub urządzenia wskazanego przez organ gminy w zezwoleniu na świadczenie usług odbierania odpadów komunalnych. Za wykonywane usługi mieszkańcy ponosili opłaty, które powinny być egzekwowane w drodze cywilno-prawnej przez podmiot je świadczący. Gmina ustalając, w sposób wiążący górną stawkę tych opłat miała realny wpływ na ich wysokość⁵.

Zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wydawane były przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) na czas określony, nie dłuższy niż 10 lat. Organ wydający zezwolenie nadzorował wypełnianie przez uprawniony podmiot obowiązków wynikających z ustawy oraz spełnianie

⁵ Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2009 r. kontrolę 28 jednostek samorządu terytorialnego w województwach: podlaskim, pomorskim, śląskim i zachodnio-pomorskim, w tym 24 urzędów gmin i 4 urzędów marszałkowskich. Z raportu z przeprowadzonej kontroli wynika, że gminy nie zapewniły mieszkańcom ochrony przed nadmiernym wzrostem opłat za wywożenie odpadów. Prawie połowa z nich nie uchwaliła maksymalnych stawek, jakie można pobierać za wywóz odpadów komunalnych. Zob. *Gospodarka odpadami komunalnymi* (od redakcji), Odpady Komunalne 2010, Nr 7, s. 4-5.

warunków określonych w decyzji, posiadał też uprawnienie do cofnięcia zezwolenia.

W dotychczasowym systemie gmina mogła przejąć obowiązki właścicieli nieruchomości w drodze uchwały poprzedzonej przeprowadzeniem referendum lokalnego wśród mieszkańców. Jednak w związku z niemożnością uzyskania frekwencji na poziomie 30%, gminy rzadko korzystały z tej instytucji (tylko nielicznym gminom w Polsce się to udało).

Przedstawiona powyżej organizacja systemu miała umożliwić, w szczególności:

1. ograniczenie składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,
2. wydzielenie odpadów niebezpiecznych z odpadów komunalnych,
3. osiągnięcie poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych, zgodnie z prawem unijnym.

Jednym z mankamentów dotychczasowego systemu postępowania z odpadami komunalnymi, jak zostanie wykazane, był brak szczególnych środków nadzoru wobec gminy służących egzekwowaniu wykonywania przez nią obciążających ją obowiązków, stąd gminy często czuły się bezkarne.

Dla przedstawienia organizacji systemu zagospodarowania odpadów komunalnych w powiecie bydgoskim wykorzystano dane zawarte w sprawozdaniach z realizacji programu ochrony środowiska wraz z planem gospodarki odpadami przygotowane przez gminy (Białe Błota, Dobrcz, Osielsko i Solec Kujawski) oraz sprawozdanie z wykonania programu ochrony środowiska wraz z planem gospodarki odpadami dla powiatu bydgoskiego za lata 2008-2009, a także materiały zebrane w wizytowanych gminach, głównie dotyczące okresu sprawozdawczego za lata 2009-2010.

Charakterystyka powiatu bydgoskiego

Powiat bydgoski, jest powiatem ziemskim utworzony został w 1999 r. Usytuowany jest w środkowo-zachodniej części województwa kujawsko-pomorskiego, (które składa się z 19 powiatów ziemskich i 4 powiatów grodzkich: Bydgoszcz, Grudziądz, Toruń, Włocławek oraz 52 miast), z wyłączeniem samego miasta Bydgoszczy, które na prawach powiatu znajduje się poza jego granicami. Powiat zajmuje powierzchnię 1.394,8 km² i znajduje się na 3 co do wielkości (w 2010 r.) miejscu w województwie kujawsko-pomorskim za powiatem świeckim i włocławskim. Zamieszkuje go 104.248 osób (stan na dzień 30.09.2010 r.), co w rankingu powia-

tów woj. kujawsko-pomorskiego daje mu 2 miejsce za powiatem inowrocławskim (164.112). Z kolei w rankingu powiatów w Polsce według powierzchni zajmuje 49 lokatę (2010 r.). Największy powiat w Polsce białostocki w województwie podlaskim ma pow. 297.644 ha (prawie 3 tys. km₂) a najmniejszy w Polsce, bieruńsko-lódzkiński w województwie śląskim – 15.815 ha (158 km₂)⁶.

Z powiatem bydgoskim graniczą powiaty: chełmiński, inowrocławski, nakielski, toruński, tucholski, świecki, żniński. Tworzą go gminy: Białe Błota, Dobrcz, Dąbrowa Chełmińska, Koronowo, Nowa Wieś Wielka, Osielsko, Sienko oraz Solec Kujawski, obejmuje łącznie 124 sołectwa. Dwa ośrodki posiadają status miast: Koronowo i Solec Kujawski.

Gmina Koronowo jest największa obszarowo, obejmuje 41.170 ha, w tym miasto Koronowo 2.818 ha. Zamieszkuje ją 22.267 osób, w tego miasto 10.678 osób. Najmniejsza jest Gmina Osielsko o pow. 10.300 ha. W Gminie Białe Błota i Nowej Wsi Wielkiej ponad połowę powierzchni zajmują lasy, odpowiednio: 52% i 60%. Ustępuje im niewiele Gmina Dąbrowa Chełmińska – 45%. W powiecie bydgoskim – ponad 40% terytorium stanowią lasy, z czego 95% to lasy publiczne.

W 2009 r. w powiecie bydgoskim zebrano łącznie 25.765,79 ton zmieszanych odpadów komunalnych, w tym z gospodarstw domowych 18.123,67 ton. Najwięcej w Gminie Koronowo (6.066,71 t), a najmniej w Gminie Dąbrowa Chełmińska: 512,18 t. Dla porównania w 2007 r. zmieszanych odpadów komunalnych zebrano ogółem – 24.784,12 ton, w tym z gospodarstw domowych – 17.089,38 ton; w 2008 – ogółem – 26.301,24 ton, w tym z gospodarstw domowych – 17.973,39 ton, a w 2005 r. – ogółem zmieszanych odpadów komunalnych – 18.662,92 ton, w tym z gospodarstw domowych – 12.714,65 tony. Podstawowym sposobem unieszkodliwiania odpadów jest ich składowanie – w latach 2009-2010 wskaźnik ten wyniósł od 99-100% (zob. tabela nr 6). W 2009 r. selektywnie zebranych zostało 39.362,4 ton odpadów komunalnych, w tym: papier i tektura: 5.136,5 ton, szkło: 11.477,3 ton, tworzywa sztuczne: 5.614,5 ton, zużyty sprzęt: 2.033,7 ton, odpady biodegradowalne: 11.023,2 ton⁷.

⁶ Główny Urząd Statystyczny, Ranking jednostek terytorialnych, http://www.stat.gov.pl/bdl/app/ranking.dims?p_id=19291.

⁷ Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych, http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=787189&p_to-ken=0.7333511998873641.

Tab. 1. Ogólna charakterystyka powiatu bydgoskiego

Gmina	Liczba sołectw	Powierzchnia (ha)	Ludność* stan 31.12.2010 r.	Większe miejscowości
1	2	3	4	5
Białe Błota	11	12.242	17.102	Białe Błota, Łochowo, Murowaniec, Ciele
Dąbrowa Chełmińska	14	12.504	7.673	Dąbrowa Chełmińska, Ostromecko, Czarże
Dobrcz	21	13.007	9.900	Dobrcz, Kotomierz, Stronno, Wudzyn
Koronowo	33	41.153	23.748	Koronowo, Wtelno, Buszkowo
Nowa Wieś Wielka	15	14.828	9.067	Nowa Wieś Wielka, Dąbrowa Wielka, Brzoza
Osielsko	7	10.172	11.284	Osielsko, Żołędowo, Niemcz, Maksymilianowo
Sicienko	20	17.999	9.441	Sicienko, Wojnowo, Strzelewo, Kruszyn
Solec Kujawski	4	17.507	16.409	Solec Kujawski, Przyłubie, Makowiska

*wg faktycznego miejsca zamieszkania

Dotychczas funkcjonujący model gospodarki odpadami w powiecie bydgoskim przyjęty został w *Programie Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami powiatu bydgoskiego aktualizacja na lata 2008-2011 z perspektywą na lata 2012-2015*⁸. Określał on cele krótkookresowe na lata 2008-2011 w tym zakresie, do których zaliczono:

1. objęcie wszystkich mieszkańców miast i mieszkańców gmin wiejskich zorganizowaną zbiórką odpadów,
2. prowadzenie kampanii edukacyjnej obywateli powiatu bydgoskiego w zakresie prawidłowego funkcjonowania gospodarki odpadami komunalnymi,
3. rozwój i podniesienie skuteczności selektywnej zbiórki odpadów: wielkogabarytowych, budowlanych, niebezpiecznych i opakowaniowych,
4. utworzenie ponadgminnych struktur gospodarki odpadami komunalnymi,
5. podniesienie skuteczności selektywnej zbiórki odpadów ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju selektywnej zbiórki odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,

⁸ Uchwała Nr 149/XXIII/08 Rady Powiatu Bydgoskiego z dnia 24 października 2008, http://www.bip.powiat.bydgoski.pl/?cid=318&bip_id=227.

6. ograniczenie ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska,
7. rozwój instalacji do odzysku i unieszkodliwiania odpadów,
8. bieżąca likwidacja nielegalnych składowisk, inwentaryzacja starych składowisk odpadów w celu ich rekultywacji a także intensyfikacja działań w zakresie zamykania, rekultywacji lub modernizacji nieefektywnych lokalnych składowisk odpadów komunalnych, bądź rozbudowa składowisk regionalnych według standardów Unii Europejskiej.

Objęcie wszystkich mieszkańców zorganizowaną zbiórką odpadów komunalnych

Przy łącznej liczbie mieszkańców powiatu bydgoskiego wynoszącej 101.756 osób (stan na dzień 31.12.2009 r.), zorganizowanym systemem odbierania odpadów komunalnych w roku 2009 objętych było średnio 87,9% mieszkańców⁹. Przy czym podkreślić należy, że sytuacja w tym zakresie była bardzo zróżnicowana na terenach poszczególnych gmin. Szczególny prym wiodła tu Gmina Koronowo, która deklarowała, że 100% mieszkańców tej gminy objętych zostało zorganizowanym odbiorem odpadów komunalnych (stan ten utrzymał się w 2010 r.). Również wysokie wskaźniki w tym zakresie w roku 2009 zanotowała Gmina Solec Kujawski – 98 % (wskaźnik ten w 2010 r. wyniósł 100%¹⁰) oraz Gmina Białe Błota – 95 %. Dalej Gmina Nowa Wieś Wielka i Sicienko – 90%. Najniższe wskaźniki osiągnęły Gminy Dobrcz – 86% i Dąbrowa Chełmińska, która deklarowała, że na koniec 2009 r. zaledwie 57% mieszkańców objętych było ww. systemem.

Dla porównania warto podać, że w tym samym roku w Polsce średnio 79,1% mieszkańców objętych było zorganizowaną zbiórką¹¹, a w województwie kujawsko-pomorskim – 92% mieszkańców miast, a na terenach wiejskich wskaźnik ten był nieco niższy i był szacowany na ok. 74%¹².

Brak objęcia 100% mieszkańców zbiórką selektywną, oznaczało, że pozostali pozbywali się ich nielegalnie, niezgodnie z wymaganiami ochrony środowiska, czy też podrzucali do istniejącego systemu, nie ponosząc kosztów. Oznacza-

⁹ Raport z realizacji Programu Ochrony Środowiska wraz z Planem Gospodarki Odpadami dla powiatu bydgoskiego za lata 2008-2009, http://www.bip.powiat.bydgoski.pl/index.php?bip_id=1626&cid=387&q=Raport+z+realizacji.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Główny Urząd Statystyczny, „*Infrastruktura komunalna 2009*”, Warszawa 2010, op. cit.

¹² Uchwała Nr XXIV/468/08 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 3 lipca 2008r. „Program Ochrony Środowiska wraz z planem gospodarki odpadami województwa kujawsko-pomorskiego 2010”, http://bip.kujawsko-pomorskie.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=276&Itemid=118.

ło to również brak informacji o ilości odpadów, jakie trzeba zebrać, poddać procesom odzysku i unieszkodliwienia. Trudno więc było planować inwestycje w tym zakresie. Gminy posiadały jednak instrumenty prawne wymuszające na mieszkańcach korzystanie z systemu zbiórki odpadów. Gminne regulaminy utrzymania czystości i porządku jasno określały zasady, na jakich odbiór odpadów się odbywa. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dawała możliwość przejęcia tych obowiązków w stosunku do osób uchylających się. Objęcie mieszkańców systemem zbiórki odpadów ściśle skorelowane było z prowadzeniem rzetelnej ewidencji powstających na terenie gminy odpadów. Obie kwestie wymagały łącznego rozpatrzenia, były one bowiem podstawą prawidłowo funkcjonującego systemu gospodarki odpadami. Bez dokładnych danych nie było wiadomo, z jaką skalą problemu „śmieciowego” gminy mają do czynienia. Kolejnym krokiem powinno być wprowadzenie selektywnej zbiórki, co można było osiągnąć poprzez wprowadzenie zróżnicowania w cenach wywozu odpadów. Powinno być ono na tyle duże, aby motywowało do wyselekcjonowania jak największej masy odpadów przez gospodarstwa domowe.

Działaniami sprzyjającymi sprawnemu funkcjonowaniu systemu odbioru odpadów komunalnych od mieszkańców były dwa zadania, adresowane do organów gmin tj. wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od mieszkańców oraz prowadzenie kontroli sposobów i zakresu wypełniania ustaleń przez podmioty posiadające ww. zezwolenia. Zgodnie z ustawą u.c.p.g. kompetencją wójta (burmistrza, prezydenta miasta) było rozpatrywanie wniosków oraz udzielanie podmiotom gospodarczym zezwoleń w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Z informacji otrzymanych z urzędów gmin z terenu powiatu bydgoskiego, wynikało, że działania takie były realizowane na bieżąco przez poszczególne gminy. I tak, najwięcej podmiotów posiadających takie zezwolenia (bo aż 9), działało na koniec roku 2010 na terenie gminy Białe Błota (ale w roku 2009 posiadało ich aż 20). Niewiele na tym polu ustępowała Gmina Koronowo, na terenie której funkcjonowało 7 podmiotów prowadzących usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych stałych. Na koniec 2010r. na terenie Gminy Solec Kujawski 6 przedsiębiorców posiadało zezwolenia Burmistrza Miasta i Gminy Solec Kujawski na świadczenie usług odbierania odpadów komunalnych. Gmina ta jednocześnie wskazała, że w latach 2008-2009 nie udzielono ani jednego takiego zezwolenia. Na terenie Gminy Dobrcz na koniec 2009 r. były to 3 firmy, na koniec 2010 r. – 4. Na terenie Gminy Osiesko zezwolenie wójta na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych na koniec 2010 r. posiadało 6 podmiotów. Z informacji uzyskanych od Gminy Dąbrowa Chełmińska wynika, że spośród 6 podmiotów posiadających zezwolenia

tylko Remondis Bydgoszcz Sp. z o.o., PUK CORIMP i Zakład Usług Miejskich Sp. z o.o. w Chełmnie świadczyły faktycznie usługi, zaś pozostali przedsiębiorcy mimo posiadanych zezwoleń nie zawierali w 2010 r. żadnych umów na odbiór odpadów komunalnych. W Gminie Nowa Wieś Wielka w 2010 r. zezwolenia posiadały 3 podmioty (wykaz podmiotów posiadających zezwolenia w zał. nr 1).

Gminy wydawały zezwolenia w oparciu o wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Wymagania takie miał obowiązek określić w drodze uchwały organ stanowiący gminy na podstawie art. 7 ust. 3 i 3a u.c.p.g. w dotychczasowym brzmieniu. W związku z tym, że obowiązek powyższy przeszedł na radę gminy z organu wykonawczego z dniem 1 sierpnia 2009 r., do czasu wydania stosowanej uchwały pozostawały w mocy zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wydane w tym zakresie. Wymagania powinny obowiązkowo zawierać informacje dotyczące opisu wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadania, np. rodzaj sprzętu, w jaki przedsiębiorca powinien się wyposażyc i jego liczbę; zabiegi sanitarne i porządkowe związane ze świadczonymi usługami np. jak często powinna następować mycie i dezynfekcja środków transportu; a także wskazywać miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, do których odpady mają być przekazywane.

Ustalenie wymagań (warunków) w sposób sprzeczny z prawem uniemożliwiało danemu podmiotowi uzyskanie zezwolenia na prowadzenie określonych usług na terenie gminy. Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. w dotychczasowym brzmieniu, we wniosku o udzielenie zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych przedsiębiorca miał obowiązek określić zgodnie z uchwałą rady gminy (zarządzeniem wójta) oraz zasadą bliskości – miejsca odzysku i unieszkodliwiania odpadów. Mógł to udokumentować poprzez okazanie umowy z przedsiębiorcą prowadzącym działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

Z przeglądu wymagań obowiązujących w badanych gminach wynikało, że w dwóch gminach, tj. Dobrcz i Dąbrowa Chełmińska wymagania określone zarządzeniem Wójta Gminy Dobrcz z dnia 31.03.2006 r. oraz zarządzeniem Wójta Gminy Dąbrowa Chełmińska z dnia 12.01.2007 r. – nie zawierają wskazania miejsc odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych (wykaz aktów prawnych w zał. nr 2).

Wszystkie gminy zadeklarowały, że na ich terenie systematycznie prowadzone były kontrole właścicieli nieruchomości w zakresie wykonania ustawowego obowiązku zawarcia umów na odbiór odpadów komunalnych. Brak takiego nadzoru zwiększało ryzyko nielegalnego pozbywania się przez właścicieli odpadów komunalnych do środowiska. Efektem przeprowadzanych kontroli było najczęściej

wzywanie mieszkańców – w drodze pisemnej – do zawarcia stosownych umów. W Gminie Białe Błota w latach 2009-2010 skontrolowano 4 miejscowości z terenu gminy, czego wynikiem było wysłanie 109 wezwań w sprawie zawarcie umowy na odbiór odpadów komunalnych w roku 2009 i 125 w roku 2010. W roku 2010 przeprowadzono kontrolę miejscowości Białe Błota – 53 ulice, gdzie skontrolowano 825 posesji. W Gminie Osielsko efektem ww. działań było zawarcie w roku 2009 311 umów, natomiast w roku 2010-298. W Gminie Dąbrowa Chełmińska w 2009 r. wystosowano 10 wezwań do okazania rachunków za zakup pojemników na odpady, a w 2010 r. – aż 23. W Gminie Nowa Wieś Wielka wystosowano ok. 20 wezwań w sprawie zawarcia umów na odbiór odpadów komunalnych. W Gminie Koronowo w 2009 r., jak i w 2010 r. wezwano do zawarcia umów na wywóz odpadów komunalnych 50 właścicieli nieruchomości.

Edukacja ekologiczna jako działanie mające na celu ograniczenie ilości powstających odpadów oraz zapewnienie ich odpowiedniego zagospodarowania

Edukacja ekologiczna stanowi jedno z najprostszych, a przy tym dość skutecznych narzędzi umożliwiających promowanie zasad związanych z właściwym postępowaniem z odpadami oraz propagowaniem działań mających na celu minimalizację powstających odpadów. Działania podejmowane przez poszczególne gminy w latach 2009-2010 obejmowały w szczególności organizowanie różnego typu konkursów ekologicznych, kierowanych w głównej mierze do uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych na terenie powiatu bydgoskiego, a także coroczne uczestnictwo wszystkich gmin w akcjach „Sprzątania świata” i „Dzień Ziemi”.

Wśród uczniów szkół organizowane były w latach 2009-2010 również inne okazjonalne akcje o charakterze ekologicznym, związane z odpadami, takie jak:

- * akcja zbierania puszek aluminiowych (Dąbrowa Chełmińska – tu inicjatorem była szkoła, gmina objęła patronat),
- * wyjazdy związane z edukacją ekologiczną organizowane dla dzieci ze szkół podstawowych i gimnazjalnych (Białe Błota w roku 2010 sfinansowała pobyt dzieci we Władysławowie w „Zielonej Szkole”),
- * zbieranie zużytych baterii (Nowa Wieś Wielka) lub baterii i leków (Dąbrowa Chełmińska – rozstawiono w 2009 r. pojemniki na baterie i leki w szkole, akcja rozszerzyła się na całą gminę, gmina utrzymuje pojemniki tj. opróżnia je, utylizuje,
- * konkurs „Odzyskujemy plastikowe nakrętki” dla przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów (Solec Kujawski – w latach 2009 i 2010) czy dla uczniów szkół podstawowych „Zabawki z surowców wtórnych”, „Wiosenny wiersz”, „Wiosenny ptak” (Białe Błota w roku 2009), konkurs „Strój przyszłości z materiałów przeszło-

ści” (stroje ekologiczne z materiałów i surowców wtórnych – kartony, jednorazowe folie itp.) I edycja odbyła się w 2009 r., II edycja w 2010 na terenie Gminy Nowa Wieś Wielka,

* gmina Dąbrowa Chełmińska 1 raz w roku jest fundatorem nagród w szkolnych konkursach ekologicznych,

* pogadanki i prelekcje nauczycieli wśród dzieci i młodzieży na temat konieczności prowadzenia segregacji surowców wtórnych u źródła (Solec Kujawski w latach 2009-2010),

* akcje rozdawania ulotek, plakietek i filmów edukacyjnych do świetlic szkolnych (Gmina Sicienko w roku 2010 – jedna akcja),

* akcja promowania używania toreb bawełnianych z nadrukiem Dąbrowa Chełmińska (Gmina Dąbrowa Chełmińska w roku 2009 – 1.000 sztuk).

W przypadku „dorosłych” mieszkańców powiatu, podnoszenie świadomości ekologicznej w tym również w zakresie racjonalnej gospodarki odpadami, realizowano poprzez organizację akcji i imprez promujących proekologiczny system wartości, a także okazjonalne emisje ulotek informacyjnych w zakresie właściwej gospodarki odpadami; podawanie informacji na tablicach ogłoszeniowych, drogą multimedialną czy drogą elektroniczną (Internet). Gminy Sicienko oraz Solec Kujawski uczestniczyły w akcji pn. „Kochasz dzieci nie pal śmieci”, która dotyczyła problemu spalania odpadów w piecach domowych.

Pracownicy Referatu Ochrony Środowiska Urzędu Gminy w Białych Błotach w 2009 r. opracowali informację dla mieszkańców, w której zostały ujęte zagadnienia dotyczące: obowiązków w zakresie gospodarowania odpadami, spalania odpadów, opróżniania zbiorników na ścieki, segregacji odpadów „u źródła” oraz dodatkowo wydrukowano ulotki z harmonogramem odbioru odpadów segregowanych przez poszczególne firmy wywozowe działające na terenie gminy. Publikacja zawierała wyciąg z przepisów prawa miejscowego oraz ustaw i poruszała problemy występujące na terenie Gminy Białe Błota, tj. spalanie odpadów, dzikie wysypiska, itp. Z kolei Gmina Solec Kujawski popularyzuje tematykę ekologiczną poprzez zamieszczanie artykułów w bezpłatnym biuletynie wydawanym przez Urząd Miasta i Gminy pt. „Soleckie Wiadomości z Ratusza” oraz reportaże i felietony emitowane przez TV SOLEC o działalności na rzecz ochrony środowiska podejmowanej przez instytucje i jednostki administracyjne. Gmina wydała również broszurę *O odpadach, wodzie i zwierzętach* w nakładzie 4 tys. sztuk.

Środki przeznaczane przez poszczególne gminy na cele związane z edukacją ekologiczną w latach 2009-2010, były dość zróżnicowane i wahały się od 400 do 32 tys. zł. Również Starostwo Powiatowe w Bydgoszczy uczestniczy czynnie w działaniach związanych z edukacją ekologiczną. Poczynając od 2000 r. cyklicznie organizowane są konkursy ekologiczne o charakterze edukacyjnym, adresowa-

ne zarówno do dorosłych mieszkańców powiatu, jak również do dzieci i młodzieży (w tym konkurs plastyczny, fotograficzny oraz literacki – wypracowanie). O dużej popularności tychże konkursów świadczą, coroczne, liczne zgłoszenia do udziału w nich. Dowodzą one, jak liczna jest grupa osób, które swą pasję, zaangażowanie i skuteczną pracę wiążą z propagowaniem życia w zgodzie ze środowiskiem naturalnym i potrzebą racjonalnego z niego korzystania. Głównym celem tej inicjatywy było oddziaływanie na szeroko rozumianą świadomość mieszkańców powiatu w zakresie ekologii i ochrony środowiska, a tym także w zakresie właściwego postępowania z odpadami. Środki przeznaczone na ww. konkursy przez Starostwo za lata 2008-2009 wyniosły łącznie 14 tys. zł.

Uwagi końcowe

W większości gmin powiatu bydgoskiego nie objęto wszystkich mieszkańców zorganizowaną zbiórką odpadów komunalnych. W roku 2009 było to średnio 87,9% mieszkańców. Jednocześnie oznacza to, że pozostali mieszkańcy pozbywali się ich nielegalnie, niezgodnie z wymaganiami ochrony środowiska („dzikie” wysypiska śmieci) lub podrzucali sąsiadom.

Gminy marginalizowały zagadnienie ewidencji umów na odbiór odpadów komunalnych zawartych przez właścicieli nieruchomości z przedsiębiorcami. Z tego powodu gminy nie prowadziły albo tylko w znikomym zakresie prowadziły kontrolę właścicieli w tym zakresie, bowiem nie można było jednoznacznie stwierdzić, którzy mieszkańcy uchylali się od obowiązku podpisania umowy. Niestety działania w ramach kampanii edukacyjnej podejmowane przez poszczególne gminy powiatu bydgoskiego w latach 2009-2010 ograniczały się w głównej mierze do organizowania konkursów ekologicznych dla uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych oraz do corocznego uczestnictwa wszystkich gmin w akcjach „Sprzątanie świata” i „Dzień ziemi”.

ANALYSIS OF THE ORGANIZATION OF MUNICIPAL WASTE MANAGEMENT SYSTEM ON THE EXAMPLE OF THE COMMUNES INCLUDED IN THE DISTRICT OF BYDGOSZCZ A COMPARATIVE STUDY (PART I)

Key words: communal waste, system of waste management, ecological education

Summary

The paper inaugurates a series of articles aimed at an analysis and evaluation of the municipal waste management system for the communes of the Bydgoszcz County. The analysis will cover both the

time span before 01 January 2012 when the revolutionary amendment to the Act of 13 September 1996 on Maintenance of Cleanliness and Order in the Commune became effective, and the period after that date. The objective of the analysis is to track the implementation of new legal solutions, which will find out in what way the communes perform new duties in the field of waste management imposed upon them. The first article comprised in this series, after a brief characterization of the District of Bydgoszcz, presents main features of the previous system which was operative in the District of Bydgoszcz until 31 December 2011. In particular, it deals with the coverage of the population by the scheme, the issues of licensing, recording and controlling of the waste collection contracts entered into by the real estate owners. Furthermore, the issues of environmental education of the residents of the commune are discussed.

Zał. nr 1

Wykaz podmiotów posiadających zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w poszczególnych gminach powiatu bydgoskiego (stan na dzień 31.12.2010 r.):

Gmina Białe Błota

1. Przedsiębiorstwo Oczyszczania Miasta „EKO-NAKŁO” Mieczysław Klajda, Tomasz Brzykcy Sp. J., Nakło n/Notecią, ul. Młyńska 22
2. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „TARO” Sp. z o.o., ul. Wiejska 3, Lisi Ogon, Łochowo
3. REMONDIS Bydgoszcz Sp. z o.o. , ul. Inwalidów 4, Bydgoszcz
4. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „SOLIDUS” S. Misiejuk, M. Meleń, ul. Okrężna 12, Bydgoszcz
5. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „CORIMP” Sp. z o.o., ul. Smoleńska 41, Bydgoszcz
6. Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe „SANITRANS” Ryszard Wolski, ul. Barycka 50, Białe Błota
7. EURO-CLEAR Piotr Armiński, ul. Ujejskiego 59/7, Bydgoszcz
8. Autopol Service, ul. Nakielska 205, Bydgoszcz
9. Międzygminny Kompleks Unieszkodliwiania Odpadów Pro-Natura Sp. z o.o., ul. Prądocińska 28, Bydgoszcz

Gmina Dąbrowa Chełmińska

1. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „CORIMP” Sp. z o.o., ul. Smoleńska 41, Bydgoszcz
2. REMONDIS Bydgoszcz Sp. z o.o., ul. Inwalidów 4, Bydgoszcz
3. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych TARO Sp. z o.o., ul. Wiejska 3, Lisi Ogon, Łochowo

4. SOLIDUS s.c. S. Misiejuk, M. Meleń , ul. Okrężna 12, Bydgoszcz
5. Zakład Usług Miejskich Sp. z o.o., ul. Przemysłowa 8, Chełmno
6. „Agotech” Spółdzielnia Usługowo-Produkcyjna Kółek Rolniczych, gm. Zławieś Wielka, Rączkowo

Gmina Dobrcz

1. Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o., ul. Ciepła 4, Świecie
2. REMONDIS Bydgoszcz Sp. z o.o., ul. Inwalidów 4, Bydgoszcz
3. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych TARO Sp. z o.o. z, ul. Wiejska 3, Łochowo
4. Nadleśnictwo Żołędowo, ul. Parkowa 4a, Osielsko

Gmina Koronowo

1. Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, ul. Al. Wolności 4, Koronowo
2. REMONDIS Bydgoszcz Sp. z o.o., ul. Inwalidów 4, Bydgoszcz
3. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych TARO Sp. z o.o., ul. Wiejska 3, Lisi Ogon, Łochowo
4. Przedsiębiorstwo EKO-RECYKLING „ŁUCTRANS” Łucja Sawosz ul. Kwiatowa 15, Koronowo
5. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „CORIMP” Sp. z o.o., ul. Smoleńska 41, Bydgoszcz
6. Zakład Eksploatacyjno-Usługowy „LIMAX” S.C. w Chełmnie, OŚ.M. Kopernika 2/19, Chełmno
7. Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o., ul. Ciepła 4, Świecie

Gmina Nowa Wieś Wielka

1. REMONDIS Bydgoszcz Sp. z o.o., ul. Inwalidów 4, Bydgoszcz
2. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „CORIMP” Sp. z o.o., ul. Smoleńska 41, Bydgoszcz
3. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „TARO” Sp. z o.o. ul. Wiejska 3, Lisi Ogon, Łochowo

Gmina Osielsko

1. Gminny Zakład Komunalny, ul. Jastrzębia 62, Żołędowo, Osielsko
2. REMONDIS Bydgoszcz Sp. z o.o., ul. Inwalidów 4, Bydgoszcz
3. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „CORIMP” Sp. z o.o., ul. Smoleńska 41, Bydgoszcz
4. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „TARO” Sp. z o.o. ul. Wiejska 3, Lisi Ogon, Łochowo
5. Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o., ul. Ciepła 4, Świecie

6. „SOLIDUS” s.c. S. Maciejuk, M. Meleń, ul. Okrężna 12, Bydgoszcz

Gmina Sicienko

1. Zakład Komunalny, ul. Lipowa 1, Sicienko
2. REMONDIS Bydgoszcz Sp. z o.o., ul. Inwalidów 4, Bydgoszcz
3. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „TARO” Sp. z o.o. ul. Wiejska 3, Lisi Ogon, Łochowo
4. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „CORIMP” Sp. z o.o., ul. Smoleńska 41, Bydgoszcz
5. Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o. ul. Ciepła 4, Świecie

Gmina Solec Kujawski

1. Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o., ul. Targowa 3, Solec Kujawski
2. REMONDIS Bydgoszcz Sp. z o.o., ul. Inwalidów 4, Bydgoszcz
3. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „CORIMP” Sp. z o.o., ul. Smoleńska 41, Bydgoszcz
4. Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe „Sanitrans” Ryszard Wolski, ul. Barycka 50, Białe Błota
5. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „TARO” Sp. z o.o. ul. Wiejska 3, Lisi Ogon, Łochowo
6. Międzygminny Kompleks Unieszkodliwiania Odpadów ProNatura Sp. z o.o., ul. Prądcieńska 28, Bydgoszcz

Załącznik nr 2

Wykaz aktów prawnych dotyczących określenia wymagań, jakie powinien posiadać przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia:

1. Uchwała Rady Gminy Nowa Wieś Wielka Nr XL/407/10 z dnia 30 czerwca 2010r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy Nowa Wieś Wielka¹³.
2. Uchwała Rady Miejskiej w Koronowie Nr XLVI/509/10 z dnia 24 lutego 2010r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na: odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochronę

¹³ Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. 2010.114.1486.

- przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części na terenie gminy Koronowo¹⁴.
3. Uchwała Rady Gminy Białe Błota Nr XLIV/477/2010 z dnia 25 marca 2010r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych¹⁵.
 4. Uchwała Rady Gminy Sicienko Nr XLIX/363/10 z dnia 27 października 2010r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych¹⁶.
 5. Uchwała Rady Gminy Osielsko Nr II/28/10 z dnia 24 marca 2010r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych¹⁷.
 6. Zarządzenie Wójta Gminy Dąbrowa Chełmińska Nr 1/07 z dnia 12 stycznia 2007r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych¹⁸.
 7. Zarządzenie Wójta Gminy Dobrcz Nr 13/06 z dnia 31 marca 2006r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych¹⁹.
 8. Zarządzenie Burmistrza Miasta i Gminy Solec Kujawski Nr I/24/2006 z dnia 13 kwietnia 2006r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług: odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych²⁰.

¹⁴ Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. 2010.61.647.

¹⁵ Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. 2010.76.866.

¹⁶ Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. 2010.181.2385.

¹⁷ Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. 2010.83.983.

¹⁸ http://www.bip.dabrowachelminska.lo.pl/?cid=149&bip_id=905.

¹⁹ http://www.dobrcz.bip.net.pl/?p=document&action=show&id=401&bar_id=279.

²⁰ www.soleckujawski.pl/dokumenty/nr_43.pdf.

Janusz Wiśniewski

ISTOTA SAMOZATRUDNIENIA

Słowa kluczowe: samozatrudnienie, przedsiębiorca, działalność gospodarcza, idea przedsiębiorczości, wolność gospodarcza, przekształcenie przedsiębiorcy, zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej, upadłość, sukcesja uniwersalna

Streszczenie

Samozatrudnienie jest zjawiskiem o istotnym znaczeniu gospodarczym i społecznym, które nabrało wyraźnego rozmiaru. Zdaje się wyprzedzać istniejące opisy i uogólnienia teoretyczne, a równocześnie najlepiej odpowiadać społecznym i ekonomicznym wymogom nowoczesnego państwa o gospodarce rynkowej. Stanowi znakomity „przedsiönek” do większych przedsięwzięć biznesowych, wpisuje się w koncepcje promowania zaradności i przedsiębiorczości. Kreuje również tak pożądaną w dzisiejszej złożonej rzeczywistości społeczno-gospodarczej – elastyczność i efektywność oraz kształtuje warunki angażowania się wykonawców w procesie świadczenia pracy (usług). Stąd istotnym wydaje się zwrócenie uwagi na niektóre aspekty prawne samozatrudnienia, iżby przynajmniej móc zidentyfikować kierunek jego rozwoju i zdawać sobie sprawę z różnorodnych konsekwencji, jakie może ono powodować w przyszłości.

Wprowadzenie

Z danych statystycznych GUS wynika, że na koniec września 2012 r. zarejestrowanych było niespełna 2,7 mln jednoosobowych firm, które stanowią 83% ogółu wszystkich zarejestrowanych podmiotów działających na polskim rynku¹. Wydaje się, że to w jakimś stopniu efekt bardziej przyjaznego środowiska prawnego dla prowadzenia biznesu, ale to także efekt uwolnienia – tłumionej przez lata przedsiębiorczości Polaków. Dostrzec to można choćby obserwując tę fantastyczną, wykształconą część nowej emigracji, która dziś odkrywa coś, co u mieszkańców Zachodu rozciągało się na wieki: energię wywołaną koniecznością budowania oparcia w samym sobie i indywidualizację wobec bycia pozostawionym przez państwo samemu sobie. To widać także u pracowników tu, w kraju: rodzaj godności i rzuca-

¹ Wśród przedsiębiorców-pracodawców 94% stanowią mikro przedsiębiorstwa, 4,7% to firmy małe, a niewiele ponad 1% to przedsiębiorstwa zaliczane do kategorii firm średnich i dużych. Zob. T. Starzyk, *Wielkie firmy boją się kryzysu i zmniejszają inwestycje, a mała przedsiębiorczość trzyma polską gospodarkę*, Dziennik Gazeta Prawna 2011, z 1 XII.

nia się na głęboką wodę². Traktujmy to więc jako zasób (kapitał) także w odniesieniu do orientacji w kierunku takich wariantów gospodarki rynkowej, które chronią przez gwałtownymi i rozległymi kryzysami właśnie poprzez stworzenie optymalnych warunków kojarzenia efektywności gospodarczej ze sprawiedliwością społeczną. W tym kontekście należy postrzegać samozatrudnienie, które nie jest zjawiskiem marginalnym, ale zjawiskiem o istotnym znaczeniu gospodarczym i społecznym, które nabrało wyraźnego rozmiaru. Zdaje się wyprzedzać istniejące opisy i uogólnienia teoretyczne, stąd istotnym wydaje się zwrócenie uwagi na niektóre aspekty prawne samozatrudnienia, iżby przynajmniej móc identyfikować kierunek jego rozwoju i zdawać sobie sprawę z różnorodnych konsekwencji, jakie może ono powodować w przyszłości.

Samozatrudnienie w kontekście idei przedsiębiorczości – promowanej w ustawodawstwie

Korzeni samozatrudnienia należy się dopatrywać w promowanej idei przedsiębiorczości, wszakże wzrost zainteresowania pracą na własny rachunek stanowi przejaw występującej w społeczeństwie postawy przedsiębiorczości i kreatywności. Przedsiębiorczość człowieka i inwestowanie „w siebie” odbiegają od oczekiwania jedynie postawy wykonawczej i podporządkowania. Istotną rolę w promocji przedsiębiorczości odegrała Unia Europejska i państwa członkowskie. W przepisach art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³ uznano, że ograniczenia swobody przedsiębiorczości obywateli danego Państwa Członkowskiego na terytorium innego Państwa Członkowskiego są zakazane. Swoboda przedsiębiorczości, z zastrzeżeniem postanowień rozdziału dotyczącego kapitału, obejmuje podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej prowadzonej na własny rachunek, jak również zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami, a zwłaszcza spółkami w rozumieniu przepisu akapitu drugiego art. 54 Traktatu, na warunkach określonych przez ustawodawstwo Państwa przyjmującego obywateli. Z kolei w celu urzeczywistnienia swobody przedsiębiorczości w odniesieniu do określonego rodzaju działalności Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, uchwała dyrektywy zmierzające do wzajemnego uznawania świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji oraz do koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw

² Szerzej odnośnie przyczyn rozwoju tej formy aktywności, zob. T. Duraj, *Prawna perspektywa pracy na własny rachunek*, [w:] *Praca na własny rachunek – determinanty i implikacje*, red. E. Kryńska, Warszawa 2007, s. 19-20 i literaturę tam przywołaną.

³ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. z dnia 30 marca 2010 r., C 83.

Członkowskich dotyczących podejmowania i wykonywania działalności na własny rachunek (przepis ust. 1 art. 53).

Wypada także wspomnieć o przepisie art. 56 Traktatu konstytuującym swobodę świadczenia usług, zgodnie z którym ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Unii są zakazane w odniesieniu do obywateli Państw Członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w Państwie Członkowskim innym niż państwo odbiorcy świadczenia⁴.

Regulacje stymulujące wzrost udziału pracy na własny rachunek na rynku wspólnotowym odnajdujemy również w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. o usługach na rynku wewnętrznym (Dz.Urz. UE L 376/36 z dnia 27.12.2006 r.). Głównym założeniem cytowanego aktu jest wprowadzenie zasady wolności świadczenia usług na terytorium Wspólnoty. Przedsiębiorca raz zarejestrowany w jednym z Krajów Unii Europejskiej ma prawo na tej podstawie świadczyć usługi we wszystkich krajach członkowskich⁵.

Prawo do przedsiębiorczości oraz prawo do świadczenia usług zostały uznane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości za podstawowe swobody gospodarcze, a związane z nim reguły muszą być przestrzegane przez władze państwowe wszystkich szczebli, władze samorządowe, organizacje zawodowe⁶.

Warto na marginesie zauważyć, że już w genewskiej Konwencji z dnia 28 lipca 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców⁷ podkreślono znaczenie wolności działalności gospodarczej (stanowi o tym przepis art. 18 oraz art. 16).

Wśród filarów unijnej strategii zatrudnienia występują *employability*⁸, tj. zwiększenie podaży profesjonalizmu – rozwój przedsiębiorczości człowieka. Na

⁴ Zaś usługami w rozumieniu niniejszego traktatu są świadczenia wykonywane zwykle za wynagrodzeniem w zakresie, w jakim nie są objęte postanowieniami o swobodnym przepływie towarów, kapitału i osób. Usługi obejmują zwłaszcza: a) działalność o charakterze przemysłowym; b) działalność o charakterze handlowym; c) działalność rzemieślniczą; d) wykonywanie wolnych zawodów. Z zastrzeżeniem postanowień rozdziału dotyczącego prawa przedsiębiorczości, świadczący usługę może, w celu spełnienia świadczenia, wykonywać przejściowo działalność w państwie świadczenia na tych samych warunkach, jakie państwo nakłada na własnych obywateli (przepisy art. 57).

⁵ Cytowana wyżej dyrektywa nie obejmuje swym zakresem działania usług: zdrowotnych, użyteczności publicznej, finansowych, transportowych, portowych, audiowizualnych, świadczonych przez agencje pracy tymczasowej, jak również gier hazardowych oraz działalności agencji ochrony. Ponadto została przyjęta generalna zasada, zgodnie z którą dyrektywa usługowa nie może naruszać przepisów prawa pracy ani praw socjalnych obowiązujących w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

⁶ *Traktat Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, Z. Brodecki (red.), Warszawa 2006, s. 229-230.

⁷ Dz. U. nr 119, poz. 515 ze zm.

⁸ *Les Lignes directrices pour l'emploi en 1998*, Resolution du conseil du 15 decembre 1997, Dz. Urz. C 30 z 28.01.1998 r., s. 1, obecnie decyzja Rady 2003/578/WE z 22.07.2003 r. w sprawie „Wytycznych dla polityk zatrudnienia państw członkowskich (Dz. Urz. UEL 197/13) i propozycja wytycznych do 2005 r. (COM/2004).

uwagę zasługuje to, że we wspomnianej strategii zatrudnienia człowiek jest nie tylko celem działań, ale przede wszystkim podmiotem, który aktywnie i ofensywnie musi uczestniczyć w rozwiązywaniu problemów rynku pracy, biorąc odpowiedzialność za dokonane wybory.

Tymczasem w 2004 r., zaraz po wejściu Polski do Unii Europejskiej, gdy sporządzono raport Światowego Forum Ekonomicznego dotyczącego stopnia liberalizacji życia gospodarczego, rozmiarów gospodarki opartej na wiedzy, tempa otoczenia biznesu, okazało się, że spośród wszystkich krajów nowo poszerzonej Unii, Polska jest na ostatnim miejscu⁹. Niemniej jednak polskie przepisy konstytucyjne tworzą stabilny fundament dla zasady wolności gospodarczej.

Przepis art. 20 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.) stanowi, iż podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polski stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Zasada wolności gospodarczej gwarantuje każdemu obywatelowi, także osobom fizycznym zamierzającym świadczyć usługi w ramach samozatrudnienia, swobodę w zakresie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranych formach prawnych oraz na zasadzie samodzielności. Wolność owa dotyczy zarówno swobody w zakresie wyboru rodzaju działalności gospodarczej, jak i swobody co do wykonania, zawieszenia wykonywania oraz zaprzestania wykonywania wybranej działalności gospodarczej¹⁰. Wolność gospodarcza przysługuje każdemu na równych prawach. Zasada równego traktowania oraz wolności gospodarczej pozostają we wzajemnym związku. Wolność uprzywilejowana pozbawiona byłaby swojej legitymacyjnej funkcji jako przesłanki swobodnego rozwoju gospodarczego jednostki.

Zgodnie z art. 22 ustawy zasadniczej, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny¹¹. Ograniczenie wolności podlega zatem nie tylko przesłankom formalnym (ustawa), lecz ograniczenie musi być na tyle merytorycznie uzasadnione, by w konflikcie z wolnością gospodarczą rachunek aksjologiczny przeważał na korzyść ograniczenia¹². Oznacza to tym samym, że „...określony w Konstytu-

⁹ Zob. B. Tomaszewicz, Ł. Bąk, *Tylko deregulacja pomoże biznesowi*, Dziennik Gazeta Prawna 2011, z 21-23.

¹⁰ M. Grant, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2002, s. 155-156.

¹¹ Oznacza to, że ograniczenia co do świadczenia usług w ramach samozatrudnienia mogą wynikać bądź z uregulowanych ustawowo warunków prowadzenia działalności gospodarczej, warunków dotyczących ochrony przed zagrożeniem życia i zdrowia ludzkiego, bądź też z innych warunków określonych przez ustawodawcę przepisami prawa ochrony środowiska, prawa budowlanego, prawa energetycznego, prawa wodnego, prawa sanitarnego, przeciwpożarowego etc.

¹² Wyrok TK K 4/92, OTK 1992, nr II, poz. 22; zob. także wyrok TK z 26 kwietnia 1999 r. K. 33/98, OTKZU 1999, nr 4, poz. 71.

cji RP (a także w art. 43 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską) ogólny wzorzec swobody gospodarczej dopuszcza wprowadzenie pewnych wyjątków, jednak ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających niezbędny stopień uciążliwości, a zwłaszcza naruszających proporcje między stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie¹³. Ponadto należy mieć na względzie, że ustawodawca, dokonując zmian stanu prawnego, nie może tracić z pola widzenia interesów podmiotów, ukształtowanych przed dokonaniem tych zmian. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że wolność jednostki urzeczywistnia się poprzez bezpieczeństwo prawne związane z pewnością prawa, która z kolei umożliwia prognozowanie działań własnych.

Uzupełnieniem konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej jest art. 65 ust. 1 ustawy zasadniczej, w którym zapewnia się każdemu wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wolność miejsca pracy.

Z punktu widzenia osób samozatrudnionych istotną rolę odgrywa również regulacja zawarta w art. 24 Konstytucji, wedle której, praca (w tym także praca świadczona na własny rachunek) znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, a na państwie ciąży obowiązek sprawowania nadzoru nad warunkami wykonywania pracy. Zgodnie zaś z art. 65 ust. 5 ustawy zasadniczej, władze publiczne zostały zobowiązane do prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego produktywnego zatrudnienia przez realizowanie programów w zakresie zwalczania bezrobocia. W ramach tej regulacji, państwo powinno podejmować działania służące aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy, w tym także działania zachęcające te osoby do indywidualnej przedsiębiorczości i wykonywania pracy na własny rachunek.

Osobom fizycznym świadczącym usługi w ramach samozatrudnienia Konstytucja RP gwarantuje również, tak jak innym obywatelom, katalog podstawowych praw i wolności, w tym choćby prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (przepis ust. 1 art. 66). Konstytucyjna zasada wolności, znajduje swoje ucieleśnienie również w ustawie z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Tekst jedn. Dz. U. z 2013r. Nr 0, poz. 672; dalej: u.s.d.g.). Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.s.d.g., podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Z kolei art. 8 ust. 1 u.s.d.g. stanowi, iż organy administracji publicznej wspierają rozwój przedsiębiorczości tworząc korzystne warunki do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej.

¹³ Wyrok NSA z 13 września 2006 r., II GSK 123/206, Lex Polonica. Zob. także uchwała składu pięciu sędziów

NSA z 22 maja 2000 r., OPK 1/2000, ONSA 2000, nr 4, poz. 140.

Konstatując należy uznać, że samozatrudnienie korzeniami tkwi w idei przedsiębiorczości i w zasadzie wolności gospodarczej. Przegląd prawodawstwa unijnego a także polskiego, choć niepełny, pozwala zasadnie przyjmować, iż kwestia idei przedsiębiorczości oraz swobody działalności gospodarczej stanowi wyraźne odbicie w tych regulacjach. W tym kontekście warto podkreślić, że blisko połowa z nas chętnie zmieniłaby etat na samozatrudnienie¹⁴. Polacy bardziej niż obywatele „starej Europy” upatrują swoją przyszłość we własnej firmie i samorozwoju zamiast w dużej korporacji – wynika z Eurobarometru „Przedsiębiorczość w Europie i poza nią¹⁵”. Zaś z badań Komisji Europejskiej wynika, że aż sześciu na dziesięciu Polaków przed 25. rokiem życia chciałoby prowadzić własną firmę¹⁶. Jedną trzecią wszystkich zarejestrowanych w Polsce firm prowadzą osoby, które nie ukończyły jeszcze 30 roku życia. W e-biznesie młodzi prowadzą aż 85% wszystkich firm, w finansach i ubezpieczeniach – 44% a w obsłudze nieruchomości – 38%¹⁷. Można więc rzec, że samozatrudnienie idzie w parze z młodością. Wśród samozatrudnionych wzrasta także liczba tzw. prestiżowych zawodów. Zjawisko to wydaje się być trendem bardziej ogólnym – np. w Wielkiej Brytanii liczba finansistów wśród samozatrudnionych – od 2008 r. – wzrosła o 24%, zaś informatyków o 28%¹⁸. Trend ten należy także postrzegać w kontekście procesu przechodzenia od społeczeństwa industrialnego do społeczeństwa informacyjnego opartego na wiedzy.

Aż jedna czwarta ankietowanych przez Tax Care przyznała, że do zarejestrowania własnej działalności skłoniła ich perspektywa wyższych zarobków¹⁹. Kolejne przesłanki, które skłoniły badanych do podjęcia własnej działalności gospodarczej, to: możliwość decydowania o własnym biznesie – 18,2%; dobry pomysł i duch przedsiębiorczości – 12,7%; samorealizacja – 11,1%; rozwój osobisty – 10,1%²⁰. Warto w tym miejscu podkreślić, iż w polskich przedsiębiorstwach pod obrady zarządu trafia niecałe 30% pomysłów pracowników niższego szczebla. W Japonii wskaźnik ten wynosi 70%, zaś w USA – 50%²¹. Przyjmowanie zatem, iż samozatrudnienie przeważnie jest wymuszane wizją bezrobocia lub presją ze strony pracodawców jest tylko w pewnym stopniu uzasadnione. Samozatrudnienie co-

¹⁴ Zob. S. Czubkowska, *Polacy chcą pracować na własnym*, Dziennik Gazeta Prawna 2010, z 15 VI.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Por. E. Wesołowska, *Stawiają na siebie*, Dziennik Gazeta Prawna 2011, z 1 VIII.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Zaobserwowano tam również, że o ile wcześniej na podejmowanie działalności gospodarczej decydowali się głównie mężczyźni (dziś dwie trzecie samozatrudnionych), to po 2008 r. kobiety częściej wybierały samozatrudnienie i stanowią 60% nowo przybyłych samozatrudnionych. Zob. N. Dżikija, *Brytania zatrudnia się sama*, Dziennik Gazeta Prawna 2012, z 27-29 I.

¹⁹ Zob. E. Wesołowska, *Zakładając firmę, by uniezależnić się od szefów*, Dziennik Gazeta Prawna 2011, z 13 VII.

²⁰ Tamże.

²¹ Zob. L. Mellibruda, *Zgodnie z zasadą jeża*, Dziennik Gazeta Prawna 2011, z 4 XII.

raz częściej wychodzi na przeciw oczekiwaniom osób chcących zarobkować samodzielnie, które świadomie i bez żalu rezygnują z możliwości zatrudnienia pracowniczego. Zaledwie 3% przebadanych przez Tax Care, jako powód zarejestrowania własnej firmy, podało: za namową obecnego pracodawcy²². Konstatując podejmowanie działalności gospodarczej postrzegane jest zwłaszcza w kontekście „przeźreni wolności” i społecznej racjonalności. Wolność także w kontekście aktywności zawodowej staje się wartością – osoba podejmująca działalność gospodarczą może wykorzystać swą inteligencję – swe walory intelektualne. Innymi słowy samozatrudnienie stwarza szanse kreatywnej pracy dla najzdolniejszych umysłów. Rzecz w tym, iżby przyjmować takie rozwiązania organizacyjno – prawne i ekonomiczno – społeczne, które pozwolą postrzegać samozatrudnienie jako jedną z istotnych form dystrybucji talentu i wiedzy oraz potencjału innowacji.

Warto w tym miejscu wspomnieć o inicjatywie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, która uruchomiła program „Skuteczne Otoczenie Innowacyjnego Biznesu”, w którego ramach między innymi powstało interesujące opracowanie „Edukacja dla przedsiębiorczości akademickiej”. Jego autorzy – zwracają uwagę na ogromną lukę w zakresie działalności edukacyjnej, która bardziej sprzyjałaby kształtowaniu kompetencji dla tworzenia innowacyjnych działań gospodarczych. Przedsiębiorczości i wprowadzania zmian innowacyjnych w Polsce nie tylko można, ale trzeba coraz szerzej uczyć. Proces ten nie może ograniczać się wyłącznie do uczelni ekonomicznych i szkół biznesu. Powinien on objąć wszystkie poziomy edukacyjne na kierunkach nieekonomicznych – technicznych, rolniczych, medycznych, humanistycznych i artystycznych: licencjat, studia magisterskie i doktorantkie. W tym kontekście warto zauważyć, iż rozpoczęła się druga edycja konkursu „Top 500 Innovators”. Organizatorem jest Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W edycji 2012 r. zorganizowane zostały trzy wyjazdy do najlepszych ośrodków akademickich USA i w Europie, w celu zapoznawania się z metodami przekładania pomysłów naukowych na biznes²³.

Samozatrudnienie – zakres pojęciowy

Praca na własny rachunek powszechnie nazywana jest w doktrynie prawa samozatrudnieniem²⁴. Chociaż J. Jończyk zastanawia się nad tym, czy może nie na-

²² Zob. E. Wesołowska, *Zakładając firmę...*, s. A5.

²³ A. Grabek, *Polscy naukowcy jadą do Doliny Krzemowej*, *Dziennik Gazeta Prawna* 2012, z 17 I.

²⁴ I. Boruta, *W sprawie przyszłości prawa pracy*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 2005, nr 4, s. 3. Z. Kubot, *Szczególne formy zatrudnienia i samozatrudnienia*, [w:] Z. Kubot, red., *Szczególne formy zatrudnienia*, Wrocław 2000, s. 8; P. L. Davies, *Zatrudnienie pracownicze i samozatrudnienie w świetle common law*, [w:] Referaty na VI Europejski Kongres Prawa Pracy i Zabezpieczenia

leżałoby posługiwać się neologizmem „sięzatrudnienie” i odpowiednio stosować określenia „sięzatrudniony” jako znaczeniowo bliższego terminowi samozatrudnienie z języka angielskiego (self-employment)²⁵. Wyrażono także pogląd, wedle którego osoby samodzielnie zarobkujące na własny rachunek i ryzyko pozostają w ramach tzw. zatrudnienia niezależnego. Autorzy tego poglądu podkreślają, że nazywanie w literaturze tego rodzaju pracy zarobkowej „samozatrudnieniem” jest określeniem mylącym, gdyż nikt sam ze sobą nie może pozostawać w stosunku zatrudnienia²⁶. Postulat rezygnacji z posługiwania się terminem samozatrudnienia wysunął także B. Ćwiertniak²⁷.

W polskiej doktrynie prawa pracy zdaje się dominować przekonanie co do przyznania statusu samozatrudnionych osobom fizycznym, które są przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, natomiast rozbieżności dotyczą pewnych dodatkowych warunków, jakie powinna spełniać osoba fizyczna, iżby uzyskać miano samozatrudnionego.

Po pierwsze, problematyczne jest to, czy do kręgu samozatrudnionych można zliczyć wyłącznie osoby fizyczne, które nie zatrudniają osób trzecich przy wykonywaniu usług na rzecz zamawiającego²⁸, czy też status samozatrudnionego może również przysługiwać tym osobom fizycznym, które zatrudniają osoby trzecie do prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej, uzyskując przymiot podmiotu zatrudniającego (pracodawcy)²⁹.

Wedle T. Duraja, na fakt ograniczenia pojęcia „samozatrudnienie” jedynie do osób fizycznych, które samodzielnie prowadzą działalność gospodarczą, bez angażowania pracowników lub korzystania z cudzej pracy na podstawie umów cywilnych, wskazuje istota tego zjawiska, które dotyczy świadczenia usług na rzecz

Spółecznego, Warszawa 1999, s. 199; Z. Hajn, *Elastyczność popytu na pracę w Polsce. Aspekty prawne*, [w:] E. Kryńska, red., *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, Warszawa 2003, s. 175; Ł. Pisarczyk, *Różne formy zatrudnienia*, Warszawa 2003, s. 134.

²⁵ J. Jończyk, *O szczególnych formach zatrudnienia i formach ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Szczególne formy zatrudnienia...*, s. 40.

²⁶ Tak: T. Zieliński, G. Goździewicz, *Kodeks pracy*, s. 25-26.

²⁷ B. Ćwiertniak, *Indywidualne prawo pracy. Stosunek pracy*, [w:] *Prawo pracy*, red. K. W. Baran, B. Ćwiertniak, L. Mitrus, A. Sobczyk, Kraków 2005, s. 171.

²⁸ Według definicji przyjmowanej przez Główny Urząd Statystyczny do samozatrudnionych zalicza się osoby fizyczne prowadzące samodzielną działalność gospodarczą lub działalność w formie spółki cywilnej osób fizycznych, niezatrudniających pracowników (zob. I. Boruta, *W sprawie przyszłości...*, s. 10); Por. także, M. Bednarek, *Samozatrudnienie, czyli działalność we własnej firmie*, Rzeczpospolita 2004, z 11 X.

²⁹ Taki pogląd nawiązuje do metodologii stosowanej przez Międzynarodową Organizację Pracy, która do samozatrudnionych zalicza pracodawców zatrudniających pracowników i pracujących na własny rachunek. Zob. *Labour Force Statistics, Methodological, Notes* (2004), International Labour Organization, Genewa. Zob. także E. Kryńska, *Dylematy polskiego rynku pracy*, Warszawa 2001, s. 108.

zamawiającego przez jednoosobowe podmioty gospodarcze³⁰. Zdaniem I. Boruty, osoby fizyczne działające w warunkach samozatrudnienia powinny wykazywać się „osobistą aktywnością” przy wykonywaniu pracy dla podmiotu zamawiającego³¹. T. Duraj dodaje, iż co najwyżej można byłoby się zastanowić nad możliwością korzystania przez osoby samozatrudnione, przy prowadzeniu jednoosobowej działalności gospodarczej z pomocą członków najbliższej rodziny³². Z kolei M. Skąpski podkreśla, iż „zatrudnienie wykonawców dóbr lub usług oferowanych przez przedsiębiorcę na podstawach niepracowniczych nie pozbawia go statusu samozatrudnionego, jeżeli w przeważającej mierze działalność przedsiębiorstwa oparta jest na pracy wykonywanej przez niego osobiście. *A contrario* przedsiębiorcy tylko okazjonalnie angażujący w podstawową działalność swą własną pracę, koncentrujący się głównie na zarządzaniu przedsięwzięciem, nie są samozatrudnionym”³³. Autor ten dodaje, iż takie określenie zakresów pojęciowych rodzi jednak pytanie, czy będzie ono wystarczające na potrzeby ewentualnej prawnej regulacji samozatrudnienia, czy też konieczne byłoby bardziej precyzyjne i stanowcze rozgraniczenie³⁴.

Kolejną sprawą o istotnym znaczeniu jest charakter rynkowego zaangażowania danego przedsiębiorcy, zakres podmiotów, do których kieruje swą ofertę³⁵. Wedle niektórych przedstawicieli doktryny prawa, osoba fizyczna – przedsiębiorca powinna świadczyć swoje usługi wyłącznie lub głównie na rzecz jednego podmiotu zamawiającego³⁶. W literaturze przedmiotu można także znaleźć odmienne stanowisko, w myśl którego osoba fizyczna mająca status samozatrudnionego może świadczyć usługi zarówno na rzecz jednego, jak i kilku (wielu) podmiotów zamawiających³⁷.

Rynkowe zaangażowanie przedsiębiorcy jest nader istotne zwłaszcza w kontekście próby kreowania poprzez jego zakres – kryterium zależności ekonomicznej. Wedle M. Skąpskiego „brak kryterium zależności ekonomicznej podważałoby potrzebę wyróżnienia pojęcia samozatrudnienia, gdyż swobodne kierowanie oferty do nieograniczonej liczby podmiotów nie jest niczym niezwykłym w gospodarce i taka działalność może być określana jako typowa sytuacja przedsiębiorcy.

³⁰ T. Duraj, *Prawna perspektywa pracy na własny rachunek...*, s. 25.

³¹ I. Boruta, *W sprawie przyszłości...*, s. 3.

³² T. Duraj, tamże.

³³ M. Skąpski, *Problem pojęcia i prawnej regulacji samozatrudnienia*, [w:] *Stosunki zatrudnienia w dwudziestolecie społecznej gospodarki rynkowej. Księga pamiątkowa z okazji jubileuszu 40-lecia pracy naukowej Profesora Barbary Wagner*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2010, s. 89.

³⁴ Tamże.

³⁵ Tamże, s. 89.

³⁶ Z. Kubot, [w:] *Prawo pracy. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 81; K. Lis, *Samozatrudnienie i inne formy minimalizacji kosztów pracy. Nowe perspektywy i zagrożenia*, Gdańsk 2004; J. Piątkowski, *Prawo stosunku pracy w teorii i praktyce*, Toruń 2006, s. 56.

³⁷ M. Bednarek, *Czas ucywilizować samo zatrudnienie*, Rzeczpospolita 2002, z VII; Tenże, *Samozatrudnienie...*, s. F4; B. Świąder, *Samozatrudnienie*, *Gazeta Prawna*.pl, z 3-5 września 2004.

Dopiero wskazanie odmienności uzasadnia tworzenie odrębnej kategorii przedsiębiorców. Jedną z tych istotnych osobliwości jest pozostawanie w ekonomicznej zależności od klienta bądź nielicznych klientów³⁸. Wobec powyższego autor ten proponuje określić samozatrudnienie jako osobiste wykonywanie usług bądź działalności produkcyjnej, odbywające się w warunkach ekonomicznej zależności od odbiorców tych dóbr³⁹. W podobnym tonie wypowiedziała się I. Boruta. Jej zdaniem „często «samozatrudnienie» wiąże się z pewną liczbą kontrahentów pracobiorcy. Powinien to być jeden, w każdym razie niewiele podmiotów, tak by można wywieść zależność ekonomiczną⁴⁰”.

W związku z powyższym zauważa się, iż samozatrudniony – kooperujący zwłaszcza z jednym kontrahentem, wobec tego ekonomicznie od tego podmiotu uzależniony – znajduje się w najbliższym sąsiedztwie pracowników, choć *de lege lata* nie może zostać uznany za pracownika. Proponuje się więc, iżby zależne samozatrudnienie, jako fragment pracy na własny rachunek – uznać za zatrudnienie niepracownicze. Zaś tę część pracy na własny rachunek, inaczej nazwaną niezależnym samozatrudnieniem – uznać za niezależne zatrudnienie niepracownicze⁴¹.

Wypada podkreślić, iż w literaturze przedmiotu już wcześniej podnoszono, że użycie członu „zatrudnienie” w sformułowaniach „samozatrudnienie” i „niepracownicze zatrudnienie” jest wyrazem dostrzeżenia podobieństwa sytuacji pracownika zależnego i pozostałych osób świadczących pracę⁴². Podobieństwo to wyraża się w tym, że wszystkie wymienione osoby utrzymują się z pracy własnych rąk i zdobywają dochód w warunkach – odpowiednio – osobistego podporządkowania albo zależności osobistej (ekonomicznej) od innego podmiotu. Ten ostatni dysponuje środkami finansowymi i „daje pracę”⁴³.

W związku z tym podnosi się potrzebę objęcia tej grupy osób ochroną podobną do pracowniczej⁴⁴. Rozważenia wymagałaby natomiast kwestia, czy ochrona samozatrudnionych miałaby polegać na objęciu ich zastosowaniem norm prawa pracy (metoda ekspansji prawa pracy⁴⁵), czy też powinno się poza prawem pracy tworzyć osobny system norm dotyczących tej grupy osób⁴⁶. Przy czym podkre-

³⁸ M. Skąpski, *Problem pojęcia...*, s. 90.

³⁹ Tamże.

⁴⁰ I. Boruta, *W sprawie przyszłości...*, s. 3.

⁴¹ Por. A. Musiała, *Zatrudnienie niepracownicze*, Warszawa 2011, s. 273.

⁴² Tak: I. Boruta, *W sprawie przyszłości...*, s. 3. Należy jednak podkreślić, że „zatrudnienie określone w Kodeksie pracy odpowiada doktrynalnej kategorii „zatrudnienia pracowniczego”. Por. B. Ćwiertniak, *Stosunek pracy a inne stosunki zatrudnienia*, [w:] *Kodeks pracy*, red. K. W. Baran, Warszawa 2009, s. 140.

⁴³ I. Boruta, *W sprawie przyszłości...*, s. 3.

⁴⁴ M. Skąpski, *Problem pojęcia...*, s. 92.

⁴⁵ A. Musiała, *Zatrudnienie...*, s. 268.

⁴⁶ M. Skąpski, *Problem pojęcia...*, s. 95.

śla się, że ta druga metoda, pozwala na tworzenie konkretnych regulacji ochronnych bardziej odpowiadających tej grupie samozatrudnionych (niepracowniczo zatrudnionych)⁴⁷.

Konstatując, w polskiej doktrynie prawa pracy, w ostatnim czasie, zdają się dominować rozważania zmierzające do: 1) tworzenia, stosując kryterium zależności ekonomicznej, odrębnej kategorii przedsiębiorców (samozatrudnionych, spośród jednoosobowych podmiotów gospodarczych, którym powszechnie przyznaje się status samozatrudnionych); 2) uznania samozatrudnienia (zależnego) – jako pracy na własny rachunek – za zatrudnienie niepracownicze⁴⁸; 3) tworzenie regulacji ochronnych odpowiadających tej grupie samozatrudnionych (niepracowniczo zatrudnionych).

Rozważaniom tym niewątpliwie towarzyszy przeświadczenie o potrzebie wspomżenia określenia kierunku rozwoju samozatrudniania, zwłaszcza poprzez kształtowanie regulacji prawnej (prawne gwarancje i ochrona) uwzględniającej specyfikę tego rodzaju aktywności zawodowej (działalności gospodarczej).

Wypada jednak zauważyć, iż delimitacja samozatrudniania i innej działalności gospodarczej, którą prowadzą osoby fizyczne na podstawie wyżej wymienionych kryteriów – nie jest zbyt ostra, a nadto nader trudna do przeprowadzenia. Świadczy o tym choćby próba określenia znaczenia pojęciowego wymogu osobistego świadczenia pracy. Samozatrudniony (przedsiębiorca) ma być przynajmniej w przeważającej mierze, w proces spełnienia świadczenia osobiście zaangażowany⁴⁹, a więc nie wyklucza się w tym procesie pewnego wsparcia innej osoby (osób). Zarówno zwrot „w przeważającej mierze”, jak i zakres owego wsparcia samozatrudnionego wymagałby doprecyzowania. Stwierdzenie, iż zakres wsparcia samozatrudnionego powinien być raczej skromny⁵⁰ czy też okazjonalny⁵¹, nie jest bowiem wystarczające do określenia zakresu pojęciowego analizowanego kryterium. Kto miałby wspierać samozatrudnionego i na jakiej podstawie prawnej też nasuwa wątpliwość.

Trudności nastęrcza też określenie zakresu pojęciowego kryterium charakteru rynkowego zaangażowania danego samozatrudnionego (przedsiębiorcy). Chodzi tutaj o wskazanie okoliczności, od których zależy wejście w stan owego uzależnienia ekonomicznego. Postrzeganie ekonomicznej zależności poprzez pryzmat liczby podmiotów, na rzecz których świadczy usługi samozatrudniony⁵², choć wy-

⁴⁷ A. Musiała, *Zatrudnienie...*, s. 268.

⁴⁸ W przygotowanym w 2006 r. projekcie kodeksu pracy, zaprojektowano unormowania zatrudnienia niepracowniczego, którego źródłem według tych propozycji, mogłyby być zarówno umowy (inne niż umowa o pracę, jak i akty (czynności) o charakterze pozaumownym.

⁴⁹ M. Skąpski, *Problem pojęcia...*, s. 89.

⁵⁰ A. Musiała, *Zatrudnienie...*, s. 172.

⁵¹ M. Skąpski, tamże.

⁵² Tamże, s. 89.

daje się racjonalne, to jednak nie odzwierciedla złożoności relacji prawno-ekonomicznych, jakie zachodzą pomiędzy samozatrudnionym a innym podmiotem (podmiotami) w obrocie gospodarczym, choćby dlatego, że podlegają one regułom prawa cywilnego. Strony korzystając z zasady swobody umów – mogą ukształtować wedle swego uznania stosunek prawny, łączący samozatrudnionego z podmiotem zamawiającym (z reguły jest to umowa o świadczenie usług – *contract for services*⁵³). *Ich swoboda w zakresie kształtowania wzajemnych uprawnień, obowiązków i odpowiedzialności jest ograniczona jedynie naturą (właściwością) danego stosunku* (art. 353¹ Kodeksu cywilnego), a ponadto postanowienia umów gospodarczych nie mogą być sprzeczne z ustawą lub zasadami współżycia społecznego ani mieć na celu obejście prawa (art. 58 Kodeksu cywilnego). Wskazana tu swoboda kontraktowania daje możliwości kształtowania treści umowy w sposób adekwatny do potrzeb i interesów jej stron, a także pozwala na stosunkowo szybkie dostosowanie postanowień kontraktu do zmieniających się warunków⁵⁴. Iżby zmniejszyć ryzyko handlowe przy zawieraniu kontraktu, przedsiębiorca bez dodatkowych wydatków może dotrzeć do instytucji, które gromadzą dane o nierzetelnych i upadłych dłużnikach. Informacje o firmach i konsumentach niewywiązujących się ze zobowiązań można uzyskać w biurze informacji gospodarczej (BIG). W Polsce działają trzy spółki, które są takimi biurami: Krajowy Rejestr Dłużników, Europejski Rejestr Informacji Finansowej oraz InfoMonitor. Natomiast informacje dotyczące tylko zadłużonych przedsiębiorców można uzyskać z rejestru dłużników niewypłacalnych, który funkcjonuje w ramach Krajowego Rejestru Sądowego. Dane o prawidłowo albo nieprawidłowo spłacanych zobowiązaniach kredytowych przez klientów banków i SKOK-ów gromadzi zaś Biuro Informacji Kredytowej S.A.

Istotnym w tym kontekście wydaje się także status prawny przedsiębiorców, z którymi samozatrudniony (jednoosobowy przedsiębiorca) kooperuje. Jak już podkreślono, na koniec września 2012 r. zarejestrowanych było niespełna 2,9 mln jednoosobowych firm, które stanowią 83% wszystkich podmiotów działających na polskim rynku. Wśród przedsiębiorców-pracodawców 94% stanowią mikroprzedsiębiorstwa, 4,7% to firmy małe, a niewiele ponad 1% to przedsiębiorstwa zaliczane do kategorii średnich i dużych⁵⁵. W świetle powyższych danych można zasadnie przyjmować, iż samozatrudnieni świadczą swoje usługi zwłaszcza na rzecz innych samozatrudnionych i małych przedsiębiorców, natomiast rzadziej na rzecz przedsiębiorców należących do innych kategorii. Sprawia to niewątpliwie, że samozatrudniony kooperując z tymi podmiotami pozostaje wobec nich w równorzędnej po-

⁵³ P. L. Davies, *Zatrudnienie pracownicze i samozatrudnienie...*, s. 175; Z. Kubot, [w:] *Prawo pracy...*, s. 81.

⁵⁴ T. Duraj, *Prawna perspektywa...*, s. 33.

⁵⁵ Zob. T. Starzyk, *Wielkie firmy boją się kryzysu...*, s. E3.

zycji, zaś ich interesy gospodarcze często nawzajem się determinują. Nadto należy przyjmować, iż każdy przedsiębiorca uczestniczący w obrocie gospodarczym, w sposób naturalny, dąży do poszerzenia kręgu podmiotów klientów, które byłyby zainteresowane świadczonymi przez niego usługami. Wobec tego wypada zauważyć, że faktyczne albo umowne wyłączenie możliwości współpracy samozatrudnionego z innymi podmiotami w gospodarce wolnorynkowej jest czynem niedozwolonym⁵⁶. W kontekście współpracy przedsiębiorców warto też przytoczyć pogląd M. Szczepaniuka, wedle tego autora „w świecie biznesu to nie duży zjada małego, ale szybki, czyli bardziej efektywny połyka powolnego”⁵⁷.

Prezentowane wyżej koncepcje postrzegania samozatrudnionych, choć jak już wspomniano nader interesujące to jednak nie w pełni zdają się uwzględniać rodzime przepisy prawne.

Wedle B. Ćwiertniaka polska doktryna prawa pracy posługuje się natomiast, z dużą atencją, przyjętym w dorobku literatury zagranicznej pojęciem samozatrudnienie, podczas gdy rodzime przepisy prawne określają definicje podmiotów prowadzących działalność m.in. gospodarczą na własny rachunek⁵⁸. Odwoływanie się do dorobku literatury zagranicznej zdaje się wynikać z faktu, iż tam dostrzega się zjawisko zależnego samozatrudnienia, w którym to niektórzy przedstawiciele polskiej doktryny prawa pracy – próbują poszukiwać synonimu dla określenia zatrudnienia niepracowniczego⁵⁹. To z kolei stanowi cenne wskazanie, że zatrudnieni niepracowniczo (zależni samozatrudnieni) zasługują na objęcie ich ochroną funkcją prawa pracy.

Spostrzeżenia B. Ćwiertniaka wydają się nader istotne, wszakże w obowiązującym stanie prawnym nie definiuje się samozatrudnienia. Natomiast w przypadkach gdy ustawodawca posługuje się określeniem samozatrudnienie, czyni to niewątpliwie w kontekście podejmowania i prowadzenia przez osobę fizyczną działalności gospodarczej⁶⁰. Wśród instrumentów rynku pracy, wspierających podstawowe usługi rynku pracy jest dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej. Na szczególną uwagę zasługuje zatem definicja Z. Hajna, wedle którego samoza-

⁵⁶ W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, iż w praktyce często występuje faktyczne albo umowne wyłączenie możliwości podjęcia przez samozatrudnionego współpracy z innymi podmiotami. Zob. M. Skąpski, *Problem pojęcia...*, s. 89.

⁵⁷ M. Szczepaniuk, *Polskie firmy gonią zagraniczną konkurencję*, Dziennik Gazeta Prawna 2011, z 14 XI.

⁵⁸ B. Ćwiertniak, *Indywidualne prawo pracy. Stosunek pracy*, [w:] *Prawo pracy*, (red.) K. W. Baran, B. Ćwiertniak, L. Mitrus, A. Sobczyk, Kraków 2005, s. 171.

⁵⁹ Zob. A. Musiała, *Zatrudnienie...*, s. 95; M. Skąpski, *Problem pojęcia...*, s. 90.

⁶⁰ Zob.: art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tj. Dz. U. z 2008 r., nr 69, poz. 415 z późn. zm); § 10 ust. 1 pkt. 5b rozporządzenia MIPS z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowych zadań i organizacji OHP (Dz. U. nr 155, poz. 920); załącznik nr 1 rozporządzenia MPiPS z dnia 7 stycznia 2009 r. w sprawie statystycznej karty wypadku przy pracy (Dz. U. nr 14, poz. 80).

trudnienie polega na świadczeniu usług (pracy) w ramach własnej działalności gospodarczej⁶¹. Trafność tej definicji zdaje się potwierdzać T. Duraj podkreślając, że istota zjawiska samozatrudnienia dotyczy świadczenia usług na rzecz zamawiającego przez jednoosobowe podmioty gospodarcze⁶². Wedle niego, samozatrudniony (przedsiębiorca) nie ma możliwości zatrudniania pracowników lub korzystania z cudzej pracy na podstawie umów cywilnoprawnych, zaś swoje usługi (pracę) może świadczyć zarówno na rzecz jednego jak i kilku (wielu) podmiotów zamawiających⁶³. Samozatrudnienie jest pracą na własny rachunek. Jest także pracą samodzielną (niezależną), podkreśla M. Stojek-Siwińska⁶⁴. Wypada zauważyć, iż art. 18 konwencji Genewskiej – samozatrudnienie, w sposób jednoznaczny odnosi do podejmowania pracy na własny rachunek w rolnictwie, przemyśle, rzemiośle i handlu. Także w myśl jednej z rezolucji przyjętych w 1982 r. przez Międzynarodową Organizację Pracy, wśród samozatrudnionych wymienia się pracujących na własny rachunek⁶⁵. Podobnie w swej propozycji czyni E. Kryńska, wedle której samozatrudnieni: to również pracujący na własny rachunek⁶⁶.

Uwzględniając zatem obowiązujący stan prawny i zaprezentowane wyżej poglądy, można zasadnie przyjmować, iż samozatrudnienie jest równoznaczne z prowadzeniem przez osobę fizyczną działalności gospodarczej. Z kolei każdy, kto we własnym imieniu w sposób zorganizowany prowadzi zarobkową działalność gospodarczą – w rozumieniu przepisu art. 4 u.s.d.g. – jest przedsiębiorcą.

Odnośnie zaś pojęcia działalności gospodarczej, to należy podkreślić, że jest ona konstytucyjnym elementem polskiego systemu prawa, zapisanym do katalogu podstaw ustroju Rzeczypospolitej – społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 i 22 Konstytucji RP). Szersze ujęcie tego konstytucyjnego sformułowania znalazło swój wyraz w polskim systemie prawnym w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 2 tej ustawy, działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalni ze złóż, a także działalność zarobkowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły⁶⁷.

⁶¹ Z. Hajn, *Elastyczność popytu na pracę w Polsce. Aspekty prawne*, [w:] *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, (red.) E. Kryńska, Warszawa 2003, s. 79.

⁶² T. Duraj, *Praca na własny rachunek a prawo pracy*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 2009, nr 11, s. 25-26; tenże, *Prawna perspektywa...*, s. 26.

⁶³ T. Duraj, *Prawna perspektywa...*, s. 26.

⁶⁴ M. Stojek-Siwińska, *Pozostałe formy zatrudnienia*, [w:] *Kodeks pracy* (IV edycja z serii Meritum), red. K. Jaśkowski, Warszawa 2007, s. 210; por. także T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2006, s. 33.

⁶⁵ Przyjęta na 13. Międzynarodowej Konferencji Statystyki Pracy, 29 października 1982 r.

⁶⁶ E. Kryńska, *Dylematy polskiego rynku pracy*, Warszawa 2001, s. 108.

⁶⁷ Konstytucja RP i ustawa o swobodzie gospodarczej nie wyczerpują katalogu polskiego ustawodawstwa, w którym spotykamy pojęcie działalności gospodarczej. W wielu ustawach, ze względu na konieczność regulacji konkretnych stosunków społecznych, pojawiło się dodatkowe jej defi-

W związku z tym w zakresie aspektu pojęciowego, termin „samozatrudnienie” jest determinowany przez pojęcie: przedsiębiorcy i działalności gospodarczej. Innymi słowy pojęcie przedsiębiorcy i pojęcie działalności gospodarczej to podstawowe kryteria poprzez pryzmat których należy określać sytuację prawną samozatrudnionego. Przy czym dla sposobu prowadzenia działalności w formie samozatrudnienia nader istotne znaczenie wydaje się jednak mieć praktyka prawa podatkowego, gdyż to właśnie stanowisko fiskusa w większości przypadków decyduje o opłacalności tego rodzaju działalności. Przepisy podatkowe posługują się własną, niezależną definicją działalności gospodarczej. Zgodnie z ustawą z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁶⁸, działalność gospodarcza jest traktowana jako jedno ze źródeł przychodów podatników, które charakteryzuje się tym, że jest działalnością zarobkową prowadzoną przez podatnika we własnym imieniu bez względu na jej rezultat, w sposób zorganizowany i ciągły, a przychody z niej uzyskiwane nie są zaliczane do przychodów z żadnych innych źródeł. Ustawa podatkowa zawiera bardzo elastyczne wyliczenie rodzajów działalności gospodarczej, która zgodnie z jej treścią polegać może na działalności wytwórczej, budowlanej, handlowej, usługowej, na poszukiwaniu, rozpoznawaniu i wydobywaniu kopalin ze złóż, jak też na wykorzystywaniu rzeczy oraz wartości niematerialnych i prawnych. Przypisy podatkowe posługują się dodatkowo zamiennie pojęciami „działalność gospodarcza” i „pozarolnicza działalność gospodarcza”, podkreślając niejako przedmiot tej działalności. Z powyższego wynika, iż uzyskiwanie przychodów z działalności gospodarczej w sensie podatkowym ma szerszy zakres niż prowadzenie działalności gospodarczej w rozumieniu wspomnianej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Konstatując, „podatkowe określenie działalności gospodarczej” różni się od określenia działalności gospodarczej w innych gałęziach prawa. Fiskus ma prawo wyłączyć przychody ze źródła, jakim jest pozarolnicza działalność gospodarcza, pomimo że podatnik formalnie prowadzi własną firmę i w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej jest przedsiębiorcą.

Warto także zauważyć, iż w ustawie o PIT zdefiniowane zostały sytuacje i czynności, których administracji skarbowej nie wolno uznać za prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej, choćby żadna z innych dziedzin prawa nie stwarzała w tym względzie wątpliwości. Formę świadczenia pracy trzeba wszakże traktować zgodnie z jej istotą prawną i dbać, iżby była ona przestrzegana, a nieporozowana, bo to wprowadza nieład i brak poszanowania dla prawa.

niowanie. Szerzej, zob. W. Czyżowicz, A. Werner, *Podatkowe definicje działalności gospodarczej*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2008, nr 5, s. 8.

⁶⁸ Tekst jedn. Dz. U. 2010, nr 51, poz. 307.

Zgodnie z art. 5 tej ustawy za pozarolniczą działalność gospodarczą nie uznaje się czynności, jeżeli łącznie spełnione są następujące warunki:

- odpowiedzialność wobec osób trzecich za rezultat podejmowanych czynności oraz ich wykonanie ponosi zlecający, z wyjątkiem odpowiedzialności za popełnienie czynów niedozwolonych,
- są one wykonywane pod kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez zlecającego te czynności,
- wykonujący te czynności nie ponosi ryzyka gospodarczego związanego z prowadzoną działalnością⁶⁹.

Forma świadczenia usług, która łącznie spełnia powyższe przesłanki, nie będzie traktowana jako działalność gospodarcza, lecz jako stosunek pracy albo działalność wykonywana osobiście. Należy także dodać, iż z preferencyjnych zasad opłacania składek na ubezpieczenia społeczne nie mają prawa korzystać ci, którzy prowadząc firmę, wykonywali działalność dla byłego pracodawcy, na rzecz którego w roku założenia firmy (lub poprzednim) świadczyli na podstawie stosunku pracy albo spółdzielczego stosunku pracy jakiegokolwiek czynności wchodzące w zakres aktualnie prowadzonej działalności. Zjawisko „pozornego samozatrudnienia” jest napiętnowane zresztą we wszystkich systemach prawnych, także w liberalnej Wielkiej Brytanii i USA, gdzie znane jest jako *take self – employment*, i mimo dłuższej tradycji, ograniczenia są nadal obserwowane⁷⁰. Wykazanie jednak, że dany podmiot świadczy pracę typową dla stosunków pracy, a jego status podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą ma charakter tylko pozorny, zdaje się być w praktyce wysoce utrudnione⁷¹.

Wprowadzenie ustawą o PIT definicji pozarolniczej działalności gospodarczej nie oznacza jednak, że intencją ustawodawcy było ograniczenie czy też wyeliminowanie prowadzenia jednoosobowych firm z obrotu. Ustawodawca nie zabrania wykonywania na podstawie umowy cywilnoprawnej na rzecz innego podmiotu, w tym również byłego pracodawcy, czynności (zwłaszcza usług) w charakterze przedsiębiorcy, a nie pracownika.

Co więcej, *expressis verbis* dopuszcza także zatrudnienie i to w dodatku w zakresie przedmiotowo identycznym z zakresem obowiązków wykonywanych w ramach stosunku pracy⁷². Art. 9a ust. 3 ustawy o PIT stanowi jedynie o czasowym

⁶⁹ Szerzej na temat istoty tych przesłanek, zob. J. Wiśniewski, *Różnorodne formy zatrudnienia*, Toruń 2010, s. 250 i n. i literaturę tam przywołaną.

⁷⁰ Por. E. Kryńska i inni, *Praca na własny rachunek...*, s. 14.

⁷¹ B. M. Ćwiertniak, *Zatrudnienie pracownicze a niepracownicze zatrudnienie typu cywilnoprawnego*, [w:] K. W. Baran, B. M. Ćwiertniak, D. Dörre-Nowak, K. Walczak, *Prawo pracy*, Warszawa 2009, s. 147.

⁷² A. Woźniak, *Nowelizacja prawa podatkowego a outsourcing i prawo pracy*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 2007, nr 1, s. 4.

wyłaczeniu spod podlegania 19% podatkowi liniowemu w razie świadczenia usług na rzecz byłego lub obecnego pracodawcy⁷³, odpowiadającym czynnościom, które podatnik wykonywał w ramach stosunku pracy⁷⁴. Również prawo pracy nie wyklucza możliwości współpracy stron stosunku pracy występujących równocześnie w charakterze podmiotów prowadzących działalność gospodarczą wówczas, gdy dotyczy ona sfer nieobjętych treścią realizowanego stosunku pracy⁷⁵. Choć w literaturze przedmiotu wyrażono pogląd, że art. 101¹ §1 kp. należy rozumieć w ten sposób, iż powstrzymanie się od działalności konkurencyjnej jest obowiązkiem pracownika tylko wtedy, gdy zostało ustalone w odrębnej umowie. Konsekwentnie – obowiązku tego nie można wywodzić z ogólnego obowiązku dbałości pracownika o dobro pracodawcy. Podkreśla to treść tego przepisu, która zakłada, że pracownik ponosi odpowiedzialność za niewykonanie umowy o zakazie konkurencji na podstawie przepisów kodeksu pracy⁷⁶.

Konkludując, więzi prawne łączące osobę fizyczną będącą przedsiębiorcą z innym podmiotem (w praktyce mogą to być również dotychczasowe strony stosunku pracy) powinny być odmienne od więzi prawnych, które łączą strony stosunku pracy.

Kształtowanie warunków dla podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej

Rozgraniczenie osób samozatrudnionych (jednoosobowych przedsiębiorców) i pozostałych przedsiębiorców: mikro, małych i średnich, jest szczególnie istotne w aspekcie polityki społeczno – gospodarczej zarówno na szczeblu rządowym jak i samorządowym. W ramach tej polityki istotne są działania wspierające rozwój przedsiębiorczości – poprzez tworzenie korzystnych warunków do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej (art. 8 ust. 1 u.s.d.g.), jak i udzielanie przedsiębiorcom pomocy publicznej (art. 7 u.s.d.g.). Wszakże zna-

⁷³ Od 20 maja 2010 r. ograniczenie to ma zastosowanie przez okres danego roku podatkowego (wcześniej obowiązywał okres dwóch lat podatkowych).

⁷⁴ Natomiast nie jest przeszkodą do korzystania z podatku w wysokości 19% wcześniejsze (a nawet równoległe) realizowanie umów zlecenia, nawet gdy ich przedmiotem są te same czynności, które wchodzi w zakres działalności gospodarczej. Por. E. Dąbrowska, *Kiedy zarobkujący jest przedsiębiorcą*, Gazeta Prawna 2009, z 26 I.

⁷⁵ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2003 r. IPK 87/02 (OSNP2004, nr 13, poz. 223). W wyroku z dnia 4 sierpnia 2005 r., IIPK 357/04 (OSNP 2005, nr 11-12 poz. 178). Sąd Najwyższy przyjął, że w ramach restrukturyzacji zakładu pracy nie jest wykluczone dokonanie zmiany polegającej na zastąpieniu umowy o pracę przez umowę cywilnoprawną, jeśli jest to uzasadnione rodzajem pracy.

⁷⁶ J. Skoczyński, *Obowiązki pracodawcy i pracownika*, [w:] *Kodeks pracy*, red. Z. Salwa, Warszawa 2005, s. 456.

czenie samozatrudnienia podkreśla się dla rozwoju ekonomicznego i jednocześnie dodaje się, jak mocno wraz z upływem czasu uwarunkowanie to będzie się nasilać. Stąd też, przez różne systemy bodźców i zachęt rządy wielu państw starają się kształtować przyjazne środowisko dla rozwoju przedsiębiorczości.

Rzecz w tym, że u nas utrudnienia w działalności przedsiębiorców likwiduje się bardzo powoli, świadczy o tym choćby 62 pozycja w jednym z najbardziej prestiżowych i miarodajnych rankingów dotyczących prowadzenia firm – Doing Business 2011 przygotowanym przez Bank Światowy. Podczas gdy wiele krajów przyspiesza reformy, jak wyliczył BSŚ, w okresie od czerwca 2010 do maja 2011 r. 125 krajów przeprowadziło 245 reform ułatwiających działalność przedsiębiorców – to o 13% więcej niż rok wcześniej⁷⁷. To nasi politycy od wielu lat deklarują usuwanie barier z wielkim zapałem, tyle że gaśnie on zaraz po wyborach – podkreśla A. Sobczyk z Centrum im. Adama Smitha. Jego zdaniem, aby w pełni wykorzystać biznesowy potencjał Polski, należy zacząć od głębokiej deregulacji – zwłaszcza zrezygnować z wielu procedur, obowiązkowych rejestracji, wypełnienia stosów dokumentów⁷⁸. Skupienie się na deregulacji gospodarki i ograniczeniu biurokracji, to wedle W. Orłowskiego jedna z istotnych przesłanek wychodzenia ze spowolnienia gospodarczego⁷⁹.

Uwagę tę zdaje się potwierdzać kolejny Indeks Wolności Ekonomicznej opublikowany przez amerykańską Heritage Foundation oraz „Wall Street Journal”. Na 184 kraje Polska zajęła 64. miejsce⁸⁰. Nie nadzwyczajne, ale osiągnęła wynik nieco lepszy – o 0,1 punktu – niż przed rokiem. Autorzy zestawienia podkreślają, iż dostrzegalną słabością Polski jest biurokratyczna mitręga, szczególnie przy zakładaniu firmy. „Wciąż trwa to dłużej niż w innych punktach świata i przekracza normę 30 dni na rozpoczęcie prowadzenia biznesu” napisano w komentarzu. Poza tym mamy dość restrykcyjny Kodeks pracy a związki zawodowe mają istotny wpływ na sprawę zatrudniania. Problemem jest także fakt, że niektóre dziedziny gospodarcze wymagają zezwoleń, a system ich wydawania nie jest dokładnie określony, przez co inwestorów mogą spotkać niespodzianki⁸¹. W kontekście powyższych zestawień warto zauważyć, że już za chwilę zacznie się narodowa dyskusja na temat kształtu unijnego budżetu na lata 2014-2020. Patrzymy jednak raczej na ręce naszym po-

⁷⁷ Zob. B. Tomaszewicz, Ł. Bąk, *Tylko deregulacja pomoże biznesowi*, Dziennik Gazeta Prawna 2011, z 21-23 X.

⁷⁸ Tamże.

⁷⁹ W. Orłowski, *Mamy wiele autorów, na przykład rozwinięty sektor przemysłowy*, Dziennik Gazeta Prawna 2012, z 9 II.

⁸⁰ W ostatnim rankingu Doing Business Polska – zajmuje 62 pozycję, spadliśmy w tym zestawieniu o trzy miejsca. Główny powód spadku Polski w tym rankingu kryje się w dziale „Zaczynanie Biznesu” – spadek o 11 pozycji na 126 miejsce. Zob. J. Wróbel, *Wolność gospodarcza ważniejsza niż dotacja*, Dziennik Gazeta Prawna 2012, z 27-29 I.

⁸¹ Zob. K. Pasikowski, *Niech rząd nie przeszkadza*, Angora 2012, z 22 I.

słom niż europosłom – bo będziemy dostawać dotacje z Unii zamiast, a nie obok, gospodarczej wolności⁸².

Przedsiębiorcy natomiast zauważają, iż środowisko prawne dla prowadzenia biznesu, zaraz po zmianie systemu w Polsce, było bardziej przyjazne. System był dużo prostszy i nieprzeregulowany. Ingerencja państwa w działalność gospodarczą firm była zdecydowanie mniejsza niż dzisiaj⁸³. Jednocześnie jednak dodają, że dzisiaj, przy dobrym pomysłem i poprawnym zarządzaniu zbudowanie dużej firmy nie jest problemem⁸⁴. Wprawdzie powoli, ale usuwa się również bariery w rozwoju działalności gospodarczej podejmowanej na własny rachunek, zwłaszcza w obszarze prawno-podatkowym. Wśród zmian, jakich dokonano w ostatnim czasie, warto wymienić:

- ułatwienia związane z rejestracją działalności gospodarczej (CEIDG). Metoda elektronicznej rejestracji – zajmuje kilkanaście minut, tradycyjna zajmowała kilkanaście dni⁸⁵;
- preferencje w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne – przysługują osobom, które po raz pierwszy podejmują prowadzenie działalności gospodarczej lub nie czyniły tego w ciągu ostatnich 60 miesięcy kalendarzowych przed dniem jej rozpoczęcia. Przez dwa lata opłacają składki na ubezpieczenia społeczne od kwoty równej 30% minimalnego wynagrodzenia;
- zmiana zasady płacenia zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Zaliczka grudniowa będzie płatna do 20 stycznia kolejnego roku. Można także uniknąć jej płacenia, jeśli podatnik złoży do tego czasu roczne zeznanie podatkowe⁸⁶;
- przekształcenie przedsiębiorcy, osoby fizycznej, w spółkę kapitałową – na zasadach sukcesji uniwersalnej⁸⁷;
- zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej – przez przedsiębiorcę niezatrudniającego pracowników⁸⁸. Przy czym zmiana przepisów od 1 lipca 2011 r. umożliwia przedsiębiorcom zawieszanie wykonywania działalności gospodarczej na określoną liczbę dni, miesięcy albo miesięcy i dni, co jest istot-

⁸² Zob. J. Wróbel, tamże.

⁸³ L. Czarnecki, *Biznes po prostu*, Warszawa 2011, s. 201.

⁸⁴ Tamże.

⁸⁵ Szerzej zob. S. Czubkowska w rozmowie z D. Bogdanem, *Wreszcie można założyć firmę, poświęcając na to tylko jeden dzień*, Dziennik Gazeta Prawna 2012, z 12 I.

⁸⁶ Szerzej zob. P. Augustyniak, *W nowym roku nowe limity i zasady rozliczeń przedsiębiorców*, Dziennik Gazeta Prawna 2012, z 5-8 I.

⁸⁷ Szerzej zob. R. Pasternak, *Przekształcenie w spółkę kapitałową powinno być neutralne*, Dziennik Gazeta Prawna 2011, z 8 XII; T. Kaziński, *Jak przekształcić firmę jednoosobową w jednoosobową spółkę kapitałową*, Dziennik Gazeta Prawna 2011, z 6 VI.

⁸⁸ Szerzej zob. M. A. Waligórski, *Prawo przedsiębiorcy do zawieszania i wznawiania wykonywania działalności gospodarczej*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2009, nr 8, s. 2 i n.

ne dla osób prowadzących działalność sezonową. Minimalny okres zawieszenia wynosi 30 dni, a w lutym będzie nawet krótszy, podczas gdy przed 1 lipca 2011 r. wynosił on miesiąc. Nowe zasady zapewniają przedsiębiorcy ciągłość okresów składowych, od których zależy m.in. nabycie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Przedsiębiorca – gdy jest współnikiem w więcej niż jednej spółce cywilnej, to ma prawo wybrać, czy zawiesza ją tylko w jednej spółce, w kilku czy we wszystkich. Natomiast, gdy prowadzi działalność w kilku różnych formach, to może zawiesić jej wykonanie w jednej z tych form. W czasie zawieszenia działalności gospodarczej przedsiębiorca może podjąć pracę, istnieje także możliwość odbycia stażu u innego przedsiębiorcy, czy też udział w szkoleniu dofinansowanym przez urząd pracy. Początkujący przedsiębiorca, w czasie zawieszenia działalności może także uzyskać prawo do zasiłku dla bezrobotnych, pod warunkiem, że opłacał składki od wyższej kwoty – obecnie 2.015,40 zł.

Nowelizacja ustawy o rachunkowości⁸⁹, umożliwia zaś odstępianie od zamknięcia i otwierania ksiąg rachunkowych w czasie zawieszenia działalności gospodarczej. Zmiana ta pozwala nie sporządzać sprawozdania finansowego za rok obrotowy, w którym działalność przedsiębiorcy była zawieszona⁹⁰.

Warto też podkreślić, że Rada Ministrów 6 grudnia 2011 r. wydała rozporządzenie w sprawie ustanowienia pełnomocnika rządu ds. deregulacji gospodarczych. Działania pełnomocnika mają pomóc w likwidacji regulacji utrudniających działalność gospodarczą oraz przyczynić się do obniżenia jej kosztów.

Konstatując, działania podejmowane wobec osób fizycznych, które chcą podjąć jak i już wykonujących działalność gospodarczą zdają się wskazywać na postrzeganie samozatrudnienia – jako formy zarobkowania wywodzącej się z idei przedsiębiorczości i znajdującej ucieleśnienie w wolności gospodarczej. Jednoosobowa działalność gospodarcza jest najprostszą, co prawda formą, ale w założeniach polityki gospodarczo – społecznej zdaje się stanowić tylko formę przejściową dla rozwoju pracy na własny rachunek w większych rozmiarach (mikro, mały i średni przedsiębiorca).

Samozatrudnienie należy postrzegać także w kontekście rynku pracy⁹¹. Według londyńskiego Instytutu ds. zatrudnionych i rozwoju (CIPD), gdyby nie osoby prowadzące działalność gospodarczą, bezrobocie na Wyspach byłoby o 4 pkt proc. wyższe. Podczas gdy liczba pracowników „na etacie” zmalała od początku kryzy-

⁸⁹ Dz. U. z 2011 r., nr 102, poz. 585.

⁹⁰ Zwolnienie z tego obowiązku jest więc możliwe tylko wówczas, jeśli zawieszenie dotyczy pełnego roku obrotowego.

⁹¹ Szerzej odnośnie rynku pracy, zob. W. Sanetra, *Czy istnieje rynek pracy*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2011, nr 8, s. 2 i n.

su w 2008 r. o 3% to grono samozatrudnionych urosło o ponad 8% – do 4 mln osób. Dziś samozatrudnieni stanowią 14,2% ogółu pracujących⁹².

Samozatrudnienie – a swoiste gwarancje ochronne

W związku z powyższymi rozważaniami pojawia się pytanie: czy samozatrudnienie wymaga budowanie nowych regulacji ochronnych. Wedle M. Gersdorf, „*praca legislacyjna do wykonania nie jest łatwa. Aby tego dokonać, na wstępie należy dokładniej opisać te elementy prawa pracy, które kształtują status pracownika uznawany za zbyt ochronny i przeciwstawić im status samozatrudnionego, który co prawda nie jest chroniony, ale jest ekonomicznie skuteczny i konkurencyjny na rynku. Innymi słowy, należy skonfrontować aspekty prawa pracy dotyczące „dobrobytu” pracowników z tymi, które przynoszą skuteczność ekonomiczną*”⁹³. Nie należy także pomijać poglądów, wedle których na współczesnym rynku pracy pozycję pracownika budują kwalifikacje a nie prawne gwarancje i ochrona⁹⁴. Istotnym wydaje się również, iż własna działalność gospodarcza i odpowiedzialność za zabezpieczenie socjalne stanowi jedną z istotnych przesłanek determinujących powstawanie informacyjnego paradygmatu pracy w przeciwieństwie do industrialnego paradygmatu pracy zakorzenionego w ustawodawstwie fabrycznym⁹⁵. W tym kontekście należy podkreślić, że prace naukowe i enuncjacje sygnalizujące schyłek państwa socjalnego są tak liczne jak te, które ukazują jego niezbedność. Co zwycięży? Wydaje się, że decydująca będzie rzeczywistość ekonomiczna. Sądząc jednak po krokach oszczędnościowych rządów i parlamentów, charakterystycznych debatach i rozwiązaniach w tym względzie, także w Polsce – ustawa o emeryturach pomostowych, dalsze zapowiedzi reform, to niewątpliwie zmierza się do ograniczenia tempa wzrostu „daniny socjalnej” ze strony państwa. Perspektywicznie jednak spójność między gospodarką rynkową i demokracją powinna znaleźć swoje konsekwencje konstytucyjnoprawne w obszarze między sprawami gospodarczymi i spo-

⁹² Zob. N. Dzikija, *Brytania zatrudnia się sama...*, Autor ten podkreśla, że dwie trzecie prowadzących działalność gospodarczą pracuje ponad 30 godz. tygodniowo.

⁹³ M. Gersdorf, *Jak może przebiegać w przyszłości ewolucja zakresu podmiotowego prawa pracy?*, [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, *Prawo pracy. Podręcznik w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2007, s. 36.

⁹⁴ H. Bochniarz, *Wzmocnijmy dialog społeczny bo sprawdza się w czasach kryzysu*, *Dziennik Gazeta Prawna* 2011, z 28 XII.

⁹⁵ Por. A. Patulski, *Koncepcja flexicurity a nietypowe formy zatrudnienia, czyli jak ograniczyć segmentację polskiego rynku pracy*, [w:] *Stosunki zatrudnienia w dwudziestoleciu społecznej gospodarki rynkowej...*, s. 367.

łecznymi⁹⁶. Globalizacja powoduje również i to, że nie może istnieć zbyt duża różnica w różnych sferach prawa pracy pomiędzy narodowymi koncepcjami prawnymi w odniesieniu między innymi do standardów w zakresie relacji pracodawca-pracownik, w odniesieniu do spraw socjalnych czy też prawa zrzeszania się. Tu już nie chodzi tylko o koherencje – celem podejmowanych działań jest dążenie do pewnej standaryzacji.

Podkreśla się przy tym, że nie należy proponować działań nakierunkowanych na tradycyjne formy ochrony, związane z każdą możliwością zatrudnienia, lecz budować mechanizmy wsparcia dla wszystkich możliwych form zatrudniania i oferować je każdemu chętnemu do pracy. Mechanizmy te powinny stworzyć sieć świadczeń i ułatwień, mocno powiązanych z cyklami życia osoby pracującej jak: 1) dostęp do specjalnych kredytów bankowych 2) fundusze na pokrycie kosztów przeprowadzek, 3) dostęp do szkoleń pozwalających na aktualizację i zmianę zawodu osobom o różnym wykształceniu i wieku, 4) urlopy na czas ciąży i macierzyńskie, 5) ułatwienia w opiece nad dziećmi, 6) lepsza koordynacja profilaktyki zdrowotnej czy dopasowanie warunków pracy do potrzeb osób starszych, 7) dostęp do funduszy emerytalnych⁹⁷. Wydaje się, iż tak rozumiane mechanizmy wsparcia uwzględniałyby w większym stopniu wzajemne interesy, na zasadzie współdziałania (a nie walki) pracy i kapitału, pracowników i przedsiębiorców (pracodawców) w tym także jednoosobowo wykonujących działalność gospodarczą.

W związku z powyższym należy także zauważyć, iż przedsiębiorcy nie podnoszą kwestii tworzenia dla nich ochrony na wzór kodeksowy, natomiast podnoszą kwestię rozwiązań prawnych, które by tworzyły coraz lepsze szanse dla rozwoju samozatrudnienia i następnie przekształcanie go w działalność gospodarczą o większych rozmiarach. Wobec tego z przychylnością odnoszą się do zmian, które miały miejsce w ostatnim czasie, jednocześnie wskazują kwestie, których rozwiązanie ułatwiłoby im prowadzenie działalności gospodarczej. Wskazują zwłaszcza na wysokie koszty pracy, niestabilne prawo, wysokie podatki, bariery inwestycyjne, powolne rozstrzyganie sporów sądowych⁹⁸. Wybrzmiewa kwestia kapitału potrzebnego na podejmowanie działalności gospodarczej. W tym kontekście wypada zauważyć, iż Komisja Europejska 7 grudnia 2011 r. przedstawiła nową strategię na rzecz ułatwień w tym zakresie. Plan KE przewiduje między innymi zwiększenie wsparcia finansowego z budżetu UE i Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Zmiany ułatwią

⁹⁶ Zob. Z. Salwa, *Przemiany prawa pracy początku stulecia a jego funkcja ochronna*, [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku, Księga Jubileuszowa Profesora T. Zielińskiego*, red. M. Matey-Tyrowicz, L. Nowacki i B. Wagner, Warszawa 2002; M. Skąpski, *Ochronna funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej*, Zakamycze 2006.

⁹⁷ Por. M. Gersdorf, *Jak może przebiegać...*, s. 36.

⁹⁸ Zob. Ł. Bąk, *Co najbardziej utrudnia działalność polskim przedsiębiorcom*, *Dziennik Gazeta Prawna* 2011, z 31 VIII.

inwestorom posiadającym kapitał *venture* zdobycie środków finansowych w całej Europie, z czego skorzystają zwłaszcza osoby rozpoczynające działalność gospodarczą⁹⁹. W tym roku zmieniają się także zasady udzielania unijnej pomocy na rozpoczęcie działalności z Programu Kapitał Ludzki. Dotychczas była ona dostępna tylko w formie grantów, w tym roku województwa będą testowały nowe rozwiązanie: preferencyjne pożyczki. Do 2013 r. będą udzielane równoległe ze wsparciem bezwrotnym. Na rozpoczęcie działalności będzie można pożyczyć do 50 tys. zł¹⁰⁰.

Samozatrudnieni zgłaszają też potrzebę uregulowania kwestii, zdawałoby się marginalnych, lecz dla nich nader istotnych:

1) zwolnienie wierzycieli z obowiązku ustalania aktualnego adresu dłużnika, bo sąd i komornik łatwiej i taniej mogą to zrobić. W kontekście tego postulatu, należy jednak zauważyć, iż nieznanostwo miejsca pobytu dłużnika nie przeszkadza w dochodzeniu roszczeń. Wszakże sąd na wniosek wierzyciela ustanowi kuratora, który będzie odbierał pisma kierowane do nieobecnego dłużnika i reprezentował go w całym postępowaniu. 2) likwidację mechanizmów powodujących opóźnienia w wydawaniu klauzuli w e-sądach; 3) usunięcie barier przy składaniu dokumentów opatrzonego e-podpisem w niektórych urzędach statystycznych, 4) udostępnienie, w szerszym niż dotychczas zakresie, informacji o dostępie do technik finansowania przedsięwzięć biznesowych, oraz o formach opodatkowania¹⁰¹.

Podnoszą również z całą mocą, że nasze prawo nie działa na rzecz prewencji upadłości ani nie wspiera w rozpoczęciu działalności na nowo. W Polsce upadłość nie jest okazją, by zacząć od nowa, ale stygmatem na całe życie.

Jak wynika z ostatnich badań Instytutu Badawczego ProPublicum, przeprowadzonych na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, aż 50% właścicieli firm uważa, że niewiarygodni są nie tylko ci w trakcie procedury upadłościowej, ale także przedsiębiorcy, którzy mają ją za sobą i rozpoczynają nową działalność gospodarczą¹⁰². Takie podejście to polska specyfika. W efekcie mamy drugi, najwyższy po Hiszpanii, wskaźnik porażek biznesowych w UE, natomiast jeden z najniższych wskaźników upadłości: na ponad 260 tys. firm wyrejestrowanych w 2010 r. zaledwie 655 ogłosiło upadłość. W tym roku ich liczba będzie zbliżona¹⁰³. Wydaje się, że mogłoby być inaczej, gdyby wprowadzić zalecenia Komisji Europejskiej, która trzy lata temu przyjęła dokument „Think Small First. A Small

⁹⁹ Zob. S. Sacharczuk, *Więcej wsparcia do MSP*, Puls Biznesu 2011, z 8 XII.

¹⁰⁰ Szerzej zob. B. Lisowska, *Pożyczkę z UE otrzyma tylko naukowiec a dotację tylko osoba bezrobotna*, Dziennik Gazeta Prawna 2012, z 16 I.

¹⁰¹ Źródło: Dom Badawczy Maison.

¹⁰² Zob. K. Klinger, P. Otto, *Biznesowy stygmat, a nie nowy początek*, Dziennik Gazeta Prawna 2011, z 2-4 XII.

¹⁰³ Tamże.

Business Act for Europe”¹⁰⁴. Określa on dziesięć głównych zasad polityki Unii Europejskiej oraz państw członkowskich w odniesieniu do przedsiębiorców. Punkt numer dwa, brzmi: „Zagwarantować, by uczciwi przedsiębiorcy, których przedsiębiorstwo zostało postawione w stan upadłości, dostali szybko drugą szansę”.

Inne zasady to między innymi doprowadzenie do tego, iżby wszystkie procedury prawne niezbędne do zamknięcia działalności gospodarczej w przypadku upadku, któremu nie był winien sam przedsiębiorca, trwały nie dłużej niż rok (w Polsce ciągną się latami); dopilnowanie, by przedsiębiorcy ponownie rozpoczynający działalność gospodarczą byli traktowani na równi z nowo powstającymi firmami.

Politycy winni dostrzegać, że wyżej wymienione ograniczenia mają przełożenie nie tylko na kondycję firm, ale na stan całej gospodarki i dobrobyt obywateli. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) obliczyła, że poluzowanie regulacji w najróżniejszych sektorach gospodarki przyspieszyłoby wzrost naszego PKB o 1,4% rocznie. Przy czym przeprowadzenie deregulacji obecnych przepisów – eksperci proponują oprzeć na dwóch zasadach. Pierwsza to zasada pożyteczności, wedle której interwencja państwa, która nie spełnia tego celu, powinna być zaniechana. Druga zasada dotyczy efektywności interwencji – każda interwencja, która osiąga cel wyższym kosztem, powinna zostać zastąpiona interwencją, która osiąga ten sam cel niższym kosztem¹⁰⁵.

Zakończenie

Samozatrudnienie niewątpliwie będzie się rozwijać nadal, wszakże powody jego pożądania są wielorakie. Zdaje się najpełniej odpowiadać społecznym i ekonomicznym wymogom nowoczesnego państwa o gospodarce rynkowej. Stanowi znakomity „przedsiębiorstwo” do większych przedsięwzięć biznesowych, wpisuje się w koncepcje promowania zaradności i przedsiębiorczości. Kreuje również tak pożądaną – w dzisiejszej złożonej rzeczywistości społeczno-gospodarczej – elastyczność i efektywność oraz kształtuje warunki angażowania się wykonawców w procesie świadczenia pracy (usług).

Własna firma to często powód do dumy i świetna motywacja do pracy, pozwala się skupić na tym co jest istotą wykonywanego zajęcia. Samozatrudnienie pozwala optymalizować obciążenia podatkowe i ubezpieczeniowe, a także czynić pewne oszczędności, np. z tytułu zaliczania do kosztów uzyskania przychodu

¹⁰⁴ Tamże, a także, M. Piasecka-Sobkiewicz, *Naprawa naprawczego pilnie potrzebna*, Dziennik Gazeta Prawna 2012, z 16 I.

¹⁰⁵ Por. Wypowiedź P. Dobrowolskiego, prezesa fundacji FOR [w:] Ł. Bąk, *Przedsiębiorcy wiedzą jak reformować...*, s. A6.

określonych wydatków związanych z pracą, z możliwością odliczenia podatku VAT przy zakupach (dla płatników będących płatnikami podatku od towarów i usług), z tytułu możliwości wyboru korzystnej formy opodatkowania. Uczy więc przedsiębiorczości, samodzielności, pracowitości i odpowiedzialności za własne działania, uzależnia dochody od włożonego nakładu pracy. Oznacza to, że praca na własny rachunek eliminuje bierne postawy w życiu zawodowym.

THE IDEA OF SELF-EMPLOYMENT

Key words: self-employment, entrepreneur, business activity, idea of entrepreneurship, economic freedom, restructuring, suspension of business activity, bankruptcy, universal succession

Summary

Self-employment is becoming an increasingly popular form of economic activity, which accounts for its significance both in economic and social terms. It seems to be ahead of any descriptions and theoretical generalizations. At the same time it seems to meet to the fullest the social and economic requirements of a modern state with a market economy. By constituting a perfect starting point for bigger business undertakings, it is inherent in the concepts of promotion of resourcefulness and entrepreneurship. It also generates flexibility and effectiveness indispensable in the complex socio-economic reality of these days as well as provides a framework for involvement of contractors in the process of providing work (services). Therefore, it seems important to focus our attention on some legal aspects of self-employment, to be able at least to identify the direction of its development and gain awareness of various consequences that it can cause in the future.

Piotr Rączka

ODPOWIEDZIALNOŚĆ DYSCYPLINARNA KOMORNIKA SĄDOWEGO Z TYTUŁU NIEDOZWOLONEJ REKLAMY W UJĘCIU MATERIALNO-PRAWNYM

Słowa kluczowe: komornik sądowy, odpowiedzialność dyscyplinarna, niedozwolona reklama, kodeks etyki komornika sądowego

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest analiza regulacji prawnej kształtującej odpowiedzialność komornika sądowego z tytułu niedozwolonej reklamy. Rozważania koncentrują się na zagadnieniach materialno-prawnych związanych z problematyką ustalenia normatywnych podstaw takiej odpowiedzialności. Poza analizą regulacji prawnych zawartych w ustawie o komornikach sądowych i egzekucji oraz Kodeksie Etyki Zawodowej Komornika Sądowego poruszono problematykę relacji występujących między tymi aktami prawnymi, a także podstaw prawnych uchwalenia Kodeksu Etyki. Ponadto podjęta została próba wykładni analizowanej regulacji prawnej. Opracowanie kończą wnioski *de lege ferenda*, odnoszące się do obecnej regulacji stanowiącej podstawę odpowiedzialności, będącej tematem opracowania.

Uwagi wstępne

Przedmiotem przygotowanego opracowania jest analiza podstaw prawnych odpowiedzialności komornika sądowego z tytułu niedozwolonej reklamy. Podstawowy ciężar rozważań koncentruje się na zagadnieniach materialno-prawnych związanych z problematyką ustalenia podstaw prawnych takiej odpowiedzialności. Wątki proceduralne związane z postępowaniem dyscyplinarnym będącym następstwem stwierdzenia podstaw odpowiedzialności zawodowej, do których zaliczają się czyny polegające na zastosowaniu nieuprawnionej (niedozwolonej) reklamy zasadniczo zostały pominięte. Poruszam je tylko o tyle, o ile ściśle wiążą się z ustaleniem podstaw takiej odpowiedzialności.

Analizowana w opracowaniu problematyka została rozproszona w systemie aktów prawnych obowiązujących z naszym kraju na dwa zasadnicze podsystemy, kształtujące zasady wykonywania zawodu przez komorników sądowych. Część regulacji znalazła swe miejsce w przepisach ustawowych, czyli przepisach sytuowa-

nych w konstytucyjnym systemie źródeł prawa w podsystemie aktów powszechnie obowiązujących. Natomiast część regulacji, co należy podkreślić w większym stopniu odnosząca się do analizowanej problematyki, w podsystemie aktów wewnątrz korporacyjnych. W przypadku takiego układu koniecznym było poza podstawowym celem rozważań sygnalizowanym na wstępie, określenie relacji występujących między tymi dwoma podsystemami, a w szczególności podjęcie próby udzielenia odpowiedzi na pytanie, w jakim zakresie normy wewnątrz samorządowe mogą stanowić podstawę orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej komornika sądowego. Relacje występujące między tymi podsystemami, a w szczególności regulacją ustawową i zawartą w Kodeksie Etyki Zawodowej Komornika Sądowego nie zostały uregulowane wprost i mogą stanowić istotny problem praktyczny poszukiwania podstaw prawnych działania organów właściwych do orzekania o odpowiedzialności zawodowej członków korporacji komorniczej w przypadku popełnienia czynów zabronionych.

Komornik jako zawód zaufania publicznego

Zawód komornika sądowego jest przez aktualną doktrynę prawa administracyjnego sytuowany w kategorii zawodów zaufania publicznego. Taka kwalifikacja zmusza do zdefiniowania tego pojęcia, szczególnie z uwagi na rozwiązania zawarte w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, który czyni z niego pojęcie normatywne. Brak definicji legalnej determinuje odwołanie się w tym zakresie do doktryny, która wcześniej, przed wejściem w życie regulacji konstytucyjnej, skłonna była posługiwać się pojęciem zawodu wolnego. Bez wątplenia jednak nie są to pojęcia pod względem zakresu treściowego tożsame. Wyjaśnienie pojęcia „zawód zaufania publicznego” jest ściśle powiązane z problematyką stanowiącą główny nurt rozważań zawartych w opracowaniu. W konsekwencji bowiem pozwoli na odszukanie podstaw prawnych kreowania norm kształtujących odpowiedzialność dyscyplinarną z tytułu niedopuszczalnej reklamy.

Pojęcie „zawód zaufania publicznego” było tematem szerszej refleksji teoretycznej¹. Zdefiniowanie tego pojęcia nie jest jednak podstawowym celem tego opracowania, a jedynie narzędziem służącym ustaleniu istotnych tez z niego wynikających. Tym samym pomijam szczegółową analizę poglądów prezentowanych w doktrynie i przyjmuję, że zawodem zaufania publicznego jest zawód pozwalają-

¹ Na ten temat np.: J. Jacyszyn, *Wykonywanie wolnych zawodów w Polsce*, Warszawa 2004, s. 76; J. Jacyszyn, *Piecza i nadzór nad notariuszami*, Rejent nr 1/2003, s. 142-143; W. J. Wołpiuk, *Zawód zaufania publicznego z perspektywy prawa konstytucyjnego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Senat RP, Warszawa 2002.

cy z uwagi na specyfikę wykonywania czynności zawodowych na zakwalifikowanie go do grupy zawodów wolnych, którego prawidłowe wykonywanie jest ściśle powiązane ze zinstytucjonalizowaną sferą zaufania, jaką świadczeniobiorca oddaje świadczeniodawcy (osobę wykonującą taki zawód) w ramach procesu świadczenia usługi zawodowej. Zinstytucjonalizowanie zaufania następuje oczywiście na gruncie prawa publicznego, które poza stworzeniem podstaw prawnych odpowiedzialności zawodowej, a niekiedy również karnej za naruszenie elementarnych zasad wykonywania zawodu, w tym naruszenia tajemnicy zawodowej, wyposaża również osoby go wykonujące w swoisty immunitet pozwalający uniknąć odpowiedzialności prawnej z tytułu nieujawnienia informacji uzyskanych od świadczeniobiorców w innych postępowaniach toczących się przed organami państwa.² Tak zdefiniowany zawód zaufania publicznego pozwala oczywiście na dokonanie weryfikacji zgodności przepisów ustaw, które je kreują z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, a w konsekwencji weryfikacji dopuszczalności istnienia samorządów zawodowych, które stanowią w dzisiejszej koncepcji budowy systemu samorządności zawodowej podstawową instytucjonalną płaszczyznę realizacji zadań publicznych przekazanych przez państwo poszczególnym korporacjom zawodowym w procesie administrowania, w tym również w zakresie sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu zaufania publicznego, a w szczególności odnosząc to do przedmiotu opracowania, orzekania o odpowiedzialności zawodowej.

Jedną z cech wyróżniających zawody zaufania publicznego, dla których prawodawca konstytucyjny w art. 17 ust. 1 Konstytucji z 1997 r.³ przewidział możliwość tworzenia samorządów zawodowych jest kształtowanie własnych, wewnątrz korporacyjnych zasad wykonywania działalności zawodowej. Wśród tego typu norm postępowania znajdują się zarówno reguły określające kwestie techniczne związane z prowadzeniem praktyki zawodowej, jak również normy o szczególnym charakterze, określane jako normy etyczne czy deontologiczne. W praktyce obie grupy reguł wewnątrz korporacyjnych wzajemnie się przenikają i trudno jest w sposób jednoznaczny dokonać ich rozgraniczenia. Nie będzie w tym przypadku skutecznym kryterium różnicującym, kryterium normatywne, bowiem te same akty samorządowe (kodeksy etyki, zbiory zasad etycznych) zawierają normy o róż-

² Zob. na ten temat P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2000, s. 30; P. Sarnecki, *Komentarz do art. 17 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, pod red. M. Sawickiej-Jeziarczyk, Warszawa 1999, s. 1-2. Na temat atrybutów zawodów zaufania publicznego wypowiedział się również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lutego 2008 roku (sygn. akt P 21/02 OTK 2004, Nr 2A, poz. 9).

³ Art. 17 ust. 1 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483) stanowi: W drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

norodnym charakterze. Trudno natomiast posłużyć się analizując konkretną regułę kryterium płaszczyzny, na gruncie której ona wyrasta, czy jest nią zwykła praktyka zawodowa, czy raczej moralne przekonanie grupy zawodowej tworzącej daną korporację o słuszności danej regulacji, opierające się na przekonaniu o konieczności prowadzenia działalności w sposób moralny, „etyczny”⁴. Oczywiście w przypadku większości norm tego typu problemy nie będą występowały, jednak część z nich nie będzie miała charakteru pozwalającego na jednoznaczną kwalifikację. Ta cecha charakteryzuje również korporację komorników sądowych.

Obserwowany w ostatnich latach wyjątkowo intensywny rozwój cywilizacyjny, do którego z pewnością przyczynia się rozwój technologiczny instrumentów przekazywania i wymiany informacji, powoduje również wyjątkową dynamikę w zakresie kształtowania regulacji prawnych na różnych szczeblach aktywności normatywnej. Prawo, w tym a może przede wszystkim prawo administracyjne, chcąc reagować i odpowiadać na wyzwania związane z takim rozwojem, ulega istotnemu rozrostowi i uszczegółowieniu. Regulacje prawne obowiązujące dotychczas, stają się często nieadekwatne do sytuacji faktycznych, jakich dostarcza życie. Nie są tym samym w stanie spełniać celów, dla jakich wcześniej były tworzone. To stawia przed organami normodawczymi wyzwanie bieżącej aktualizacji regulacji prawnych.

Co ciekawe dotyka to również unormowań problematyki, jak by się mogło wydawać nieczulej, bądź mało czulej na tego typu dynamiczne zjawiska społeczne, a mianowicie etyki zawodowej. Normy etyczne obowiązujące w ramach poszczególnych korporacji zawodowych nie mogą być efektem tzw. „woli politycznej”, jednorazowej potrzeby wynikającej z przekonań prezentowanych przez większość członków organu stanowiącego. Normy etyczne, co stanowi ich specyfikę, kreują się poprzez rozciągnięty w czasie proces kształtowania poglądów środowiska zawodowego, co do słuszności pewnych zachowań w zakresie realizowanej praktyki zawodowej. Ich sposób tworzenia, czy raczej ustalania, spycha na drugi plan charakter kreacyjny funkcji normodawczej. Rolą organów odpowiedzialnych za tworzenie zbiorów zasad etycznych nie jest ich kreowanie, lecz ustalanie, które z nich są traktowane za słuszne przez środowisko zawodowe i fundamentalne dla praktyki zawodowej.⁵ Naturą ich jest więc długotrwałość procesu kształtowania. Ich uchwalenie to jedynie pewne następstwo, efekt końcowy tego procesu, za który odpowiadają organy obarczone obowiązkiem uchwalania tego typu zbiorów.

⁴ W tym przypadku „etyczny” to nie zgodny ze skodyfikowanymi normami etycznymi, lecz moralny, słuszny.

⁵ Zob. na ten temat K. Zacharzewski, *Znaczenie kodeksów deontologicznych w dziedzinie prawa prywatnego*, Przegląd Prawa Handlowego nr 6/2011; K. Zacharzewski, *Etyki deontologiczne. Prawo korporacji zawodowych*, [w:] *Pluralizm prawny*, pod red. D. Bunikowskiego, K. Dobrzenieckiego, Toruń 2009.

Zjawiska bardzo ogólnie zakreślone wcześniej bez wątpienia, na co wskazują obserwacje zmian zachodzących w stanie prawnym, dotyczącym zasad etycznego wykonywania zawodów zaufania publicznego, również istotnie „skrcają” proces kreowania przez korporacje zawodowe norm etycznych. Zachowania członków korporacji zawodowych nie znane wcześniej a obserwowane obecnie w praktyce zawodowej, związane z wykorzystywaniem nowych technologii, w tym przede wszystkim w zakresie przekazywania informacji, rodzą określone reakcje środowiska, które oceniając je w kategoriach uczciwego bądź nieuczciwego prowadzenia działalności zawodowej, kreuje normy etycznego postępowania. Efektem tego musi być reakcja organów odpowiedzialnych za kodyfikowanie tych zasad, polegająca na wzbogacaniu kodeksów etycznych o nowe reguły etycznego postępowania.

W ostatnim czasie szczególnego znaczenia nabiera działalność organów samorządów zawodowych w zakresie normowania problematyki szeroko pojętej dopuszczalnej reklamy obejmującej swym zakresem również działalność polegającą na rozpowszechnianiu informacji o prowadzonej praktyce zawodowej. Jest ona spowodowana istotnymi zmianami, jakie zaszły w praktyce wykonywania zawodów zaufania publicznego. Również tego typu aktywność zawodowa dotknięta została mechanizmami rynkowymi. Wcześniejsze regulacje, czy to ograniczające liczebność środowisk zawodowych, czy też stosujące inne mechanizmy prawne np. rejonizację działalności, eliminowały czy istotnie ograniczały problem konkurencji w świadczeniu usług zawodowych. Obecnie konkurowanie z członkami tej samej korporacji zawodowej jest pewnym standardem działalności. Powoduje to oczywiście określone zagrożenia, którym powinny przeciwdziałać organy samorządów zawodowych, realizując powierzone im konstytucyjnie zadania. Sprawując pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego muszą bowiem stwarzać mechanizmy, aby konkurencja zawodowa była konkurencją uczciwą i by zachowania konkurencyjne nie wpływały w praktyce na jakość świadczonych usług zawodowych. Jednym z wielu aspektów tej problematyki jest stworzenie jednolitych rozwiązań korporacyjnych właśnie w zakresie dopuszczalnej reklamy usług zawodowych.

W kontekście tych rozważań powstaje pytanie, czy wiązanie regulacji dotyczących reklamy, w tym również informowania o zakresie i sposobie wykonywania praktyki zawodowej z normami etycznymi jest zabiegiem uprawnionym i właściwym. Zabiegiem, który w konsekwencji prowadzi do istotnych ograniczeń organów posiadających kompetencje normodawcze w tym zakresie. Wydaje się, że tak. Jest to w szczególności spowodowane szukaniem podstaw prawnych dla tworzenia tego typu regulacji. Podstaw mieszczących się w zakresie konstytucyjnych funkcji samorządów zawodowych. Należy zwrócić uwagę, że Konstytucja RP we wspomnianym wcześniej art. 17 ust. 1 ogranicza rolę samorządów zawodowych, poza funkcją reprezentacyjną, do roli strażnika należytego wykonywania zawodu w granicach in-

teresu publicznego i dla jego ochrony. Wydaje się więc, że unormowania samorządowe w tym przypadku muszą ograniczać się do wyznaczania członkom korporacji zawodowych nieprzekraczalnych granic ich postępowania. Organy samorządowe nie będąc uprawnionymi do kreowania norm o charakterze quasi karnym mogą tego typu wyzwaniom sprostać wyłącznie w zakresie uprawnionej działalności polegającej na kształtowaniu sankcjonowanych prawnie norm etycznych, czyli deontologizowaniu określonych zachowań.

Jednym ze środowisk zawodowych, przed którym stanęły tego typu trudne do rozwiązania problemy jest środowisko komorników sądowych. Przez wiele lat izolowane regulacjami prawnymi od klasycznych mechanizmów rynkowych, obecnie doświadczą wszelkiego dyskomfortu związanego z konkurencyjnością w zakresie wykonywania czynności zawodowych. Rodzi to konieczność reagowania przez organy samorządowe poprzez tworzenie ram prawnych gwarantujących z jednej strony możliwość rzetelnego informowania potencjalnych odbiorców usług zawodowych o działalności zawodowej przedstawiciela korporacji komorniczej, a z drugiej strony zachowanie powagi zawodu komornika sądowego i spójność środowiska zawodowego poprzez eliminowanie płaszczyzn, na których mogłyby powstawać konflikty między członkami korporacji zawodowej.

Stan prawny

Aktem prawnym, w którym został unormowany status prawny komornika sądowego jest ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o komornikach sądowych i egzekucji (tj. Dz. U. z 2011 r. nr 231, poz. 1376) – dalej ustawa o komornikach sądowych. Jest to podstawowa regulacja z zakresu prawa materialnego administracyjnego, w której zostały uregulowane zasady wykonywania zawodu zaufania publicznego, jakim jest zawód komornika sądowego. W ustawie o komornikach sądowych poświęcono tej problematyce przepisy rozdziału 3 zatytułowanego „Obowiązki i prawa komorników”. Treść przepisów tego rozdziału skłania jednak do wniosku, że ustawodawca pomija w zakresie regulacji ustawowej problem reklamowania, czy informowania o działalności komornika sądowego. W zasadzie dotyczągo dwa przepisy. Pierwszym, który dotyczy tej kwestii w sposób bezpośredni jest art. 18 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych, który stanowi: *„Komornik dostosowuje dni i godziny przyjęć interesantów do miejscowych warunków. Po uzgodnieniu tych warunków z prezesem sądu rejonowego, przy którym działa, podaje o nich informację na tablicy informacyjnej u wejścia do kancelarii”*. Powyższa regulacja kształtuje więc obowiązek komornika sądowego informowania na tablicy informacyjnej o dniach i godzinach przyjmowania interesantów. Określa jednocześnie miej-

sce usytuowania tablicy informacyjnej zawierającej tego typu informacje wskazując, że powinna ona się znajdować u wejścia do kancelarii.

Na pozór precyzyjna regulacja może jednak budzić pewne wątpliwości praktyczne. Przede wszystkim należy odpowiedzieć na pytanie, jaki zakres informacji może być w świetle tak skonstruowanej regulacji ustawowej zamieszczony na tablicy informacyjnej. Wydaje się, że w treści informacji powinny się znaleźć zarówno dane informujące o dniach i godzinach przyjmowania interesantów przez komornika sądowego, jak również dane informujące o dniach i godzinach otwarcia samej kancelarii, co dla osób zainteresowanych będzie źródłem wiedzy na temat możliwości wykonania określonych czynności bezpośrednio w kancelarii komorniczej. Ponadto wątpliwości budzi stwierdzenie określające miejsce umieszczenia takiej tablicy informacyjnej, a mianowicie sformułowanie „u wejścia do kancelarii”. Z pewnością należy pod tym pojęciem rozumieć miejsce zlokalizowane bezpośrednio przed drzwiami kancelarii. Jednak w tym zakresie należy, w mojej ocenie, przyjąć, że takim miejscem będzie również miejsca przy wejściu na posesję, na której znajduje się budynek, w którym zlokalizowana jest kancelaria, jak również wejście do budynku, w którym siedzibę ma kancelaria komornicza.

Drugim przepisem, który dotyka tej problematyki w sposób bardzo pośredni jest art. 16 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych, który między innymi stanowi o obowiązku komornika postępowania zgodnie z przepisami prawa, złożonym ślubowaniem i zasadami etyki zawodowej. Z regulacji zawartej w tym przepisie wynika bowiem, że źródłem praw i obowiązków kształtujących zasady wykonywania zawodu komornika sądowego mogą być również zasady etyki zawodowej.

Poza tymi dwoma przepisami zarówno w tym rozdziale, jak i w pozostałej części ustawy o komornikach sądowych, brak jest regulacji odnoszącej się do analizowanego zagadnienia w zakresie kreowania materialnych podstaw określonych zachowań przedstawicieli korporacji komorniczej. Powiązane z analizowaną problematyką są bowiem regulacje zawarte w rozdziale 10 „Odpowiedzialność dyscyplinarna”, jak również w art. 85 ust. 1 pkt 5, kształtującym podstawę prawną dla Krajowej Rady Komorniczej do wyrażania opinii w sprawach zasad etyki zawodowej. Są to jednak, tak jak wskazałem wcześniej, nie tyle regulacje pozwalające na ustalenia, w jakim zakresie komornik sądowy może przekazywać informacje o swojej działalności zawodowej, czy ją reklamować, co raczej kształtujące postępowanie mogące być następstwem przekroczenia wyznaczonych prawem, czy zasadami etyki granic prowadzenia działalności informacyjnej bądź reklamowej, jak również podstawę do opiniowania w sprawach zasad etyki przez jeden z organów samorządu zawodowego komorników sądowych, jakim jest Krajowa Rada Komornicza.

Drugim aktem prawnym, w którym można odnaleźć regulacje prawne dotyczące przedmiotowego zagadnienia, jest Kodeks Etyki Zawodowej Komornika

Sądowego. Z regulacji ustawowej zawartej w przywołanym wcześniej art. 16 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych wynika, że komornik sądowy jest zobligowany do przestrzegania zasad etycznych, natomiast z art. 71 pkt 1, że gdyby działalność komornika w tym zakresie prowadziła do naruszenia powagi i godności zawodu, bądź stanowiła rażącą obrazę przepisów prawa, to z tego tytułu będzie on ponosił odpowiedzialność dyscyplinarną.

Nie będę analizował w tym opracowaniu podstaw prawnych do ustalania zasad etyki, czy konkretnie do uchwalania kodeksu etyki przez organy samorządu zawodowego komorników sądowych. Czyniłem to we wcześniejszych opracowaniach, krytycznie odnosząc się do obowiązującej w tym zakresie regulacji ustawowej. Mimo upływu czasu i wielu nowelizacji ustawy o komornikach sądowych, niedostatki legislacyjne w tym zakresie nie zostały usunięte. Ograniczając się do wniosków wynikających z analizy regulacji prawnej należy podkreślić, że obecna ustawa o komornikach sądowych nie zawiera przepisu, który precyzowałby podstawę prawną do uchwalenia takiego kodeksu, jak również określał organ właściwy w tym zakresie. Nie można bowiem uznać za takie regulacji zawartej w art. 80 ust. 1 czy też art. 85 ust. 1 pkt 5 ustawy o komornikach sądowych. Pierwszy z wymienionych przepisów zawiera ogólną normę określającą rolę Krajowego Zjazdu Komorników stanowiąc, że jest on najwyższą władzą samorządu komorniczego, drugi natomiast przekazuje do szczegółowych kompetencji Krajowej Rady Komorniczej kompetencje w zakresie wyrażania opinii w sprawach zasad etyki zawodowej. Wydaje się, że w przypadku regulacji, których przedmiotem jest wyznaczenie podstaw prawnych odpowiedzialności dyscyplinarnej członka korporacji zawodowej wykonującej zawód zaufania publicznego, podstawa prawna powinna być szczegółowo sprecyzowana w katalogu kompetencji jednego z tych dwóch organów szczebla centralnego samorządu komorniczego.

Muszę również po raz kolejny odnieść się do regulacji stanowiącej o podstawach odpowiedzialności dyscyplinarnej, czyli do wspomnianego art. 71 ustawy o komornikach sądowych, który, nad czym należy także ubolewać, nie wskazuje wprost jako podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej naruszenia zasad etyki zawodowej. Jest to w mojej ocenie niewątpliwie kolejne niedociągnięcie legislacyjne, którego nie rekompensuje regulacja odnosząca się do „powagi i godności urzędu”. Konstrukcja przepisu kształtującego podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej powinna być odmienna. Jako jedną z podstaw tej odpowiedzialności przepis powinien wyraźnie (nie „w szczególności”!) wskazywać naruszenie zasad etyki, a wśród zasad etyki ustalonych kodeksem etyki powinna znaleźć się regulacja formułująca zakaz postępowania w sposób uchybiający powadze i godności urzędu komornika sądowego.

Należy jednak podkreślić, że z przytoczonych przepisów wynika sankcjonowanie obowiązku przestrzegania zasad etyki zawodowej przez komorników sądowych karami dyscyplinarnymi orzkanymi w ramach postępowania w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej unormowanego w rozdziale 10. ustawy o komornikach sądowych. Art. 71 tej ustawy określając bowiem podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej stanowi, iż jedną z nich jest rażąca obraza przepisów prawa, czyli m.in. rażące naruszenie obowiązków określonych w samej ustawie o komornikach sądowych. Skoro wśród tych obowiązków art. 16 ust. 1 ustawy wymienia obowiązek postępowania zgodnie z zasadami etyki, to w świetle tego przepisu podstawę uzasadniającą odpowiedzialność dyscyplinarną komornika sądowego będą stanowiły również czyny stanowiące rażące naruszenie zasad etyki zawodowej.

Powyższe ustalenia wynikające z przepisów ustawy o komornikach sądowych obligują więc do przeanalizowania Kodeksu Etyki Zawodowej Komornika Sądowego pod kątem regulacji, kształtujących zasady dotyczące reklamowania i informowania o działalności komorniczej. Obecnie obowiązującą regulacją prawną w tym zakresie jest Kodeks Etyki Zawodowej Komornika Sądowego opublikowany w formie tekstu jednolitego w uchwale Krajowej Rady Komorniczej nr 909/IV z dnia 8 lutego 2012 r. W szczególności przedmiotowej problematyce poświęcone zostały zasady etyczne zawarte w rozdziale IV. Kodeksu Etyki zatytułowanym „Zasady uczciwej konkurencji”. Krajowa Rada Komornicza traktuje więc zasady, w oparciu o które komornik może prowadzić działalność reklamową lub informacyjną, jako zasady kształtujące uczciwą konkurencję w ramach coraz bardziej konkurencyjnej działalności zawodowej. Takie usytuowanie w/w zasad wydaje się być zabiegiem prawidłowym. §25 Kodeksu potwierdzając niejako ustalenia zawarte we wcześniejszej części opracowania wskazuje, że naruszenie zasad uczciwej konkurencji zawodowej rodzi odpowiedzialność dyscyplinarną.

Podstawowym przepisem kształtującym sytuację prawną komornika w zakresie reklamy i przekazywania informacji na temat swojej działalności jest §26 Kodeksu Etyki. Zgodnie z tym przepisem do form nieuczciwej konkurencji Kodeks m.in. zalicza:

- stosowanie reklamy, w tym osobistej, w jakiegokolwiek postaci,
- inspirowanie lub redagowanie przez komornika relacji medialnych w przeprowadzonych przez siebie lub innych komorników czynności służbowych,
- wpływanie w sposób bezpośredni lub pośredni, na wybór komornika dokonywany przez wierzycieli,
- zabieganie o wierzycieli w każdy sposób, z wyłączeniem podnoszenia sprawności, szybkości i rzetelności prowadzonych postępowań egzekucyjnych
- korzystanie z usług pośredników, którzy zawodowo bądź w innej formie zjednują dla komornika wierzycieli.

Należy podkreślić, że obecna regulacja zawarta w Kodeksie Etyki jest regulacją wyjątkowo rygorystyczną, niezawierającą w przeciwieństwie do wcześniej obowiązującej wersji Kodeksu wyjątków. W mojej ocenie jest regulacją zdecydowanie zbyt rygorystyczną, a przede wszystkim zbyt ogólnikową w dobie rozwoju technik informacyjnych, z jakim mamy obecnie do czynienia. Trudno nawet oprzeć się wrażeniu, że właśnie brak możliwości do zaakceptowania przez środowisko komornicze (taki wymóg powinien charakteryzować zasady etyki) koncepcji szczegółowego unormowania tak istotnych a zarazem delikatnych i kontrowersyjnych kwestii, jak informowanie czy reklamowanie działalności zawodowej, spowodował ucieczkę w ogólny, wyjątkowo szeroki i bezwzględny zakaz takiej aktywności.

Analiza powyższej regulacji w związku z jej kategoriowością prowadzi do dość prostych ustaleń. Jakakolwiek reklama działalności komornika sądowego, czy osoby wykonującej zawód komornika sądowego, choćby nie była związana bezpośrednio z taką działalnością jest niedopuszczalna. Tym samym rozpowszechnianie jakichkolwiek informacji o działalności komorniczej bądź osobie wykonującej zawód komornika sądowego jest niedopuszczalne. Oczywiście należy z tego zakresu wyłączyć, jak wynika z §26 pkt 6 Kodeksu działalność informacyjną służącą identyfikacji komornika nie odbiegającą od przeciętnie stosowanej przez innych komorników, bądź inną tego typu działalność, jeżeli nie ma na celu ograniczenia prawa wierzyciela do wyboru komornika. Do takiego ukształtowania regulacji kodeksowej należy odnieść się wyjątkowo krytycznie. Odwoływanie się bowiem przy formułowaniu podstaw odpowiedzialności zawodowej do nieostrego kryterium „identyfikacji komornika odbiegającej od przeciętnie stosowanej przez innych komorników” jest niedopuszczalne. Czyni je bowiem wyjątkowo względnymi, a tym samym powoduje niepewność co do sytuacji prawnej, w jakiej komornicy sądowi będą podejmowali aktywność informacyjną. Oczywiście niedopuszczalnym będzie w świetle takich regulacji sugerowanie wysokiej skuteczności, czy gwarantowanie wyegzekwowania należności. To jednak przypadki ewidentne, nie budzące wątpliwości, mieszczące się w zakresie pojęcia reklamy. Podobnie gwarantowane wyjątkowego profesjonalizmu czy solidności, co wprost sugeruje, że pozostali komornicy takimi cechami się nie charakteryzują, musi być postrzegane jako przejaw niedopuszczalnej reklamy.

Wydaje się jednak, że w świetle takiej regulacji, mając jednocześnie na uwadze przeciętnie stosowaną aktywność informacyjną pozwalającą na identyfikację komornika sądowego, nie będzie stanowiło podstaw do orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej podanie przez komornika sądowego podstawowych danych identyfikacyjnych, w tym z prawem do posługiwania się stopniem czy tytułem naukowym, co stanowi pewien standard w zakresie świadczenia usług prawnych. Poza podstawowymi danymi identyfikacyjnymi w zakresie przekazywanych

informacji, co oczywiste dla właściwego ukształtowania kontaktów z zainteresowanymi, w tym zakresie mieści się moim zdaniem również przekazywanie informacji na temat dni i godzin urzędowania kancelarii, dni i godzin przyjmowania przez komornika interesantów, a także możliwości kontaktowania się z kancelarią komornika sądowego (dane teleadresowe, itp.). Ukształtowana w ostatnim czasie, a związana z rozwojem technik informacyjnych, praktyka wskazuje, że nie będzie stanowiło przekroczenia dyscyplinarnego zamieszczanie tego typu informacji na tablicy informacyjnej przy wejściu do kancelarii komornika, jak również zamieszczanie takich informacji na stronie internetowej, co powoli staje się standardem.

Za niedopuszczalne moim zdaniem należy natomiast, w świetle obecnie obowiązujących przepisów Kodeksu Etyki, uznać praktyki stosowane przez komorników sądowych zamieszczania informacji sugerujących różnicowanie jakości usług, jak np. wskazywanie dostępu do określonych zbiorów informacji, choćby ogólnodostępnych, wykorzystywanie sposobów oddziaływania nie przewidzianych wprost regulacją prawną. Tego typu dane, jeżeli są zgodne z rzeczywistym stanem faktycznym, posiadają wprawdzie wyłącznie charakter informacyjny, jednak odbiegają od przeciętnie stosowanej przez komorników praktyki, jak również posiadają znamiona działalności mającej na celu wpływanie w sposób pośredni na wybór komornika przez wierzyciela. Niedopuszczalnym z tych samych względów jest również informowanie o działalności wykraczającej poza ramy określone ustawą o komornikach sądowych, np. o zapewnianiu klientom kompleksowej obsługi prawnej. Taka działalność bowiem dalece wykracza poza działalność identyfikacyjną, dopuszczoną Kodeksem Etyki.

Odrębnym problemem, jaki pojawił się w praktyce, a z jakim próbują się zmierzyć zasady etyczne uregulowane Kodeksem, jest problem informowania o swojej działalności zawodowej. W tym zakresie również regulacja Kodeksu jest wyjątkowo rygorystyczna i nie pozwala komornikom sądowym na prowadzenie tego typu działalności. Zgodnie z §5 ust. 4 Kodeksu Etyki Zawodowej Komornika Sądowego tylko rady izb komorniczych oraz Krajowa Rada Komornicza upoważnione są do informowania w prasie i innych środkach masowego przekazu lub w innej formie o działalności zawodowej komornika sądowego. Takie unormowanie wyłącza możliwość przekazywania tego typu informacji przez poszczególnych komorników sądowych. Powyższą regulację należy powiązać z zakazem reklamy osobistej w jakiegokolwiek postaci, który wyłącza, w mojej ocenie, możliwość relacjonowania w mediach, choćby anonimowo, przebiegu jakichkolwiek postępowań prowadzonych przez komornika sądowego.

Niezwykle istotną i bardzo kontrowersyjną kwestią ograniczającą aktywność pozazawodową komornika sądowego jest również zakaz sformułowany w §23 Kodeksu Etyki, który stanowi, że komornik nie powinien wykorzystywać swojego

doświadczenia dla opracowywania poradników dla stron egzekucji zarówno w czasie aktywności zawodowej, jak i później. Jest to przepis, który stara się ograniczyć działalność publikacyjną zbliżającą się do naukowej. Do tak sformułowanego przepisu należy odnieść się krytycznie. Jak bowiem ocenić czy formułując poradnik komornik wykorzystał swoje doświadczenie, jak wynika jedynie z kontekstu, „zawodowe”. W przypadku tej zasady etyki nie sądzę, aby mogło dojść do sformułowania rozsądnych przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej. Natomiast sygnalizuje ona inny problem, który dostrzec można w praktyce, a mianowicie problem delimitacji aktywności naukowej i zawodowej komornika sądowego przejawiającego tego typu aspiracje, np. w zakresie publikacji artykułów naukowych, czy udzielania komentarzy w środkach masowego przekazu na temat obowiązujących bądź projektowanych regulacji. Czy tego typu działalność może być postrzegana jako osobista reklama? Moim zdaniem nie, choć należy podkreślić, że w tym przypadku moja opinia z uwagi na aspiracje naukowe może być traktowana jako mało obiektywna. W mojej ocenie jednak niedopuszczalnym w kontekście zakazu reklamy osobistej jest sygnowanie artykułów, informacji itp. tytułem zawodowym komornika sądowego.

Wnioski

Formułując wnioski, wynikające z powyższej analizy należy skoncentrować uwagę, na aktualnej regulacji prawnej w zakresie unormowania zasad reklamy i udzielania informacji na temat działalności komorniczej. Należy podkreślić, przede wszystkim w kontekście praktyki, że aktualna regulacja z uwagi na swoją ogólnikowość jest niewystarczającą i wymaga jak najszybszej reakcji prawodawcy. Praktyka legislacyjna związana z nowelizowaniem ustawy o komornikach sądowych spowodowała, że już dawno straciłem nadzieję na dokonanie koniecznych, moim zdaniem, korekt, polegających na wprowadzeniu przepisów jednoznacznie określających kompetencje Krajowego Zjazdu Komorników (nie Krajowej Rady Komorniczej) w zakresie ustalania zasad etyki komorników sądowych, jak również jednoznacznego określenia naruszenia zasad etyki jako podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej komornika sądowego.

Stąd postulat zmian regulacji prawnej należy skierować do organów samorządu komorniczego, biorąc pod uwagę aktualną regulację ustawową, Krajowej Rady Komorniczej. Przede wszystkim działalność prawodawcza powinna skoncentrować się na jednoznacznym sformułowaniu w Kodeksie Etyki zasady dopuszczającej informowanie o praktyce komorniczej z rozważeniem możliwości sformułowania delegacji dla Krajowej Rady dookreślenia w formie uchwały sposobów re-

alizacji tego uprawnienia. Im bardziej precyzyjna regulacja, tym mniej wątpliwości interpretacyjnych, których pojawienie się w tak delikatnej materii, jaką jest orzekanie o odpowiedzialności dyscyplinarnej musi być w miarę możliwości eliminowane. Nie sądzę jednak, że szczegółowe unormowania, dot. np. informacji, jakie mogą być umieszczone na stronie internetowej kancelarii, czy tablicy informacyjnej powinny być zawarte w Kodeksie Etyki. Tego typu kwestie, w dużej mierze natury technicznej, powinny być regulowane odrębną uchwałą Krajowej Rady. Rozważanie kompetencji jakiegokolwiek innego organu w odniesieniu do materii o takiej specyfice należy uznać za pozbawione podstaw. Krajowa Rada gwarantuje bowiem objęcie zakresem regulacji całego środowiska komorniczego, a z drugiej strony możliwość reagowania na sytuację, która w związku z rozwojem nowych technik i technologii informacyjnych jest wyjątkowo dynamiczna.

Moim zdaniem z pełną akceptacją należy natomiast odnieść się do regulacji, które wykluczają jakąkolwiek reklamę działalności komorniczej, rozumianą jako aktywność sugerującą różnicowanie jakości świadczonych usług w zakresie podejmowanej działalności, bądź prowadzenie aktywności informacyjnej odbiegającej od standardu, mam nadzieję, że w przyszłości szczegółowo ustalonego, uchwałą Krajowej Rady. Dozwolenie podejmowania czynności w zakresie coraz bardziej agresywnej reklamy mogłoby bowiem zachwiać i podważyć autorytet zawodu komornika sądowego, tak potrzebny dla skutecznego wykonywania zawodu.

DISCIPLINARY LIABILITY OF JUDICIAL ENFORCEMENT OFFICER FOR ILLICIT ADVERTISEMENT IN THE PERSPECTIVE OF SUBSTANTIVE LAW

Key words: Judicial enforcement officer, illicit advertisement, disciplinary responsibility, Code of Judicial Enforcement Officer's Professional Ethics

Summary

The article is aimed at an analysis of legal regulations determining the responsibility of judicial enforcement officer for an illicit advertisement. The author focuses on issues of substantive law related to establishing normative grounds of such responsibility. Apart from the analysis of legal regulations laid down in the Act on Judicial Enforcement Officer and Execution and in the Code of Judicial Enforcement Officer's Professional Ethics, relations between these legal acts and depicts legal grounds for the adoption of the ethical Code are dealt with. Moreover, an attempt has been carried out to give an interpretation of the analyzed legal regulations. The paper concludes with some remarks *de legeferenda* related to current regulation of the disciplinary responsibility.

Radosław Krajewski

KARA NAGANY ZA WYKROCZENIA

Słowa kluczowe: wykroczenie, kara, nagana, odpowiedzialność prawna, sprawca

Streszczenie

Kara nagany jest jedną z sankcji przewidzianych za wykroczenia. Jest to kara najłagodniejsza, która w praktyce stosowana jest bardzo rzadko. Możliwość jej orzekania uzależniona jest od zaistnienia przesłanek podmiotowych i przedmiotowych, a jej dolegliwość ma charakter symboliczny, nie dotyczy bowiem sprawcy w sferze majątku lub wolności, lecz stanowi wyraz potępienia jego czynu.

W systemie sankcji karnych za wykroczenia przewidzianych przez kodeks wykroczeń z dnia 20 maja 1971 r.¹ kara nagany wskazana jest w art. 18 tego aktu prawnego, który wymienia wszystkie kary grożące za wykroczenia, na ostatnim miejscu, gdyż po karach aresztu, ograniczenia wolności oraz grzywny. Kolejność ta stanowi wyraz poukładania kar od najsurowszych do najłagodniejszych, choć w praktyce postępowania w sprawach o wykroczenia zasadniczym instrumentem reakcji wobec ich sprawców jest kara grzywny.

Kara nagany, niewątpliwie będąc karą najłagodniejszą, pozostaje sankcją mającą niewielkie zastosowanie praktyczne, jak też wywołującą nader skromne zainteresowanie doktryny prawa poza odniesieniami do niej w ramach komentarzy do kodeksu wykroczeń oraz podręczników z prawa wykroczeń. Tymczasem stanowi ona interesujące zagadnienie naukowe, tak co do jej istoty, jak i przesłanek orzekania., które zasługuje na odrębne i w miarę kompleksowe potraktowanie.

Jak zasadnie wskazuje B. Kurzępa kara nagany ma głównie charakter symboliczny i oddziałuje na morale sprawcy wykroczenia². Analogicznie jej istotę postrzega T. Bojarski, według którego ta forma ukarania ma niewątpliwie charakter wychowawczy i może być stosowana w odniesieniu do sprawców drobnych wykroczeń, ma ona bowiem jako kara postać symboliczną i może mieć znaczenie dla sprawców wykazujących wrażliwość dla aprobowanego społecznie systemu warto-

¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 106, poz. 672 z późn. zm.

² B. Kurzępa, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 158.

ści³. Także zdaniem M. Melezini dolegliwość nagany wyraża się w potępieniu moralnym sprawcy wykroczenia, w związku z czym stosowanie tej kary może okazać się celowe jedynie wobec sprawców o pewnej wrażliwości w odniesieniu do systemu wartości uznawanego w społeczeństwie, a więc sprawców reagujących na oceny moralne, dla których samo uczestnictwo w rozprawie i fakt ukarania stanowi wystarczającą przestrożę na przyszłość⁴. Podobnie karę nagany charakteryzuje M. Bojarski, który wskazuje, że ma ona wymiar moralnego potępienia sprawcy i nie dotyczy go w sferze wolności czy majątku⁵. Również według J. Koniecznego nagana ma znaczenie symboliczne, gdyż jej celem jest uderzenie w moralność sprawców, którzy popełnili drobne wykroczenia, a jej pierwszoplanową funkcją jest wychowanie dopuszczających się wykroczeń, ale może być ona skuteczna tylko wobec tych z nich, dla których popełnione wykroczenie stanowi wstydlivy incydent w ich dotychczasowym nienagannym trybie życia⁶.

Kara nagany jest zatem środkiem reakcji na wykroczenia pozbawionym dolegliwości w tradycyjnym znaczeniu, mogącym mieć znaczenie wobec sprawców drobnych wykroczeń, dla których już samo ukaranie przez sąd będzie wystarczająco represyjne i prewencyjne. Doskonale uzupełnia ona przy tym tradycyjny katalog kar za wykroczenia, zajmując pośrednie miejsce pomiędzy innymi karami, w szczególności grzywną, a odstąpieniem przez sąd od wymierzenia kary i zastosowania środków oddziaływania społecznego, o których mowa w art. 39 kodeksu wykroczeń.

Kara nagany ma tę charakterystyczną cechę, odróżniającą ją od innych kar, że w przeciwieństwie do nich nie podlega ona żadnemu dalszemu wykonaniu, gdyż jest orzekana przez samo zawarcie w wyroku rozstrzygnięcia o jej wymierzeniu obwinionemu, na co słusznie zwraca uwagę T. Grzegorzczak⁷. Ma to taką zaletę, że brak konieczności wykonywania tej kary nie generuje jakichkolwiek kosztów z tym związanych, choć jest też tak, że kara ta nie przysparza dochodów budżetowych, co jest udziałem kary grzywny. Jednak absolutnie perspektywa ekonomiczna sięgania po jedną w tych kar jako alternatyw nie może mieć żadnego znaczenia, gdy chodzi o ich wpływ na stan finansów publicznych. Innymi słowy nie może być tak, że sądy

³ T. Bojarski, *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 111.

⁴ W. Cieślak, A. Grześkowiak, V. Konarska - Wrzosek, J. A. Kulesza, B. Kunicka-Michalska, S. Lelental, A. Marek, M. Melezini (red.), T. Oczkowski, J. Raglewski, A. Sakowicz, Z. Sienkiewicz, J. Skupiński, G. B. Szczygieł, M. Szewczyk, L. Wilk, W. Wróbel, *System prawa karnego. Kary i środki karne. Poddanie sprawcy próbie*, Warszawa 2010, s. 377.

⁵ B. Banaszak, D. Batorski, M. Bojarski, W. Gromski, A. Huchla, J. Jacyszyn, J. Jezioro, J. Jeżewski, U. Kalina-Prasznic (red.), T. Kuczyński, M. Lis, A. Pakuła, H. Pławucka, A. Preisner, *Encyklopedia prawa*, Warszawa 1999, s. 350.

⁶ M. Iwański, J. Konieczny, A. Kościuk, A. Krysta, U. Łabuz (red.), S. Roguski, *Prawo wykroczeń. Repetytorium*, Warszawa 2008, s. 59.

⁷ T. Grzegorzczak (red.), W. Jankowski, M. Zbrojewska, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 146.

chętniej sięgałyby po kary grzywny zamiast orzekać nagany, w tych przypadkach, gdy formalnie wymierzenie jednej bądź drugiej kary jest możliwe, tylko dlatego, że ukaranie grzywną byłoby źródłem dochodu dla państwa.

Jest bowiem tak, że przesłanki sięgania po karę nagany określa art. 36 §1 kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym naganę można orzec wtedy, gdy ze względu na charakter i okoliczności czynu lub właściwości i warunki osobiste sprawcy należy przypuszczać, że zastosowanie tej kary będzie wystarczające do wdrożenia go do poszanowania prawa i zasad współżycia społecznego. Słusznie zatem pisze W. Radecki, że ustawodawca wskazał tu na przesłanki dwojakiego rodzaju, mianowicie przedmiotowe, do których należą charakter i okoliczności czynu, oraz podmiotowe, to jest właściwości i warunki osobiste sprawcy, zasadnie zauważając przy tym, że kodeks nie wymaga, aby przesłanki te wystąpiły jednocześnie, a w konsekwencji wystarczy, że za wymierzeniem kary nagany przemawiają albo przesłanki przedmiotowe albo podmiotowe, choć nie należy wykluczać, że przesłanki te wystąpią jednocześnie, co wzmocni oczekiwania prognostyczne⁸. Pogląd ten podziela M. Mozgawa, który wskazuje, że gdyby przesłanki te wystąpiły łącznie, to powinno to utwierdzać sąd w słuszności decyzji wymierzenia tej najłagodniejszej na gruncie kodeksu wykroczeń kary, jaką jest nagana⁹. Również według B. Kurzepy przesłanki te nie muszą wystąpić łącznie, ale nie jest też to wykluczone¹⁰. Rację ma przy tym T. Bojarski, który uważa, że czyn i osobę sprawcy należy tu rozpatrywać łącznie, gdyż analizowany przepis formułuje pewien wniosek, który łączy się z zastosowaniem tej kary, a mianowicie, że ma być ona wystarczająca do wdrożenia sprawcy do poszanowania prawa i zasad współżycia społecznego, a w konsekwencji wnioskowanie w tym zakresie powinno uwzględniać zarówno charakter i okoliczności czynu, jak i właściwości oraz warunki osobiste sprawcy, a elementy te nie powinny pozostawać względem siebie w sprzeczności¹¹.

Na pewno przesłanki przedmiotowe i podmiotowe mają znaczenie równorzędne i wzajemnie się warunkujące, co wyraża się w tym, że przy zaistnieniu jednej z nich, ale przy braku drugiej nie wydaje się być możliwe sięgnięcie przez sąd po karę nagany. Innymi słowy, gdyby czyn sprawcy spełniał kryterium przedmiotowe, ale on sam nie czyniłby zadość przesłankom podmiotowym, to ukaranie go karą nagany nie byłoby zasadne i odwrotnie, to jest gdyby odnośnie do sprawcy wykroczenia można by uznać, że jego właściwości i warunki osobiste pozwalają na ukaranie go najłagodniejszą z kar, jaką jest nagana, ale czyn, którego dopuścił się nie

⁸ M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 311.

⁹ M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 124-125.

¹⁰ B. Kurzepa, *Kodeks wykroczeń*, op. cit., s. 158.

¹¹ T. Bojarski (red.), A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Flieger, M. Szwarczyk, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 96.

mieści się we wskazanym przez ustawodawcę kryterium przedmiotowym, to wówczas poprzestanie na naganie także nie byłoby możliwe.

Jeśli chodzi o przesłankę przedmiotową, to jest charakter i okoliczności czynu, to jak zasadnie wskazuje T. Grzegorzcyk, znaczenie ma tu w szczególności rodzaj wykroczenia, rodzaj naruszonego dobra, wielkość szkody, sposób popełnienia wykroczenia, przypadkowość działania lub zaniechania, waga naruszonych reguł ostrożności, jak też działanie z pobudek zasługujących na uwzględnienie. Odnośnie zaś przesłanki podmiotowej, to jest właściwości i warunków osobistych sprawcy wykroczenia, wagę należy przykładać do takich okoliczności, jak między innymi poziom intelektualny sprawcy, jego charakter, warunki bytowe oraz zdrowotne¹². Podzielić zatem trzeba pogląd A. Marka, że pod pojęciem charakteru czynu należy głównie rozumieć, że ma to być czyn stosunkowo drobny, który nie wywołał istotnej szkody lub jej niebezpieczeństwa, zaś za przesłanką podmiotową przemawiać będzie zwłaszcza dotychczasowy sposób życia sprawcy, jego niekaralność i inne okoliczności, które wskazują, że wykroczenie było odosobnionym zdarzeniem w jego życiu¹³.

Odnośnie do przesłanki podmiotowej, to jest właściwości i warunków osobistych sprawcy, to chodzi tu o okoliczności związane z osobowością sprawcy, jego poziomem intelektualnym, charakterem, warunkami zdrowotnymi, bytowymi i socjalnymi, na które wskazuje T. Grzegorzcyk¹⁴. Według T. Bojarskiego owe właściwości i warunki powinny dowodzić, że popełniony przez sprawcę czyn jest w perspektywie jego aktywności rodzinnej, zawodowej i społecznej czymś wyjątkowym¹⁵, zaś zdaniem M. Melezini mając na uwadze przesłankę podmiotową należy uwzględniać cechy charakteryzujące osobowość sprawcy, jak na przykład jego zdolność do samokrytyki, wrażliwość sumienia, temperament, jak też dotyczące jego sytuacji życiowej, w tym rodzinnej, zawodowej oraz majątkowej¹⁶. Należy się z tym zgodzić, choć wydaje się, że tak dalekie wnikanie przez sąd we właściwości i warunki sprawcy wykroczenia z reguły nie ma miejsca, wszak chodzi tu o wykroczenie drobne, ale na pewno poprawne funkcjonowanie sprawcy przed popełnieniem wykroczenia, jego dotychczasowa postawa życiowa, jak też zachowanie się po popełnieniu wykroczenia będą tu miały istotne znaczenie.

¹² T. Grzegorzcyk (red.), W. Jankowski, M. Zbrojewska, *Kodeks wykroczeń*, op. cit., s. 147.

¹³ A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2012, s. 87.

¹⁴ T. Grzegorzcyk (red.), W. Jankowski, M. Zbrojewska, *Kodeks wykroczeń*, op. cit., s. 147.

¹⁵ T. Bojarski (red.), A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Flieger, M. Szwarzcyk, *Kodeks wykroczeń*, op. cit., s. 96.

¹⁶ W. Cieślak, A. Grześkowiak, V. Konarska-Wrzošek, J. A. Kulesza, B. Kunicka-Michalska, S. Lelental, A. Marek, M. Melezini (red.), T. Oczkowski, J. Raglewski, A. Sakowicz, Z. Sienkiewicz, J. Skupiński, G. B. Szczygieł, M. Szewczyk, L. Wilk, W. Wróbel, *System prawa*, op. cit., s. 378.

Rację ma zatem T. Bojarski, że przesłanki te zostały ujęte na wzór pozytywnej prognozy kryminologicznej ustalanej w związku z innymi instytucjami, jak na przykład warunkowym zawieszeniem wykonania kary¹⁷. Owa prognoza kryminologiczna powinna być rozumiana jako przeświadczenie sądu, że wobec sprawcy wykroczenia wystarczy zastosowanie najłagodniejszej z kar, jaką jest kara nagany, która będzie wystarczająca do wdrożenia go do poszanowania prawa.

Jak słusznie wskazuje T. Grzegorzczak zastosowanie kary nagany jest możliwe, jeżeli przepis szczególnie ją przewiduje, a więc gdy występuje ona w sankcji przepisu określającego dane wykroczenie, a także w ramach nadzwyczajnego złagodzenia kary za czyn niezagrożony taką karą¹⁸. Katalog przepisów kodeksu wykroczeń przewidujących możliwość orzeczenia nagany sformułował W. Kotowski, według którego jest to możliwe w przypadkach naruszenia przepisów porządkowych (art. 54), kąpieli w miejscu niedozwolonym (art. 55), żebractwa (art. 58), przywłaszczenia stanowiska, tytułu lub stopnia (art. 61), niedopełnienia obowiązków w związku z zarządzaniem nieruchomościami (art. 64), uszkodzenia ogłoszenia instytucji artystycznej, rozrywkowej lub sportowej (art. 67), uniemożliwienia identyfikacji przedmiotów (art. 69), niezachowania należytej staranności co do przedmiotów lub płynów (art. 75), niepanowania nad zwierzętami (art. 77), drażnienia zwierząt (art. 78), nieoświetlenia miejsc publicznych (art. 79), uszkodzenia urządzeń przeciwpowodziowych (art. 80), uszkodzenia urządzeń nadbrzeżnych (art. 81), naruszenia zasad przeciwpożarowych (art. 82), nieostrożnego obchodzenia się z materiałami niebezpiecznymi (art. 83), dopuszczenia do przebywania dziecka do lat 7 na drodze publicznej (art. 89), tamowania lub utrudniania ruchu (art. 90), zanieczyszczenia drogi publicznej (art. 91), niezastosowania się do znaków lub sygnałów drogowych (art. 92), prowadzenia pojazdu bez dokumentów (art. 95), innych naruszeń w ruchu drogowym (art. 97), nieostrożności poza drogą publiczną (art. 98), naruszenia stanu drogi (art. 99), uszkodzenia drogi (art. 100), nieoczyszczania drogi (art. 101), zaniedbywania stanu zjazdu z drogi (art. 102), uchylania się od świadczeń w związku z utrzymaniem dróg (art. 103), zaniedbania obowiązków rodzicielskich (art. 105), dopuszczenia do przebywania dziecka do lat 7 lub innej osoby bezradnej w okolicznościach niebezpiecznych (art. 106), złośliwego wprowadzenia w błąd lub niepokojenia osoby (art. 107), szczucia psem człowieka (art. 108), zanieczyszczenia wody (art. 109), odmowy udzielenia wyjaśnień w związku z obowiązkami zdrowotnymi (art. 114), niepoddania się szczepieniu lub badaniu (art. 115), nienależytego zapobiegania chorobom (art. 116), niezachowania czystości w obrębie nieruchomości (art. 117), nieumyślnego paserstwa (art. 122), kradzieży z ogrodu (art. 123), niezawiadomienia o znalezieniu rzeczy lub przybłąkaniu się zwierzęcia (art. 125),

¹⁷ T. Bojarski, *Polskie prawo*, op. cit., s. 133.

¹⁸ T. Grzegorzczak (red.), W. Jankowski, M. Zbrojewska, *Kodeks wykroczeń*, op. cit., s. 146.

zabrania rzeczy o niemajątkowej wartości (art. 126), samowolnego używania cudzej rzeczy (art. 127), nieuwidaczniania ceny lub ilości nominalnej (art. 137), nieobyczajnego wybryku (art. 140), umieszczania nieprzyzwoitych napisów lub używania nieprzyzwoitych słów (art. 141), niszczenia roślinności w miejscach publicznych (art. 144), zaśmiecania miejsc publicznych (art. 145), niezgłoszenia urodzin lub zgonu (art. 146), niedozwolonego wypasu zwierząt (art. 151), niszczenia koso-drzewiny (art. 152), drobnych szkód leśnych (art. 153), nielegalnej eksploatacji i zanieczyszczenia gruntów rolnych oraz leśnych (art. 154), niszczenia zasiewów (art. 156), nieopuszczenia cudzego terenu (art. 157), zanieczyszczenia lasu (art. 162), niszczenia ściółki lub grzybów (art. 163), niszczenia gniazd lub lęgówisk (art. 164), płoszenia zwierząt (art. 165) oraz puszczenia w lesie luzem psa (art. 166)¹⁹.

Jest zatem tak, że kara ta może być wymierzana w dość licznych przypadkach, zawsze w alternatywie z innymi karami, przy czym dotyczy to wykroczeń przeciwko zróżnicowanym dobrom, co świadczy o jej uniwersalnym w tym kontekście charakterze. Kara nagany zwiększa tym samym sędziowski wybór sankcji za wykroczenia drobne popełniane przez sprawców, co do których sięganie po kary surowsze nie byłoby uzasadnione.

Zastanawiać się jednak można, czy kara nagany nie powinna być przewidziana także wobec innych wykroczeń. Wydaje się, że byłoby to możliwe, zwłaszcza co do czynów nie wyrządzających szkody konkretnym dobrom indywidualnym, czego przykładem może być sprzedaż poza miejscem wyznaczonym przez gminę (art. 60³), umieszczenie ogłoszeń w miejscu do tego nieprzeznaczonym (art. 63a), jak też nielegalne proponowanie czynu nierządnego (art. 142), a dostrzegalny jest też ewidentny brak alternatywnego zagrożenia naganą w zestawieniu tylko z przewidzianą karą grzywny, jak ma to miejsce choćby w przypadku wykroczenia niezastosowania się do ograniczenia prędkości (art. 92a), gdzie grzywnę trzeba niestety postrzegać także jako instrument służący przysparzaniu przychodów budżetowych, który to obraz mogłoby zmienić alternatywne zagrożenie naganą. Wszak nie każde tego rodzaju wykroczenie jest na tyle poważne, przy pełnym zrozumieniu dla zagrożeń wynikających z jazdy z nadmierną prędkością, że powinno podlegać sankcjonowaniu wyłącznie karą grzywny.

Zawsze jednak, jak zasygnalizowano powyżej, możliwe jest wymierzenie kary nagany w formule nadzwyczajnego złagodzenia kary, co przewiduje art. 39 kodeksu wykroczeń, a co jest możliwe w wypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie, przy wzięciu pod uwagę charakteru i okoliczności czynu oraz właściwości i warunków osobistych sprawcy, a w szczególności polega na wymierzeniu kary łagodniejszego rodzaju, którą może być także nagana. W każdym zatem przypadku, gdy przepis przewidujący dane wykroczenie nie wskazuje na zagrożenie

¹⁹ W. Kotowski, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 164-165.

nie za nie karą nagany, możliwe jest jej zastosowanie, pod warunkiem jednak zaistnienia ku temu przesłanek podmiotowych i przedmiotowych.

Art. 36 §2 kodeksu wykroczeń przewiduje, że nie można orzec nagany za wykroczenie o charakterze chuligańskim. Zgodnie z art. 47 §5 tego aktu prawnego charakter chuligański mają wykroczenia polegające na umyślnym godzeniu w porządek lub spokój publiczny albo umyślnym niszczeniu lub uszkodzeniu mienia, jeżeli sprawca działał publicznie oraz w rozumieniu powszechnym bez powodu lub z oczywiście błahego powodu, okazując przez to rażące lekceważenie podstawowych zasad porządku prawnego. Zgodzić więc należy się co do istoty tego rozwiązania z B. Kurzepą, że niewątpliwie orzekanie w takich przypadkach kary nagany byłoby sprzeczne z zasadami jej wymiaru określonymi w art. 36 §1 kodeksu wykroczeń²⁰, co podkreśla także T. Bojarski, zdaniem którego chuligańskie zachowanie sprawcy przeczy zasadności stosowania tej kary²¹, na co zwraca również uwagę T. Grzegorzczak, uznając zakaz ten za zrozumiały, gdyż istota chuligańskiego charakteru czynu wskazuje na lekceważenie przez sprawcę podstawowych zasad porządku prawnego²². Wydaje się jednak, że zakaz ten ma charakter zbyt generalny, zdarza się bowiem mogą szczególne przypadki wykroczeń o charakterze chuligańskim, co do których można by rozważać sięgnięcie po karę nagany, przy spełnieniu przesłanek podmiotowych i przedmiotowych, tym bardziej, że co do takich wykroczeń nie istnieje zakaz nadzwyczajnego złagodzenia kary, a nawet odstąpienia od jej wymierzenia, co daje pewien nieuzasadniony brak proporcji w tym kontekście.

Kara nagany powinna być alternatywą dla innych kar, w szczególności kary grzywny, w tych przypadkach, gdy jej orzeczenie nie byłoby uzasadnione z uwagi na sytuację majątkową sprawcy, zwłaszcza gdyby z okoliczności wynikało, że sprawca grzywny nie zapłaci, ani też nie będzie jej można ściągnąć w drodze egzekucji albo, że pieniądze przeznaczone na uiszczenie grzywny nie będą pochodziły od sprawcy lecz od osoby dla niego najbliższej. Wprawdzie z kodeksu wykroczeń nie wynika zakaz orzekania w takich przypadkach kary grzywny, tak jak ma to miejsce co do przestępstw, ale należałoby to mieć na uwadze, gdyż w przeciwnym razie kara grzywny nie stanowi osobistej dolegliwości dla sprawcy, co mogłaby osiągnąć, przynajmniej w wymiarze symbolicznym, kara nagany.

Jak wskazuje M. Meleziniw latach 1972-2000 udział kary nagany wśród ogółu orzeczeń zawierał się w granicach 1-3%, aby w późniejszych latach powiększać się, nawet do poziomu 6% w 2002 r., osiągając jednak w 2007 r. pułap około 3%, co zapewne wiąże się z tradycyjnym sposobem reagowania na wykroczenia

²⁰ B. Kurzepa, *Kodeks wykroczeń*, op. cit., s. 159.

²¹ T. Bojarski (red.), A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Flieger, M. Szwarczyk, *Kodeks wykroczeń*, op. cit., s. 96.

²² T. Grzegorzczak (red.), W. Jankowski, M. Zbrojewska, *Kodeks wykroczeń*, op. cit., s. 147.

poprzez stosowanie kary grzywny²³. Nie jest to wiele, ale nie jest też tak, że sądy zupełnie nie sięgają po tę karę. Postulować jednak trzeba, aby czyniły to częściej, gdyż być może w ten sposób można by osiągać cele wychowawcze i zapobiegawcze kar za wykroczenia bardziej aniżeli poprzez stosowanie kary grzywny, która traktowana jest jako coś standardowego w przypadku większości wykroczeń, czego nie da się oczywiście wykluczyć, ale nie zawiera też raczej elementu dezaprobaty moralnej, która z reguły towarzyszy lub towarzyszyć powinna karze nagany, a który to odbiór indywidualny i społeczny nagany jest lub powinien być wartością samą w sobie. Nie chodzi bowiem o postrzeganie nagany jako kary w istocie niebędącej karą z uwagi na brak jej dolegliwości w sferze majątku lub wolności sprawcy, lecz o jej rozumienie jako kary wprawdzie najłagodniejszej, ale w niczym nieustępującej innym sankcjom przewidzianym za wykroczenia, a wręcz pełniącej funkcje charakterystyczne tylko dla niej, w szczególności z uwagi na złożone oraz wzajemnie uzupełniające się przesłanki podmiotowe i przedmiotowe jej orzekania.

THE PENALTY OF REPRIMAND FOR PETTY OFFENCES

Key words: petty offences, punishment, reprimand, legal responsibility, the perpetrator

Summary

The penalty of reprimand is one of the sanctions for petty offences. This is the most lenient punishment, which in practice is used very rarely. For its infliction some legal conditions related both to the person of a perpetrator and to the nature of his act have to be met. Reprimand is a form in which the condemnation of the offensive act is expressed. Its severity is of a symbolic character, since it affects neither the property, nor the freedom of the offender.

²³ W. Cieślak, A. Grześkowiak, V. Konarska-Wrzošek, J. A. Kulesza, B. Kunicka-Michalska, S. Lelental, A. Marek, M. Melezini (red.), T. Oczkowski, J. Raglewski, A. Sakowicz, Z. Sienkiewicz, J. Skupiński, G. B. Szczygieł, M. Szewczyk, L. Wilk, W. Wróbel, *System prawa*, op. cit., s. 380.

Agnieszka Kilińska-Pękacz

NOWE UJĘCIE OBRONY KONIECZNEJ PO NOWELIZACJACH KODEKSU KARNEGO Z LAT 2009-2010

Słowa kluczowe: obrona konieczna, eksces intensywny, eksces ekstensywny

Streszczenie

Obrona konieczna stanowi ważną instytucję, z której mogą skorzystać osoby znajdujące się w sytuacji, gdy nastąpił bezprawny i bezpośredni zamach na dobra chronione prawem. Wśród społeczeństwa panuje niska świadomość prawna, w związku z tym wiele osób nie zdaje sobie sprawy z możliwości, z której może skorzystać oraz z konsekwencji wynikających z przekroczenia zakresu obrony koniecznej.

Wstęp

Obrona konieczna stanowi ważną instytucję prawa karnego. Na przestrzeni ostatnich lat przepis art. 25 Kodeksu karnego z dnia 6 czerwca 1997 r.¹ dotyczący obrony koniecznej uległ dwukrotnie nowelizacji – po pierwsze ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw², a po drugie ustawą z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o Policji³. Pomimo tego, że obrona konieczna w polskim prawie karnym jest okolicznością występującą od dawna, to wciąż budzi ona kontrowersje tak w aspekcie doktrynalnym, jak i w związku z jej praktycznym zastosowaniem. Potrzeba zatem naukowego pochylenia się nad tym kontratypem, jego zgłębiania, w tym co do aktualnego jego kształtu po nowelizacjach. Chodzi także o jak najpełniejsze spożytkowanie dotychczasowego dorobku nauki prawa karnego w tym przedmiocie, jak też odniesienie się do judykatury.

¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

² Dz. U. z 2009 r. Nr 206, poz. 1589.

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 240, poz. 1602.

Zagadnienia ogólne dotyczące obrony koniecznej

Obrona konieczna stanowi instytucję prawa karnego, której historia sięga starożytności. A. Marek wskazuje, że jako pierwszy eksponował prawo do obrony koniecznej rzymski prawnik Marek Tulliusz Cyncero. Według jego koncepcji prawo do obrony jest naturalnym prawem każdego człowieka, w związku z tym nikomu nie należy tłumaczyć, dlaczego takie prawo występuje, gdyż człowiek broniąc się kieruje się swoim instynktem samozachowawczym⁴. Jednak jak wskazuje E. Loska, to Gaius Cassius Longinus zdecydowanie był pierwszą osobą, która wyznawała hasło, iż siłę należy odpierać siłą⁵.

Instytucja obrony koniecznej uregulowana została w Kodeksie karnym z dnia 11 lipca 1932 r.⁶ oraz Kodeksie karnym z dnia 19 kwietnia 1969 r.⁷. Art. 21 pierwszego z kodeksów wskazywał, że nie popełnia przestępstwa, kto działa w obronie koniecznej, odpierając bezpośredni, bezprawny zamach na jakiegokolwiek dobro własne lub innej osoby. W przypadku przekroczenia obrony koniecznej sąd mógł zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet od kary uwolnić. Uregulowanie instytucji obrony koniecznej w kodeksie karnym z 1969 roku zostało zdecydowanie rozszerzone, bowiem jej zakres został poszerzony o działania w celu przywrócenia porządku lub spokoju publicznego, chociażby to nie wynikało z obowiązku służbowego. Dodatkowo kodeks karny z 1932 r. nie przewidywał żadnych ograniczeń dotyczących przekroczenia granic obrony koniecznej, natomiast jego następca przyjął, że w przypadku, gdy sprawca zastosuje sposób niewspółmierny do niebezpieczeństwa zamachu również sąd może zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary lub odstąpić od jej wymierzenia. Wprowadzenie takiego zapisu sprawiło, że pojawiły się wątpliwości, co do braku ograniczenia przekroczenia granicy obrony koniecznej⁸.

Kodeks karny z 1997 r. podtrzymał instytucję obronę konieczną. Pierwotnie art. 25 tego aktu prawnego składał się z trzech paragrafów. W art. 25 §1 kk. wskazano, że nie popełnia przestępstwa, kto w obronie koniecznej odiera bezpośredni, bezprawny zamach na jakiegokolwiek dobro chronione prawem. W art. 25 §2 i 3 k.k. uregulowano przekroczenie granicy obrony koniecznej, na mocy której sądy mogą orzec nadzwyczajne złagodzenie kary, lub odstąpić od jej wymierzenia. W porównaniu do kodeksu karnego z 1969 roku nie ma zapisu o obronie koniecznej w przypadku ochrony porządku publicznego. W zamian za to ustawodawca wprowadził

⁴ A. Marek, *Obrona konieczna w prawie karnym. Teoria i orzecznictwo*, Warszawa 2008, s. 11-12.

⁵ E. Loska, *Zagadnienie obrony koniecznej w rzymskim prawie karnym*, Warszawa 2011, s. 12.

⁶ Dz. U. z 1932 r. Nr 60, poz. 571 z późn. zm.

⁷ Dz. U. z 1969 r. Nr 13, poz. 94 z późn. zm.

⁸ J. Bafia, K. Miodulski, M. Siewierski, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 1977, s. 87.

zapis art. 25 §3 k.k. mówiący o tym, że w sytuacji, gdy przekroczenie granic obrony koniecznej było wynikiem strachu lub wzburzenia usprawiedliwionego okolicznościami zamachu, wówczas sąd może odstąpić od wymierzenia kary.

Obrona konieczna została uregulowana w części ogólnej kodeksu karnego w rozdziale III zatytułowanym „Wyłączenie odpowiedzialności karnej”, w którym opisane są różne instytucje przewidujące wyłączenie bezprawności oraz wyłączenie winy. W doktrynie prawa karnego, jak wskazuje A. Marek, te pierwsze określa się je kontratypami, czyli okolicznościami uchylającymi bezprawność czynu⁹. W interesujący sposób istnienie kontratypów wyjaśnia R. Góral, zdaniem którego że zachodzą one, gdy dochodzi do kolizji dóbr, które są prawnie chronione, w sytuacji, gdy trzeba jedno z nich poświęcić dla ratowania drugiego¹⁰. T. Kaczmarek wskazuje zaś, że owe okoliczności wyłączające bezprawność nie występują jako samodzielne twory, wręcz przeciwnie – dla ich realizacji konieczny jest czyn zabroniony¹¹. Innymi słowy chodzi tu o określony typ zachowania się, które zasadniczo jest bezprawne, a którą to bezprawność uchyla kontratyp.

Istota obrony koniecznej

Prawo do obrony jest jednym z najważniejszych praw człowieka¹². Przysługuje ono zaatakowanemu zawsze, nie jest ono w żaden sposób zależne od tego, czy można niebezpieczeństwa uniknąć chociażby przez ucieczkę, czy ukrywanie się przed napastnikiem, wezwanie pomocy osób trzecich, czy też poprzez poszukiwanie ochrony u znajdującego się w pobliżu przedstawiciela organów porządku publicznego. Wynika to z odwiecznej zasady, że prawo nie powinno ustępować przed bezprawiem, co oznacza, że osoba napadnięta może dobrać dowolny środek do odparcia zamachu¹³. Wskazuje się również, że napadnięty ma prawo do skutecznej obrony, a ewentualne konsekwencje z tytułu zastosowania obrony koniecznej spoczywają na atakującym. Natomiast w sytuacji, gdy oskarżony mógł w inny sposób, mniej niebezpieczny dla zdrowia i życia pokrzywdzonego, odeprzeć zamach, użyć mniej drastycznego z dostępnych mu i skutecznych środków oraz sposobów obrony, uznać należy, że zastosowany przez niego sposób obrony nie spełnia kryterium

⁹ A. Marek, *Podstawy prawa karnego i prawa wykroczeń dla studentów administracji*, Toruń 2009, s. 65.

¹⁰ R. Góral, *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2007, s. 56.

¹¹ T. Kaczmarek, *O tzw. okolicznościach „wyłączających” bezprawność czynu*, Państwo i Prawo 2008, nr 10, s. 22.

¹² A. Marek, *Obrona konieczna w prawie karnym na tle teorii i orzecznictwa Sądu Najwyższego*, Warszawa 1979, s. 19.

¹³ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2009 r., sygn. IV KK 105/09, LEX nr 598243.

umiarkowania i jako zbyt intensywny i niewspółmierny do niebezpieczeństwa skierowanego na niego zamachu musi być uznany za wykraczający poza dopuszczalne granice obrony koniecznej¹⁴. Jest jednak tak, że wszelkie oceny w tym względzie muszą być dokonywane z zachowaniem obiektywizmu oraz pewnego przeciętnego standardu odnośnie do konkretnych przypadków dotyczących zastosowania obrony koniecznej, z uwzględnieniem często bardzo złożonych aspektów tak zamachu, jak i obrony.

Prawo do obrony koniecznej to prawo do podejmowania działań również świadomie godzących w życie napastnika, o ile tylko jest to usprawiedliwione celem, jakim jest skuteczne odparcie zamachu na takie samo dobro broniącego się, a więc jego życie bądź zdrowie¹⁵. Należy jednak podkreślić, że prawo do obrony nie stanowi obowiązku zaatakowanego, a jedynie usprawiedliwienie dla dokonanego czynu¹⁶. W związku z tym regułą nie jest, że każdy powinien bronić się atakiem, a wyłączenie lub zmniejszenie odpowiedzialności występuje wówczas, gdy sposób obrony pewnego danego dobra będzie usprawiedliwiony okolicznościami zamachu, jak też konfiguracją podmiotową i przedmiotową konkretnego przypadku.

Pewne rozbieżności istnieją co do charakteru obrony koniecznej. Według A. Marka obrona konieczna jest samoistna, gdyż rozumiana jest jako prawo do czynnego odpierania bezpośredniego, bezprawnego zamachu bez względu na to, czy istniał inny sposób uniknięcia niebezpieczeństwa zamachu¹⁷. Do zwolenników tej teorii należy także M. Filar¹⁸, jak też M. Mozgawa¹⁹. Również judykatura wyraża analogiczne zapatrywanie co do tej kwestii, a mianowicie, że obrona konieczna ma charakter samoistny, a nie usprawiedliwia jej brak racjonalnego sposobu uniknięcia zamachu, a sama bezprawność i bezpośredniość zamachu²⁰, jak też, że odpieranie zamachu napastnika wynika z jego bezprawnego i bezpośredniego zamachu, w związku z czym wszelkie konsekwencje z tym związane to właśnie on ponosi, na-

¹⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 11 sierpnia 2009 rok, sygn. II AKa 99/09, LEX nr 575562.

¹⁵ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 29 kwietnia 2008 r. sygn. II AKa 96/08, LEX nr 465060.

¹⁶ W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2010, s. 346.

¹⁷ A. Marek, *Obrona konieczna*, op. cit., s. 91.

¹⁸ J. Bojarski, M. Bojarski, M. Filar (red.), W. Filipkowski, O. Górniok, S. Hoc, P. Hofmański, M. Kalitowski, M. Kulik, L. K. Paprzycki, E. Pływaczewski, W. Radecki, Z. Sienkiewicz, Z. Siwik, R. A. Stefański, L. Tyszkiewicz, A. Wąsek, L. Wilk, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 93.

¹⁹ M. Mozgawa (red.), M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, *Prawo karne materialne. Część ogólna*, Warszawa 2011, s. 235.

²⁰ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 22 listopada 2011 r., sygn. II AKa 199/11, LEX nr 1125047.

wet jeżeli dobro ratowane ma niższą wartość niż dobro atakującego²¹. W zaistniałych sytuacjach wynikających z obrony koniecznej napadniętemu nadaje się prawo do obrony środkami odpowiednimi do użytych w zamachu, byleby tylko nie przekroczył on proporcji dóbr właściwej obronie koniecznej²².

Innego zdania odnośnie do charakteru obrony koniecznej jest T. Tabaszewski, który uważa, że ma ona charakter subsydiarny, ponieważ można ten kontratyp zastosować wówczas, gdy nie ma innego sposobu uniknięcia zamachu²³. Zwolennikiem pośredniego podejścia jest także A. Zoll, który twierdzi, że obrona konieczna jest względnie samoistna, inaczej względnie subsydiarna, czyli, że zaatakowany może bronić zawsze swojej wolności od przymusu do określonego zachowania się, pod warunkiem jednak, że rażąco nie narusza się proporcji między dobrami zaatakowanymi zamachem a dobrem poświęconym w wyniku jego odpierania²⁴. Wydaje się, że pogląd A. Zolla jest właściwy z uwagi na to, że nie może występować brak granicy w sytuacji, gdy dobro ratowane niweczy dobro wyższej wartości, choć jest to kwestia mogąca rodzić trudności interpretacyjne.

Bezpośredni zamach

Art. 25 §1 kodeksu karnego wyraźnie wskazuje, że wyłączenie odpowiedzialności karnej występuje wówczas, gdy zaistnieją dwa znamiona. Pierwsze to te, które określa warunki podjęcia obrony koniecznej (bezpośredni, bezprawny zamach, skierowany przeciwko jakiemukolwiek dobru chronionemu prawem), a drugie to znamiona dotyczące obrony (odpieranie zamachu, działanie motywowane odparciem zamachu, konieczność obrony)²⁵. Przedmiotem obrony koniecznej jest zamach na pewne dobra. Według rozumienia językowego zamach stanowi targnięcie się na cudze życie, mienie lub uprawnienia²⁶. Zazwyczaj jest to działanie agresywne²⁷, a według orzecznictwa zamach nie musi być zachowaniem niebezpiecznym, czyli związanym ze stosowaniem przymusu fizycznego stanowiącego poten-

²¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 20 czerwca 2007 r., sygn. II AKa 168/07, LEX nr 327547.

²² Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 22 października 2008 r., sygn. II AKa 220/08, LEX nr 477862.

²³ T. Tabaszewski, *Obrona konieczna de lege ferenda w świetle sporu o samoistność tej instytucji*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych 2009, z. 3, s. 36.

²⁴ W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2010, s. 355.

²⁵ A. Grześkowiak (red.), K. Wiak, F. Ciepły, M. Gałązka, R. G. Hałas, S. Hyps, D. Szeleszczuk, *Prawo karne*, Warszawa 2011, s. 124.

²⁶ *Mały słownik języka polskiego*, E. Sobol (red.), Warszawa 1996, s. 1111.

²⁷ W. Grzeszczyk, *Zamach uzasadniający prawo do obrony koniecznej*, Prokuratura i Prawo 2000, nr 5, s. 129.

cialne niebezpieczeństwo dla zdrowia czy życia ludzkiego. Może nim być również zachowanie bierne (bierny opór), bądź agresja słowna (wypowiadanie obelżywych słów i wszelkiego rodzaju gróźb) zmierzające do wywołania zmiany w świecie zewnętrznym²⁸.

J. Warylewski wskazuje, że zamach może przybrać dwie formy, to jest działania oraz zaniechania²⁹. Jednak wśród przedstawicieli nauki prawa karnego nie ma zgody co do tego, czy zamach może mieć formę zaniechania. A. Zoll i W. Wróbel wskazują jako przykład zaniechania wejście do czyjegoś domu, następnie pomimo prób nie opuszczenie go, a M. Filar podkreśla, że zaniechanie może mieć miejsce tylko wówczas, gdy naruszeniu dobra chronionego prawnie może zapobiec tylko osoba, na której spoczywał obowiązek³⁰. Wówczas zdarza się czasami tak, że właściciel na przykład mieszkania musi użyć siły, aby pozbyć się intruza z domu³¹.

Z kolei bezpośrednio łączy się z ustaleniem stosunku czasowego między zamachem, a obroną zmierzającą do jej odparcia³². Zdaniem P. Burzyńskiego stanowi ono ramy czasowe dla wskazania momentu podjęcia działań obronnych³³. Słusznie zatem wskazuje B. Namysłowska - Gabrysiak, że ma to miejsce wówczas, gdy pojawiło się wysokie prawdopodobieństwo, że zagrożone dobro zostanie zaatakowane natychmiast³⁴. Musi więc ono stanowić aktualne zagrożenie³⁵ i trwać do momentu, kiedy utrzymuje się owy stan niebezpieczeństwa³⁶.

Wątpliwości interpretacyjne dotyczą sytuacji, w której zastosowano obronę konieczną z wyprzedzeniem, na przykład poprzez podłączenie prądu do ogrodzenia domu. Zdania w tej kwestii są podzielone. Do zwolenników teorii wskazującej, że nie można w takich przypadkach mówić o obronie koniecznej z uwagi na fakt, że obrona konieczna nie spełnia wszystkich jej znamion, to jest bezpośredniości, należy między innymi B. Namysłowska-Gabrysiak³⁷. Przeciwnikiem takiego stanowiska jest J. Wawrowski, który porównuje użycie przedmiotów do ochrony domu z noszeniem broni przy sobie. Pomimo wielu argumentów potwierdzających jego tezę, a w szczególności mówiących o tym, że pozbawienie ludzi prawa do obrony w postaci braku zgody na montowanie różnych urządzeń służących do obrony

²⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 sierpnia 1996 r., sygn. IV KKN 48/96, LEX nr 26349.

²⁹ J. Warylewski, *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2009, s. 261.

³⁰ J. Bojarski, M. Bojarski, M. Filar (red.), W. Filipkowski, O. Górniok, S. Hoc, P. Hofmański, M. Kalitowski, M. Kulik, L. K. Paprzycki, E. Pływaczewski, W. Radecki, Z. Sienkiewicz, Z. Siwik, R. A. Stefański, L. Tyszkiewicz, A. Wąsek, L. Wilk, *Kodeks karny*, op. cit., s. 90.

³¹ W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo*, op. cit., s. 347.

³² M. Surkont, *Prawo karne*, Bydgoszcz0-Gdynia 2001, s. 100.

³³ P. Burzyński, *Zaniechanie jako zamach na dobro prawem chronione a obrona konieczna*, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 2005, z. 2, s. 55.

³⁴ B. Namysłowska-Gabrysiak, *Prawo karne – część ogólna*, Warszawa 2011, s. 107.

³⁵ T. Bojarski, *Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2008, s. 163.

³⁶ W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo*, op. cit., s. 348.

³⁷ B. Namysłowska-Gabrysiak, *Prawo karne*, op. cit., s. 107.

domu jest niezgodne z prawami człowieka, zauważa jednak jedną kwestię, a mianowicie, że w przypadku użycia tych urządzeń mamy do czynienia tylko z zamachem potencjalnym, a nie bezpośrednim. Podkreśla on także, że gdyby nie potraktować tych urządzeń, czy narzędzi, jako obronę konieczną, trudno byłoby prawnie sklasyfikować je, dokonując tym samym bardzo wąskiej interpretacji art. 25 k.k.³⁸. Powołanie argumentu zagrożenia potencjalnego jest znaczące z uwagi na to, że aby mówić o obronie koniecznej muszą zostać spełnione wszystkie warunki, a w tym przypadku tak by nie było z uwagi na brak bezpośredniości zamachu.

Bezprawność

Z zamachem bezprawnym mamy do czynienia wówczas, gdy jest on sprzeczny z normami prawnymi³⁹, czyli zarówno z prawem karnym, cywilnym, czy administracyjnym, co podkreślają w szczególności B. Namysłowska-Gabrysiak⁴⁰, M. Mozgawa⁴¹ oraz T. Bojarski⁴². W konsekwencji kontrowersje wywołuje kwestia, czy funkcjonariusz publiczny w ramach wykonywanych obowiązków ma prawo do obrony koniecznej. Według orzecznictwa funkcjonariusz publiczny, który działa w celu przywrócenia porządku lub bezpieczeństwa publicznego nie działa w obronie koniecznej⁴³, z czym należy się zgodzić. Odrębnym zagadnieniem pozostaje, czy można powołując się na obronę konieczną odpierać działania funkcjonariusza publicznego. M. Filar uważa, że obrona konieczna przeciwko funkcjonariuszom publicznym zasadniczo nie jest dopuszczalna, z uwagi na to, że działania funkcjonariusza są legalne. Natomiast jest ona dopuszczalna, ale pod warunkiem wystąpienia przesłanki działania funkcjonariusza wychodzących poza jego uprawnienia albo gdy dojdzie do nadużycia przez niego jego uprawnień⁴⁴. Jest to jednak zagadnienie mogące wywoływać praktyczne trudności, zwłaszcza w przypadkach, gdy broniącemu się tylko wydawało się, innymi słowy tylko takie było jego bezpodstawne przekonanie, że działania funkcjonariusza są bezprawne, a w rzeczywistości po-

³⁸ J. Wawrowski, *Obrona konieczna a zabezpieczenie techniczne*, Prokuratura i Prawo 2006, nr 9, s. 37 i n.

³⁹ T. Bojarski (red.), A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Flieger, M. Szwarczyk, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 95.

⁴⁰ B. Namysłowska-Gabrysiak, *Prawo karne*, op. cit., s. 107.

⁴¹ M. Mozgawa (red.), M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, *Prawo karne*, op. cit., s. 231.

⁴² T. Bojarski, *Polskie prawo*, op. cit., s. 163.

⁴³ M. Królikowski, K. Szczucki (red.), *Prawo karne*, op. cit., s. 144.

⁴⁴ J. Bojarski, M. Bojarski, M. Filar (red.), W. Filipkowski, O. Gómiok, S. Hoc, P. Hofmański, M. Kalitowski, M. Kulik, L. K. Paprzycki, E. Pływaczewski, W. Radecki, Z. Sienkiewicz, Z. Siwik, R. A. Stefański, L. Tyszkiewicz, A. Wąsek, L. Wilk, *Kodeks karny*, op. cit., s. 90-91.

zostawały one legalne, co nie będzie stanowiło usprawiedliwienia dla osoby rzekomo broniącej się.

Wątpliwości może wywołać również sytuacja, gdy działania atakującego były sprowokowane. Jak wynika z orzecznictwa obrona konieczna ma miejsce wówczas, gdy broniący się sprowokował wcześniej do ataku. Oznacza to, iż zachowanie broniącego się do momentu odbierania zamachu musi być legalne⁴⁵. Tym bardziej nie może mieć miejsca sytuacja, w której napadnięty pełni również rolę napastnika oraz dodatkowo celem obrony koniecznej jest załatwienie własnych porachunków⁴⁶. Zatem specjalne prowokowanie pokrzywdzonego, po to, aby pod pozorem wykonywania obrony dokonać zamachu nie zalicza się do obrony koniecznej⁴⁷.

Wiele kontrowersji budzi również sytuacja związana z uczestnikami bójki, co do tego, czy przysługuje im prawo do obrony koniecznej. W kwestii bójki należy odróżnić sytuację, w której dana osoba świadomie podejmuje walkę z inną osobą nie będąc do tego zmuszona, od podjęcia działań wówczas, gdy już toczy się bójka, a osoba trzecia chce uspokoić bijące się osoby, oraz od tego, gdy osoby się biją, lecz jedna w pewnym momencie wychodzi z walki, a druga osoba nadal ją bije.

Z bogatego w tej mierze orzecznictwa wynika, że pojedynek na pięści kilku osób nie jest działaniem legalnym, a działanie podjęte w ramach obrony koniecznej musiało mieć właśnie charakter legalny, a osoby, które świadomie podjęły udział w bójce w celu wyładowania agresji, czy sprowadzenia swoich sił, nie mogą skorzystać z prawa do obrony koniecznej⁴⁸. Podobnie nie ma mowy o obronie koniecznej w sytuacji, gdy oskarżony sprowokował całe zajście swoją postawą, dążąc do konfrontacji, a cios zadał w sytuacji, gdy nadal trwała szamotanina spowodowana zachowaniem oskarżonego⁴⁹. Powyższe orzeczenia wyraźnie wskazują, iż w sytuacji, gdy osoby podjęły walkę samowolnie, to nie przysługuje im prawo do obrony.

Jest jednak tak, że jeżeli uczestnik wycofuje się z bójki, a potem jest znów atakowany wówczas uzyskuje prawo do obrony koniecznej, gdyż osoba, która nie bierze już udziału w bójce, przestaje być jej uczestnikiem. Należy przy tym ocenić, czy wycofanie się było faktyczne, czy tylko pozorowane względami taktycznymi dla uzyskania lepszej pozycji do ataku⁵⁰. J. Lachowski słusznie wskazuje więc, że na obronę konieczną może powołać się osoba, nad którą pozostali uczestnicy bój-

⁴⁵ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 5 czerwca 2007 r., sygn. II AKa 426/06, LEX nr 331786.

⁴⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2006 r., sygn. WA 17/06, LEX nr 294365.

⁴⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 20 maja 1996 r., sygn. II AKa 111/96, LEX nr 30419.

⁴⁸ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 19 października 2005 r., sygn. II AKa 344/05, LEX nr 567433.

⁴⁹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. II AKa 381/07, LEX nr 578218.

⁵⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 1984 r., sygn. II KR 289/84, LEX nr 20051.

ki mają rażącą przewagę⁵¹. W przypadku, gdy osoba trzecia przyłącza się do bójki w celu zaprzestania tych działań, chroniąc jednocześnie bezpieczeństwo i porządek publiczny, ma prawo do zastosowania wobec niej instytucji obrony koniecznej⁵².

Faktyczny zamach

Ł. Pohl do cech zamachu dodaje jeszcze jedno znamię, mianowicie faktyczny zamach, który zachodzi w świecie zewnętrznym⁵³. Wydaje się, że to stanowisko jest słuszne z uwagi na to, że w polskim prawie karnym funkcjonuje pojęcie obrony koniecznej urojonej, która stanowi obronę przed urojonym zamachem⁵⁴. Trafnie wyjaśnia instytucję obrony koniecznej urojonej W. Świda, który podaje przykład dwóch mężczyzn, którzy przebywali w ciemnym zaułku. Jeden z nich mierzył czekoladowym rewolwerem do drugiego. Natomiast drugi myśląc, że to napad, strzelił do niego, tym samym raniąc go. W tym przypadku nie było mowy o realnym zagrożeniu, co oznacza, iż broniący się czekoladowym rewolwerem działał w obronie koniecznej urojonej. W. Świda uważa, iż wówczas taka osoba nie jest chroniona art. 25 k.k., ale według przepisów o błędzie⁵⁵.

I. Andrejew uważa, że nie ma znaczenia, czy obrona była dokonana umyślnie, czy też nie. W przypadku obrony koniecznej istotę stanowi bezprawność działania atakującego⁵⁶. Nie do końca jednak z tym stanowiskiem koresponduje najnowsze orzecznictwo, zgodnie z którym osoba, która jest atakowana musi zdawać sobie sprawę z bezpośredniego, bezprawnego i rzeczywistego zamachu a przede wszystkim musi wyrażać wolę odpięcia tego zamachu⁵⁷.

Dobro chronione prawem

W art. 25 k.k. nie wskazano dokładnie, jakie dobra mają być chronione w wyniku obrony koniecznej. Z orzecznictwa wynika, że przedmiotem takiej ochro-

⁵¹ M. Błaszczak, M. Królikowski (red.), J. Lachowski, B. Namysłowska-Gabrysiak, A. Sakowicz, A. Walczak-Żochowska, W. Zalewski, R. Zawłocki (red.), S. Żółtek, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do artykułów 1 - 31*, Warszawa 2011, t. I, s. 802.

⁵² A. Marek, *Obrona konieczna*, op. cit., s. 80.

⁵³ Ł. Pohl, *Prawo karne wykład części ogólnej*, Warszawa 2012, s. 259.

⁵⁴ M. Mozgawa (red.), M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, *Prawo karne*, op. cit., s. 231.

⁵⁵ W. Świda, *Prawo karne*, Warszawa 1978, s. 145.

⁵⁶ I. Andrejew, *Polskie prawo karne w zarysie*, Warszawa 1971, s. 172.

⁵⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 4 czerwca 2008 r., sygn. II AKa 137/08, LEX nr 447033.

ny jest nie tylko życie, ale i zdrowie oraz nietykalność cielesna⁵⁸. Brak określenia konkretnych chronionych dóbr nie ogranicza zakresu obrony koniecznej, a wręcz umożliwia rozsądnie szeroką w tym względzie interpretację. Mianowicie w grę mogą wchodzić tu różne dobra, w tym także mienie, które może być bronione przez działającego w obronie koniecznej.

Odpieranie zamachu

A. Grześkowiak pod pojęciem odpierania zamachu rozumie zachowanie, które ma przeciwstawiać się zamachowi, którego treścią jest naruszenie jakiegoś dobra sprawcy zamachu⁵⁹. W. Grzeszczyk wskazuje zaś, że odparcie zamachu musi być działaniem świadomym. Celem obrony koniecznej jest skuteczna obrona, czyli gdy zaatakowane dobro zostanie w pełni obronione⁶⁰.

Jak sama nazwa obrony koniecznej wskazuje dla jej bytu wymagana jest jej konieczność. Wyjaśnienia owego pojęcia próbowała dokonać judykatura, wskazując że obrona konieczna jest konieczna, gdy polega na odpieraniu jakiegokolwiek bezprawnego zamachu bezpośrednio następującego, jak też dlatego, że jest podjęta odpowiednio do zagrożenia i w granicach konieczności dla obronienia zagrożonych dóbr prawnych⁶¹.

Obrona konieczna jest instytucją, która została wprowadzona aby zniwelować odpowiedzialność broniącego się aktywnie w sytuacji, gdy jego dobro zostało zagrożone. Wokół tego zagadnienia powstaje nieustannie wiele kontrowersji. Nie każdą z nich da się rozstrzygnąć. Jednak należy mieć na względzie, aby doszło do obrony koniecznej musi koniecznie wystąpić bezpośredni, bezprawny zamach na jakiegokolwiek dobro społeczne. Niestety dzieje się tak, jak wskazują B. Kolasiński i D. Korecka, że instytucja obrony koniecznej jest wykorzystywana sporadycznie⁶². Wydaje się, że spełnienie wszystkich przesłanek obrony koniecznej jest zadaniem trudnym. Być może często dzieje się tak, że osoby w sytuacji, gdy ich dobro jest atakowane, uciekając od obrony tego dobra. Na pewno wiele osób również nie zna tej instytucji dokładnie, więc woli wycofać się niż bronić swoich dóbr. Tym bardziej

⁵⁸ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 11 sierpnia 2009 r., sygn. II AKa 99/09, LEX nr 575562.

⁵⁹ A. Grześkowiak (red.), K. Wiak, F. Ciepły, M. Gałazka, R. G. Hałas, S. Hyps, D. Szeleszczuk, *Prawo karne*, op. cit., s. 126.

⁶⁰ W. Grzeszczyk, *Odparcie zamachu w ramach obrony koniecznej*, Prokuratura i Prawo 2000, nr 6, s. 131.

⁶¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 28 marca 2007 r., sygn. II AKa 23/07, LEX nr 281627.

⁶² B. Kolasiński, D. Korecka, *Obrona konieczna w świetle judykatury i doktryny*, Prokurator 2004, nr 4, s. 43.

rzadko ludzie podejmują aktywność w ramach obrony koniecznej po to, aby bronić dóbr innej osoby, co być może związane jest z szerszą niechęcią do interesowania się sprawami innych i podejmowania jakichkolwiek działań na ich rzecz.

Przekroczenie granic obrony koniecznej

Zdaniem W. Świdy z przekroczeniem obrony koniecznej mamy do czynienia wówczas, gdy osoba broniąca się wykonuje czynności wobec dobra napastnika, które nie przebiegają zgodnie ze znamionami obrony koniecznej⁶³. A. Zoll słusznie wskazuje zatem, że w takiej sytuacji konsekwencją przekroczenia znamion obrony koniecznej staje się przysługiwanie prawa do obrony koniecznej napastnikowi. Dodaje również, że odpowiedzialność karna nie zachodzi tylko i wyłącznie wówczas, gdy czyn jest bezprawny z powodu przekroczenia granic obrony koniecznej, czy z uwagi na to, że w przypadku działania sprawcy nie było mowy o zastosowaniu obrony koniecznej⁶⁴. R. A. Stefański wskazuje natomiast, że przekroczenie granic obrony koniecznej zachodzi w dwóch sytuacjach, to jest ekscesu intensywnego oraz ekscesu ekstensywnego⁶⁵.

Pod pojęciem ekscesu intensywnego rozumie się użycie środka, który nie był współmierny do niebezpieczeństwa zamachu⁶⁶. Obrona jest niewspółmierna wtedy, gdy sprawca narusza dobro napastnika w większym stopniu, niż to jest konieczne, albo dobro, którego naruszyć nie było konieczności, przy czym o niebezpieczeństwie zamachu decydują takie czynniki, jak dobro zaatakowane, siła i środki zamachu oraz sposób ich użycia, właściwości napastnika, czas i miejsce zamachu, wreszcie dynamicznie rozwijający się przebieg, który może potęgować lub zmniejszać to niebezpieczeństwo⁶⁷.

Natomiast z ekscesem ekstensywnym mamy do czynienia, gdy dochodzi do korelacji czasowej między zamachem a obroną⁶⁸. Polega to na kontynuowaniu odpierania zamachu, pomimo że ustało już niebezpieczeństwo z nim związane⁶⁹. J. La-

⁶³ W. Świda, *Prawo karne*, op. cit., s. 148-149.

⁶⁴ G. Bogdan, Z. Cwiakalski, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz do art. 1-116 k.k.*, Warszawa 2012, t. I, s. 469.

⁶⁵ R. A. Stefański, *Prawo karne materialne. Część ogólna*, Warszawa 2008, s. 136-137.

⁶⁶ M. Mozgawa (red.), M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, *Prawo karne*, op. cit., s. 237.

⁶⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 września 1989 r., sygn. II KR 39/89, LEX nr 18000.

⁶⁸ M. Szczepaniec, *Przekroczenie granic obrony koniecznej motywowane strachem lub wzburzeniem usprawiedliwionym okolicznościami zamachu*, Prokuratura i Prawo 2000, nr 9, s. 13.

⁶⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 września 1989 r., sygn. II KR 39/89, LEX nr 18000.

chowski wskazuje, że można wyróżnić obronę przedwczesną i spóźnioną⁷⁰. Przykładem ekscesu ekstensywnego jest sytuacja, gdy broniąca się przed zagrażającym jej życiu mężem, wyrwała mu nóż i wówczas zadała mu tym nożem śmiertelny cios. Oczywiście jest, że pozbawienie napastnika noża usuwało bezpośrednio niebezpieczeństwo dla jej życia⁷¹.

Należy pamiętać o tym, że przekroczenie granicy obrony koniecznej stanowi bezprawne i karalne działanie⁷², czyli wypełnia znamiona przestępstwa. W związku z tym przy ustaleniu przekroczenia granicy obrony koniecznej, istotne jest ustalenie winy, która jest nieodłącznym elementem czynu zabronionego⁷³.

Obrona konieczna pod wpływem strachu lub wzburzenia usprawiedliwionymi okolicznościami zamachu

Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw⁷⁴ zmieniła brzmienie art. 25 §3 k.k. W konsekwencji w obowiązującym stanie prawnym podkreśla się, że nie podlega karze, kto przekracza granice obrony koniecznej pod wpływem strachu lub wzburzenia, usprawiedliwionych okolicznościami zamachu. W uzasadnieniu do projektu ustawy zmianę tę przede wszystkim wyjaśniano wprowadzeniem instytucji niepodlegania karze, zamiast odstąpienia od kary. Na gruncie prawa karnego procesowego związana jest ona z umożliwieniem powołania się o przesłankę z art. 17 §1 pkt 4 k.p.k. już na etapie postępowania przygotowawczego. W rezultacie doprowadzi to do rozwiązania zbędnych procesów sądowych w takich sprawach, łączących się z nimi kosztów, w tym kosztów ponoszonych przez strony postępowania, jak również często traumatycznych przeżyć ekscedenta, będących skutkiem stygmatyzacji płynącej z faktu skierowania przeciwko niemu aktu oskarżenia i występowania w procesie sądowym w charakterze oskarżonego⁷⁵. Dla wyjaśnienia art. 17 §1 pkt 4 kodeksu postępowania karnego z dnia 6 czerwca 1997 r.⁷⁶ wskazuje na prze-

⁷⁰ M. Błaszczak, M. Królikowski (red.), J. Lachowski, B. Namysłowska-Gabrysiak, A. Sakowicz, A. Walczak-Żochowska, W. Zalewski, R. Zawłocki (red.), S. Żółtek, *Kodeks karny*, op. cit., s. 820-821.

⁷¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 11 maja 1995 r., sygn. II AKr 87/95, LEX nr 28282.

⁷² M. Szczepaniec, *Przekroczenie granic*, op. cit. 13.

⁷³ G. Bogdan, Z. Cwiakalski, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny*, op. cit., s. 472.

⁷⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 206, poz. 1589.

⁷⁵ Druk sejmowy nr 1394 Sejmu VI kadencji.

⁷⁶ Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.

słankę wyłączającą wszczęcie postępowania oraz jego umorzenie, jeżeli ustawa stanowi, że sprawca nie podlega karze.

Krytycznie co do przedmiotowej nowelizacji wypowiada się T. Bojarski, twierdząc że owa zmiana przenosi przede wszystkim ciężar podejmowania decyzji na organ przygotowawczy, a wcześniej kompetentnym organem w tej kwestii był sąd, co jest sprzeczne z ideą występującą od lat, że o odpowiedzialności karnej lub jej braku decyduje sąd⁷⁷. Podobnie pewne zagrożenie w tym zakresie dostrzega M. Filar, który podnosi, że może ona stanowić zagrożenie konstytucyjne, gdyż taka regulacja może ograniczać prawo do sądu, którego konstytucyjne uprawnienia przekazywane są w ręce prokuratora. Zauważa on również podwójne niebezpieczeństwo, a mianowicie, że wprowadzenie nowej regulacji może sprawić, że umorzenie postępowania może być nadużywane w postępowaniu przygotowawczym. Obawia się także, że nowelizacja nie osiągnie zamierzonego skutku i prokuratura mimo wszystko będzie przerzucała odpowiedzialność na sądy⁷⁸. Krytyczne stanowisko w tym względzie wyraża również Ł. Pohl, który akcentuje, że zmniejszenie w tej kwestii roli sądu nie jest dopuszczalne, z uwagi na to, że większość przypadków przekroczenia obrony koniecznej pod wpływem strachu lub wzburzenia usprawiedliwionego okolicznościami zamachu to przekroczenie przestępne, które powinny być z tego tytułu wszechstronnie przeanalizowane przez sąd i stwierdzone przez niego w stosownym orzeczeniu. Postuluje on o powrót do pierwotnego brzmienia omawianego artykułu⁷⁹. Wobec powyższego krytycznego ujęcia przeciwną stanowić zdanie P. Gensikowskiego, który w pełni zgadza się z ustawodawcą, że wprowadzona nowelizacja stanowi łagodniejsze potraktowanie sprawcy, który przekracza granice obrony koniecznej⁸⁰. Wydaje się, że wątpliwości poruszone przez M. Filara i T. Bojarskiego oraz Ł. Pohla są w pełni uzasadnione. Powstał bowiem przepis, który niekoniecznie będzie miał odzwierciedlenie w życiu, z uwagi na to, że być może prokuratorzy będą dążyli do przeniesienia odpowiedzialności na sądy, które do tej pory były właściwe w takich sprawach.

Do przekroczenia granic obrony koniecznej może dojść w wyniku strachu lub wzburzenia okolicznościami, jedynie, gdy występuje związek przyczynowy pomiędzy obroną konieczną, a strachem, czy wzburzeniem po stronie sprawcy⁸¹. Po-

⁷⁷ T. Bojarski (red.), A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Flieger, M. Szwarczyk, *Kodeks karny*, op. cit., s. 97.

⁷⁸ J. Bojarski, M. Bojarski, M. Filar (red.), W. Filipkowski, O. Gómiok, S. Hoc, P. Hofmański, M. Kalitowski, M. Kulik, L. K. Paprzycki, E. Pływaczewski, W. Radecki, Z. Sienkiewicz, Z. Siwik, R. A. Stefański, L. Tyszkiewicz, A. Wąsek, L. Wilk, *Kodeks karny*, op. cit., s. 99.

⁷⁹ Ł. Pohl, *Prawo karne*, op. cit., s. 265.

⁸⁰ P. Gensikowski, *Problematyka karnoprawnych skutków przekroczenia granic obrony koniecznej*, Przegląd Sądowy 2010, nr 11-12, s. 130.

⁸¹ M. Błaszczak, M. Królikowski (red.), J. Lachowski, B. Namysłowska-Gabrysiak, A. Sakowicz, A. Walczak-Żochowska, W. Zalewski, R. Zawłocki (red.), S. Żółtek, *Kodeks karny*, op. cit., s. 825.

jęcie silnego wzburzenia zostało użyte w art. 148 §4 k.k., regulującym zabójstwo w afekcie. Według judykatury poprzez stan silnego wzburzenia należy rozumieć sytuację, gdy sprawca działa w porywie uczucia burzącym gwałtownie z niezwykle siłą jego równowagę psychiczną, a w konsekwencji występuje wówczas zasadnicze ograniczenie kontrolnej roli jego intelektu⁸². Zdaniem K. Janczukowicza silne wzburzenie to stan psychiczny tak silnego oburzenia stanowiącego sprzeciw faktom, które dotyczą daną osobę, że emocje biorą zdecydowaną przewagę nad intelektem przy wyraźnym ograniczeniu kontrolującej działalności rozumu. Zazwyczaj jest to stan przejawiający się swoistym „zapamiętaniu się” przez sprawcę czy w działaniu pod wpływem nagłego impulsu⁸³. Powstaje jednak wątpliwość, czy wzburzenie, o którym mowa w art. 25 §3 k.k. można interpretować tak samo jak silne wzburzenie z art. 148 §4 k.k. M. Filar wskazuje, że co najwyżej pojęcia te są do siebie zbliżone, ale nie są one tożsame⁸⁴. Tak samo uważa A. Zoll, zdaniem którego pojęcia te są jedynie zbliżone, z uwagi na to, iż w przypadku art. 25 §3 k.k. mamy do czynienia jedynie z samym wzburzeniem⁸⁵.

J. Lachowski wskazuje, że działanie może to być tylko usprawiedliwione okolicznościami zamachu, czyli w jakich okolicznościach doszło do zamachu, a konkretnym stanem broniącego się⁸⁶. Mało tego nie wystarczy wskazać, że dana osoba ma skłonność do przejawów agresji w postaci chociażby wzburzenia, ale należy wykazać, że w tej konkretnej sprawie, w danym momencie miał on w zupełności prawo do takiej a nie innej reakcji⁸⁷. Należy w takim przypadku rozpatrzyć, jak wzorcowy obywatel w zaistniałej sytuacji zachowałby się⁸⁸, co jednak może i tak być subiektywne. B. Namysłowska - Gabrysiak wskazuje zatem słusznie, że usprawiedliwione okolicznościami może być na przykład zaskoczenie, liczba napastników, czy sposób ich zamachu⁸⁹.

Zdaniem P. Gensikowskiego wprowadzony przepis jest w pełni zasadny, gdyż stanowi ono satysfakcjonujące społecznie rozwiązanie takich sytuacji konfliktowych, w których nastąpiło przekroczenie granic obrony koniecznej, ale w odczu-

⁸² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 1988 r., sygn. I KR 63/88, Orzecznictwo Sądu Najwyższego 1989, nr 2, poz. 19.

⁸³ K. Janczukowicz, *Kodeks karny z orzecznictwem*, Kraków 2002, s. 372.

⁸⁴ J. Bojarski, M. Bojarski, M. Filar (red.), W. Filipkowski, O. Górniok, S. Hoc, P. Hofmański, M. Kalitowski, M. Kulik, L. K. Paprzycki, E. Pływaczewski, W. Radecki, Z. Sienkiewicz, Z. Siwik, R. A. Stefański, L. Tyszkiewicz, A. Wąsek, L. Wilk, *Kodeks karny*, op. cit., s. 97.

⁸⁵ G. Bogdan, Z. Cwiakalski, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny*, op. cit., s. 473.

⁸⁶ M. Błaszczak, M. Królikowski (red.), J. Lachowski, B. Namysłowska-Gabrysiak, A. Sakowicz, A. Walczak-Żochowska, W. Zalewski, R. Zawłocki (red.), S. Żółtek, *Kodeks karny*, op. cit., s. 826.

⁸⁷ L. Gardocki, *Prawo karne*, op. cit., s. 119.

⁸⁸ G. Bogdan, Z. Cwiakalski, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny*, op. cit., s. 473.

⁸⁹ B. Namysłowska-Gabrysiak, *Prawo karne*, op. cit., s. 109.

ciu społecznym sprawca ekscesu jest usprawiedliwiony i nie zasługuje na ukaranie⁹⁰. Być może takie uzasadnienie jest właściwe, ale i tak nadal obrona konieczna pozostaje instytucją trudną w jej praktycznym wymiarze, w tym odnośnie do przypadków jej przekroczenia.

Obrona konieczna interwencyjna

Artykuł 25 k.k. dotyczący obrony koniecznej został znowelizowany ponownie rok później, a mianowicie ustawą z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o Policji⁹¹ poprzez dodanie do niego dwóch paragrafów. Wprowadzona nowelizacja zwiększyła zakres podmiotów objętych szczególną ochroną o osoby, które w obronie koniecznej odpierają zamach na jakiegokolwiek cudze dobro chronione prawem, chroniąc bezpieczeństwo lub porządek publiczny, korzystając wówczas z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. Wyjątek stanowi sytuacja, jeżeli czyn sprawcy zamachu skierowany jest przeciwko osobie odpierającej zamach i godzi wyłącznie w cześć lub godność tej osoby. Ustawodawcy zależało zatem na tym, aby osoby, które nie są zobowiązane z racji swoich obowiązków służbowych do obrony, w sytuacji, gdy przełamują niejednokrotnie strach oraz narażając się na agresywną reakcję przestępcy, reagują na chuligańskie czy też innego rodzaju przestępcze zachowania. W związku z tym, jeżeli osoby takie rzeczywiście działały na rzecz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, to powinny korzystać z ochrony jak funkcjonariusze publiczni. Wprowadzono tym samym nowy rodzaj obrony koniecznej, mianowicie obronę konieczną interwencyjną, a więc obronę osób, które podejmują działania nie we własnej obronie, lecz działają na korzyść innej osoby lub podmiotu zbiorowego, co nadaje ich zachowaniu szczególnie wymiar społeczny⁹².

T. Bojarski podważa sens wprowadzenia zapisu tego artykułu, tym bardziej, że podobny zapis występował w kodeksie karnym z 1969 r. i w momencie zmiany ustawodawstwa karnego nie umiejscowiono go w nowym kodeksie karnym⁹³. Jednakże wyrażono być może jego istnienie zmobilizuje ludzi do działania dla bezpieczeństwa i porządku publicznego⁹⁴.

Oprócz wątpliwości co do istoty tej nowelizacji powstaje wątpliwość, czy właściwe jest jej umiejscowienie właśnie w art. 25 k.k., a nie jako dodatkowego ar-

⁹⁰ P. Gensikowski, *Nowelizacja art. 25 § 3 k.k.*, *Prokuratura i Prawo* 2009, nr 9, s. 135.

⁹¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 240, poz. 1602.

⁹² Druk sejmowy nr 2986 – uzasadnienie Sejmu VI Kadencji.

⁹³ T. Bojarski (red.), A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Flieger, M. Szwarczyk, *Kodeks karny*, op. cit., s. 98.

⁹⁴ A. Kilińska-Pękacz, *Rozszerzenie ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym na inne osoby*, *Jurysta* 2012, nr 3, s. 20.

tykuł w rozdziale XXIX „Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego”, tym bardziej, że celem wprowadzenia podziału na część ogólną kodeksu karnego jest zastosowanie zasad odpowiedzialności do części szczególnej⁹⁵. Natomiast w przypadku szczególnej ochrony prawnej dla funkcjonariuszy publicznych zastosowanie mają przepisy właśnie tego rozdziału oraz art. 148 k.k. dotyczący zabójstwa.

T. Bojarski funkcje obrony koniecznej sytuuje nie tylko w zakresie ochrony jednostki, ale również jako pomoc dla funkcjonowania państwa, a konkretnie dla ochrony porządku prawnego. Stwierdza wręcz, że obywatel wyręcza organy państwowe, które niestety nie są w stanie za każdym razem chronić interesu jednostki⁹⁶. Być może jest to zbyt idealistyczna wizja obywatela, który dba o porządek i bezpieczeństwo publiczne. Wprowadzona nowelizacja, pomimo pozytywnego wymiaru i nadziei na bardziej empatyczne działania ludzi, niekoniecznie może przynieść zamierzony skutek. Po pierwsze w Polsce nie można mówić o społeczeństwie obywatelskim, a po drugie wśród przeciętnych obywateli panuje niewiedza, co do znajomości przepisów prawa karnego, która może powodować zachowania powściągliwe co do występowania w obronie praw innych osób.

Art. 25 §4 i 5 k.k. wskazują, że osoba, która w obronie koniecznej odpiera zamach na jakiegokolwiek cudze dobro chronione prawem, chroniąc bezpieczeństwo lub porządek publiczny, korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. Wyjątek stanowi sytuacja, gdy czyn sprawcy zamachu skierowany przeciwko osobie odpierającej zamach godzi wyłącznie w cześć lub godność tej osoby. A. Zoll reprezentował pogląd, że trudno jest rozemnić, czy czyn zamachowca atakuje cześć lub godność tej osoby, czy inne dobro prawne⁹⁷.

Wprowadzony zapis art. 25 §5 k.k. wyraźnie wskazuje, że ofiara nie może wykorzystywać instytucji obrony koniecznej do odparcia zamachu na cześć i godność swojej osoby. Nie może w takiej sytuacji skorzystać z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych, co jest zasadne. W takiej sytuacji jest ona traktowana jak zwykły obywatel, zatem nie dotyczą jej przepisy rozdziału dotyczącego przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego.

Wprowadzenie przekroczenia granic obrony koniecznej, jak wskazuje M. Surkont, stanowi instytucję bezprawia uprzywilejowanego, gdyż zezwala na odstąpienie od wymierzenia kary, a gorszym przypadku z nadzwyczajnym złagodzeniem kary⁹⁸. Wprowadzona przez ustawodawcę możliwość złagodzenia odpowie-

⁹⁵ A. Marek, *Podstawy prawa*, op. cit., s. 26.

⁹⁶ T. Bojarski, *Polskie prawo*, op. cit., s. 161.

⁹⁷ G. Bogdan, Z. Cwiakalski, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny*, op. cit., s. 474.

⁹⁸ M. Surkont, *Prawo karne*, op. cit., s. 102.

działności za dokonanie bezprawnego czynu jest zasadna, gdyż za nie każdy czyn w sytuacji przekroczenia granicy obrony koniecznej, sprawca powinien odpowiadać, jak za dokonanie zwykłego czynu przestępnego. Wątpliwości budzi zapis art. 25 §3 k.k., co do którego wydaje się, że ciężko jest określić bez wnikliwej analizy, czy przekroczenie obrony koniecznej pod wpływem strachu lub wzburzenia usprawiedliwione było okolicznościami zamachu.

Podsumowanie

Institucja obrony koniecznej jest nie tylko ważną okolicznością wyłączającą odpowiedzialność karną z punktu widzenia prawa karnego, ale również funkcjonowania społeczeństwa. Nadaje ona prawo do obrony w sytuacji bezpośrednio i bezprawnego zamachu na jakiegokolwiek dobro chronione prawem. Niestety pomimo jej istnienia, w społeczeństwie występuje mała świadomość jej funkcjonowania i właściwego jej rozumienia. Być może warto byłoby propagować idee prawa do obrony najważniejszych dóbr, a tym samym zwiększyć świadomość wśród społeczeństwa. Obrona konieczna to również instrument, który nie jest łatwy do interpretacji w sposób ogólny, gdyż stosując ją należy każdy przypadek dokładnie przeanalizować, aby zbadać, czy osoba broniąca się nie przekroczyła jej granic dokonując ekscesu intensywnego lub ekstensywnego.

Obecny kształt omawianej instytucji po dwóch nowelizacjach z lat 2009 i 2010 zamiast wprowadzić większą przejrzystość tego kontratypu, wręcz zwiększa wątpliwości. Wprowadzenie art. 25 §4 i 5 k.k. teoretycznie rozszerzyło możliwości stosowania obrony koniecznej, a w praktyce może być tak, że wątpliwości z nią związane wcale nie będą mniejsze.

NEW WORDING OF THE LAWFUL DEFENCE AFTER THE 2009-2010 AMENDMENTS TO THE CRIMINAL CODE

Key words: lawful defense, intensive excess, extensive excess

Summary

Lawful defences are an important institution of substantive criminal law designed for people who happen to face an unlawful and immediate assault on rights and interests protected by law. Given that the legal consciousness of the public is rather low, many people are not aware of the benefits the institution of defense of necessity provides, nor are they familiar with legal consequences entailed in exceeding of its scope.

Michał Chmielnicki
Krzysztof Lewandowski

ZASADA UDZIAŁU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W SPRAWOWANIU WŁADZY PUBLICZNEJ NA PODSTAWIE ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny; władza publiczna; decentralizacja; pomocniczość

Streszczenie

Udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej zyskał w Polsce rangę zasady konstytucyjnej. Jej ujęcie w Konstytucji RP zostało określone przez ustawodawcę konstytucyjnego niezwykle powściągliwie. Ograniczono się jedynie do wskazania gwarancji udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej bezpośrednio w art. 16 ust.2 Konstytucji RP. Jednocześnie z treści ustawy zasadniczej wynika, iż kanon ustroju władzy publicznej opartej o oś samorządową wykazuje powiązania z innymi normami i zasadami prawa konstytucyjnego, w szczególności z artykułami rozdziału VII. Konstytucji RP. Istota tej kardynalnej zasady ustroju współczesnej Polski, zwłaszcza jej zakresu, obarczona jest enigmatycznością, czego wynikiem są konstatacje doktryny prawnej. Zatem jej pełnego zdekodowania należy poszukiwać w dorobku orzecznictwym Trybunału Konstytucyjnego, co próbowano uczynić w niniejszym zwięzłym opracowaniu.

Wprowadzenie

Zainicjowane ustaleniami okrągłego stołu przemiany ustrojowe doprowadziły do odrzucenia scentralizowanego modelu władzy i restytucji instytucji samorządu terytorialnego, jako podmiotu samodzielnie zarządzającego sprawami publicznymi. System władzy publicznej oparto na, wyrażonej w art. 15 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹, zasadzie decentralizacji, przekazując tym samym znaczną część przynależnego organom państwowym władztwa wspólnotom samorządowym. Zakres decentralizacji władzy publicznej został dookreślony w art. 16 ust. 2 zasadniczego aktu ustrojowego Rzeczypospolitej, gwarantując udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej. W myśl komentowanego przepisu część władzy publicznej przynależna jest wspólnotom samorządowym,

¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; zwanej dalej Konstytucją RP

które urzeczywistniają ją w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, poprzez realizację istotnej części zadań publicznych w granicach ustawowych.

Zasada decentralizacji, tak jak i demokratyczny aksjomat udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, został w obowiązującej Konstytucji określony z dużą dozą wstrzeźliwości². Ta konstytucyjna roztropność, będąca wynikiem różnic poglądów Autorów obowiązującego obecnie ustroju Polski, wpływa na niejedolite pojmowanie wspomnianych pojęć w literaturze prawniczej³, może rodzić zarówno pozytywne jak i negatywne konsekwencje. Dlatego też wydaje się celowe zapoznanie z poglądami Trybunału Konstytucyjnego w tym przedmiocie, zwłaszcza w zakresie współdziałania samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, co stanowi treść niniejszego skromnego opracowania.

Udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej nie jest nowym rozwiązaniem. Jego geneza wywodzi się z czasów Rewolucji Francuskiej 1789 roku, czyli przypada na okres przeobrażania się państw typu policyjnego w państwa konstytucyjne. W paralelnym znaczeniu, idei państwa prawnego, powstaje na terenach Prus Ordynacja miejska z 1808 roku, autorstwa ministra von Steina, powołująca samorząd nowego typu, oparty o partycypację społeczną. Dzięki jej rozwiązaniom mieszkańcy wspólnot lokalnych uzyskali prawo do zarządzania sprawami o charakterze lokalnym, poprzez możliwość wyboru swoich przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego. W ten sposób pobudzono oddolną aktywność mieszkańców wspólnot samorządowych, która dość szybko przerodziła się w postulat autonomii społeczeństwa o interesach przeciwstawnych państwu, określonej społecznej teorią samorządu.

W paradygmacie ustrojowym, opartych o oś samorządu terytorialnego, współczesnych państw demokratycznych, wspólnoty samorządowe nie są pojmowane jako pozapaństwowe podmioty władzy i administracji. Przeciwnie w idei tej samorząd terytorialny, którego desygnatem są między innymi lokalne społeczeństwa, powołany jest do realizowania funkcji władczych i administracyjnych państwa, jako odrębny od struktur państwowych podmiot. Innymi słowy państwo, uznaje podmiotowość prawną obywateli i w drodze decentralizacji przekazuje ich korporacjom prawo i obowiązek wykonywania władzy publicznej⁴.

² W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Wydanie 5*, Warszawa 2007, s. 22.

³ Z. Husak, *Zasada decentralizacji władzy publicznej*, [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, D. Dudek (red.), Warszawa 2009, s. 256.

⁴ Z. Niewiadomski, *Pojęcie samorządu terytorialnego*, [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące. Tom VI*, R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2011, s. 105.

Decentralizacja jako fundament ustroju demokratycznej Polski

Reguła uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej jest nierozzerwalnie związana z fundamentalną zasadą ustroju jaką stanowi decentralizacja władzy publicznej, razem tworzą konstytucyjny kanon organizacji ustroju całego państwa⁵. Należy zauważyć, iż w dorobku doktrynalnym odnaleźć można głosy odmawiające zasadzie będącej treścią niniejszego opracowania przymiotu ustrojowości wykazując przy tym powiązanie z innymi zasadami⁶. Z tego też powodu, dla pełnego zdekodowania kodu aksjologicznego zasady współudziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, konieczne jest ich omówienie, zwłaszcza zasady decentralizacji władzy publicznej i zasady subsydiarności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Decentralizacja władzy publicznej oznacza proces trwałego poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego szczebla w drodze przekazywania im zadań, kompetencji oraz niezbędnych środków do ich realizacji⁷. Trybunał konstytucyjny podkreśla, że decentralizacja państwa to idea, której celem jest przekazywanie kompetencji władzy państwowej organom jednostek samorządu terytorialnego, wyłanianym w sposób demokratyczny przez społeczności lokalne. Wskazując przy tym na fakt, iż im przekazanie kompetencji państwa na rzecz samorządu terytorialnego będzie szersze, a przy tym samorząd terytorialny będzie korzystał z wszechstronnej niezależności, ograniczonej tylko obowiązującym prawem, tym lepiej będzie realizowana idea decentralizacji państwa⁸.

Decentralizacja władzy państwowej nie może być pojmowana jednopodmiotowo, dotyczy nie tylko samorządu terytorialnego, obejmuje znacznie szerszy katalog organów, które wskutek zaimplementowania zasady decentralizacji otrzymały przymioty władztwa publicznego⁹. W tym miejscu warto przytoczyć cechy zdecentralizowanej władzy publicznej. Jednymi z pierwszych i fundamentalnymi cechami zdecentralizowanej władzy publicznej są jej sprawowanie w sposób samodzielny, rozumiany jako wyposażenie w prawo do względnie samodzielnego działania w granicach ustawowo dopuszczalnych, oraz niezawisłość oznaczająca wol-

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 1998 r., K 38/97, OTK z 1998 r. Nr 3, poz. 31, s. 12.

⁶ J. Kuciński, *Zasada uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej*, [w:] *Zasady ustroju państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, J. Kuciński, W. J. Wołpiuk (red.), Warszawa 2012, s. 389.

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK z 2003 r. Nr 2A, poz. 11, s. 34.

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK z 2006 r. Nr 10A, poz. 147, s. 26.

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03, OTK z 2004 r. Nr 1A, poz. 1, s. 44.

ność od ingerencji w jej sprawy przez organy wyższego stopnia. Samodzielność zdecentralizowanej władzy publicznej, także tej samorządowej, nie jest przymiotem o charakterze absolutnym. Ustrojodawca nie wyklucza możliwości przyjęcia takich rozwiązań, które wymagają wyłączenia pewnych spraw z kompetencji organów władzy samorządowej i przekazaniu ich innym organom władzy. Ewentualne ograniczenia granic decentralizacji winny być dokonywane w zakresie określonym prawem, przy poszanowaniu wymogu racjonalności. Zmiana granic decentralizacji determinowana może być ewolucją polityki państwa, stanu gospodarki lokalnej, możliwości dostosowania administracji do wykonywania służby publicznej zgodnie z zasadą pomocniczości. Zawsze jednak, zgodnie z ustaleniami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego¹⁰, lokalizacja realizującej swoje zadania władzy publicznej winna być umiejscowiona możliwie najbliżej obywatela, po dokonaniu wnikłej oceny wszelkich społeczno-ekonomicznych okoliczności¹¹.

Tak jak już wspomniano decentralizacja władzy publicznej to nic innego jak przekazanie uprawnień władczych i związanych z tym zadań administracyjnych centralnych organów państwa jednostkom władzy publicznej niższego stopnia, w szczególności samorządowi terytorialnemu. Przekazanie tych uprawnień i zadań władzy publicznej niższego stopnia wiąże się z przyznaniem jednostkom samorządu terytorialnego daleko idącej samodzielności. Wynika to z treści art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, w myśl którego samorząd terytorialny uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej, realizuje w ramach ustaw istotną część zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Ustawodawca konstytucyjny uzupełnił swoją powyższą intencję w art. 163 Konstytucji RP, wskazując, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego właśnie samodzielność jest szczególnie istotą wartością, której walor podlega prawnej ochronie¹². Wyrazem tego są odpowiednie regulacje zawarte w ustrojowych aktach każdego z trzech poziomów samorządu terytorialnego. W stosunku do samorządu gminnego ochrona samodzielności działania podstawowej jednostki samorządu terytorialnego została wyrażona w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹³. Samodzielność ponadlokalnej jednostki samorządu terytorialnego, powiatu zredagowana została w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁴.

¹⁰ Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., U 5/04, OTK 2006 r. Nr 7A, poz. 80, s. 18.

¹² Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994 r. Nr 2, poz. 46, s. 8.

¹³ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.; zwanej dalej u.s.g.

¹⁴ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.; zwana dalej u.s.p.

Także samorządowa jednostka szczebla regionalnego korzysta z prawem gwarantowanej samodzielności, która została określona w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁵.

Samodzielność samorządu terytorialnego w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, co było niejednokrotnie podkreślane w bogatym orzecznictwie, nie może być rozumiana absolutnie. Samorząd terytorialny samodzielnie realizuje bowiem tę część zadań, które nie są zastrzeżone dla innych podmiotów władzy, szczególnie powiązanych z organami administracji rządowej¹⁶. Innymi słowy jednostki samorządowe nie mogą działać we wszystkich sprawach dotyczących wspólnoty¹⁷, gdyż sprawy publiczne niejednokrotnie wymagają podziału ich realizacji pomiędzy samorząd terytorialny a organy władzy państwowej¹⁸. Należy podkreślić, iż pogląd Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie jest zbieżny z linią doktrynalną¹⁹, wskazując jednocześnie, iż decentralizacja władzy w znacznym zakresie powoduje domniemanie realizacji zadań publicznych przez samorząd terytorialny, zwłaszcza wspólnoty gminne. Wynika z tego, iż samorząd gminny posiada prymat wykonywania zadań publicznych, którego delimitacja na wyższe poziomy władzy, czy to samorządowej czy rządowej (państwowej) może odbywać się w ściśle określonych obowiązującym prawem przypadkach, a jej ograniczenie w tym zakresie poprzez ingerencję w postaci poleceń, wytycznych, czy w końcu całkowitym przejęciem nie może być zbyt dalekie²⁰.

Zasada subsydiarności przeciwwagą dla decentralizacji

Zasadę decentralizacji należy powiązać z kanonem pomocniczości, zgodnie uważanych przez jurysprudenję za fundamenty demokratycznego państwa prawnego, którego struktura władzy oparta została o oś samorządową. Zasada pomocniczości, określana zamiennie zasadą subsydiarności, stanowi istotny element nauki Kościoła Katolickiego, jej proveniencję można jednak odnaleźć w poglądach sta-

¹⁵ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.; zwanej dalej u.s.w.

¹⁶ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Trybunału Konstytucyjnego z 23 października 1996 r., K 1/96, OTK z 1996 r. Nr 5, poz. 38, s. 14; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 stycznia 1998 r., U 2/97, OTK z 1998 r. Nr 1, poz. 4, s. 3-4.

¹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 1994 r., K 14/93, OTK z 1994 r. Nr 1, poz. 13, s. 5.

¹⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 grudnia 2005 r., Kp 3/05, OTK z 2005 r. Nr 11A poz. 131, s. 8.

¹⁹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004, s.20.

²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2002 r., K 29/00, OTK z 2002 r. Nr 3A poz. 30, s. 4.

rożnych filozofów, wśród których wskazuje się m.in. Arystotelesa²¹. W nauce Kościoła Katolickiego subsydiarność była przedmiotem encyklik papieskich, wśród których naczelnym miejscem przypisuje się trzem z nich. Leon XIII w *Rerum novarum* nie posłużył się bezpośrednio terminem subsydiarności, zwracał jednakże uwagę na sytuację jednostki, która nie mogąc zaspokoić swoich potrzeb samodzielnie, oczekuje w tym zakresie ingerencji państwa²². Natomiast Pius XI w encyklice *Quadragesimo anno* udowodnił, że każda akcja społeczna ze swej istoty posiada charakter pomocniczy, która ma za zadanie pomagać członkom organizacji społecznej, a nie niszczyć ich aktywność²³. Oznacza to, iż władza państwowa powinna niższym poziomom władzy, zwłaszcza wspólnotom, zostawiać mniej ważne sprawy, które mogłyby w nadmiarze rozpraszać działalność władzy szczebla centralnego. Autorem trzeciej encykliki zatytułowanej *Mater et magistra* był Jan XXIII. W swoim dziele twierdził, iż władze państwowe mogą nakazywać tylko to co jest konieczne do osiągnięcia dobra całego kraju i jego obywateli, ich działanie powinna charakteryzować troska o równomierny rozwój przemysłu, rolnictwa i usług. Jednak to właśnie mieszkańcy wspólnoty powinni stanowić motor wszelkiego postępu, bowiem tylko społeczeństwo, które wnosi znaczny wkład w dzieło poprawy swego losu, godne jest miana obywateli.

Sformułowanie pojęcia subsydiarności we współczesnej nauce świeckiej przypisuje się Henrichowi Peschowi, który w 1926 r. analizując granice ingerencji państwa w gospodarkę, dopuszczał ją tylko w przypadkach najwyższej konieczności. Należy przyznać, iż pogląd ten jest najbliższy współczesnemu ujęciu subsydiarności, który określa obowiązki państwa wobec danej jednostki, bądź wspólnoty, która nie posiada możliwości zaspokojenia swoich własnych potrzeb²⁴.

Tak pojmowana subsydiarność stała się jedną z naczelnych zasad ustroju współczesnej Polski, nie została jednak, tak jak inne zasady ustroju, określona bezpośrednio w przepisach obowiązującej Konstytucji RP. Ustrojodawca wskazał ją jedynie pośrednio w treści preambuły, rodzi się w związku z tym pytanie, czy jej treści przypisać można normatywny charakter, taki jaki posiadają artykuły Konstytucji RP? Należy zauważyć, że w doktrynie prawniczej funkcjonują dwa odmienne poglądy na znaczenie prawne preambuły, co w znacznym stopniu utrudnia bezsporne uznanie jej wartości prawnej za równorzędną z pozostałą częścią aktu prawne-

²¹ A. Dobek, *Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Państwo – Koncepcje i zadania*, M. Sadowski, P. Szymaniec (red.), Wrocławskie Studia Erazmiańskie, z. II, Wrocław 2008, s. 155.

²² M. Sadowski, *Państwo w doktrynie papieża Leona XIII*, Wrocław 2002, s. 126–128.

²³ Pius XI, *Encyklika o odnowieniu ustroju społecznego „Quadragesimo anno”*, tłum. ks. J. Piwoarczyk, Znak 1982, nr 80, s. 707–708.

²⁴ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 22.

go²⁵. Pomimo doktrynalnego sporu o normatywny charakter preambuły konstytucji, należy z całą stanowczością stwierdzić, iż subsydiarność jest jednym z fundamentów istnienia demokratycznej Polski. Tezę jakoby zasada pomocniczości wykazywała znamiona podstawowej zasady prawa, obok innych pryncypiów konstytucyjnych, zdaje się potwierdzać także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które wykazuje, iż preambuła konstytucji stanowi syntezę normatywną ustawy zasadniczej, wskazówki jej interpretacji²⁶.

Trybunał Konstytucyjny wykazał, iż umieszczona w treści preambuły Konstytucji RP zasada pomocniczości stanowi, obok innych konstytucyjnych wartości, takich jak wolność, sprawiedliwość, współdziałanie i dialog, jedno z kryteriów oceny wszelkich działań władz publicznych, w tym tej o charakterze ustawodawczym, mających urzeczywistniać wszystkie zasady demokratycznego państwa prawa²⁷. Należy przy tym podkreślić, iż doniosłość zasady pomocniczości jest ponadto potęgowana przez fakt pojmowania jej jako fundamentu ustroju i funkcjonowania instytucji Zjednoczonej Europy.

Zasada pomocniczości jest nierozzerwalnie związana z decentralizacją władzy publicznej, uzasadnia istnienie władzy hierarchicznej i podziałów ponadlokalnych samorządowej władzy publicznej. Innymi słowy struktury władzy ponadlokalnej przejmują zadania organów szczebla podstawowego jeżeli nie są one zdolne do ich wykonania. Najlepiej jednak istotę subsydiarności oddają słowa, znane niemal wszystkim zajmującym się zagadnieniami demokratycznego samorządu terytorialnego i aktywnością społeczną, „*tyle władzy, na ile to konieczne, tyle wolności, na ile to możliwe*” oraz „*tyle państwa, na ile to konieczne, tyle społeczeństwa, na ile to możliwe*”.

Zakres zasady udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej

Konsekwencją implementacji do porządku prawnego gwarancji udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, której składowymi

²⁵ Istnieją dwa podstawowe, skrajne poglądy na charakter prawny preambuły konstytucji. Pierwszy pogląd traktuje treść preambuły jako swoisty manifest polityczny, drugie przekonanie przyznaje jej treści walor normy prawnej. Szerzej na temat dyskusji w przedmiocie charakteru prawnego preambuły konstytucji. Zob. S. Lewandowski, *Charakter normatywny preambuły*, *Studia Iuridica* 1998, t. 36, s. 118 i nast.

²⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., K18/04, OTK z 2005 r. Nr 5A, poz. 49, s. 43-46; K. Działocha, [w:] *Preambula Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, *Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego*, t. XXXII, Warszawa 2009, s. 69-71.

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 1998 r., K 34/97, OTK z 1998 r. Nr 4, poz. 49, s. 63.

są zasady decentralizacji i pomocniczości, jest przyznany przymiot samodzielności i niezależności, które niosą ze sobą odpowiedzialność za realizację podejmowanych zadań publicznych. Samorząd terytorialny, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, chociaż działając w ramach państwa podejmuje swoje zadania na własną odpowiedzialność i we własnym imieniu jako odrębna struktura kompetencyjna²⁸. Wymaga podkreślenia, że odrębność samorządu terytorialnego, jako obowiązkowego elementu zdecentralizowanej struktury władzy publicznej, jest uważana za konstytucyjną cechę wyróżniającą samorząd terytorialny. Odrębny charakter samorządu terytorialnego przejawia się przede wszystkim w odmienności instytucjonalnej i funkcjonalnej względem innych organów władzy publicznych, spoza osi samorządowej, a który podlega gwarancjom konstytucyjnym w postaci przyznania bezpośrednio przez Konstytucję RP osobowości prawnej, praw majątkowych oraz ochrony sądowej²⁹.

Zakres udziału samorządu terytorialnego najbardziej uwidacznia obszar zadań realizowanych przez wspólnotę samorządową, a także zdolność finansowa w tym przedmiocie. W świetle domniemania zadaniowego gminy, można odnieść wrażenie, iż obszar działalności samorządu terytorialnego jest niemal nieograniczony. W rzeczywistości jednak zadania samorządu terytorialnego najszerzej realizowane są na poziomie podstawowym, na wyższych poziomach ich obszar ulega zawężaniu przepisami ustaw szczególnych³⁰. Podobnie wygląda samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego, która zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowi jedną z głównych konstytutywnych cech ich podmiotowości³¹.

Do istoty samodzielności finansowej należy zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizację przypisanych im zadań publicznych, pozostawienie jednostkom samorządu terytorialnego swobody w kształtowaniu wydatków publicznych z uwzględnieniem jednak zastrzeżeń ustawowych oraz stworzenie odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie³². Zabezpieczenie środków finansowych na odpowiednim poziomie osiąga się poprzez precyzyjne, szczegółowe, ustawowe wskazanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, które nie ma na celu naruszania autonomii finan-

²⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 1999 r., K 13/99, OTK z 1999 r. Nr 7, poz. 155, s. 14.

²⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 1999 r., U 3/98, OTK z 1999 r. Nr 4, poz. 70, s. 11.

³⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2000 r., K 20/99, OTK z 2000 r. Nr 5, poz. 140, s. 41.

³¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 czerwca 2001 r., K 20/00, OTK z 2001 r. Nr 5, poz. 119, s. 9.

³² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 1998 r., K 40/97, OTK z 1998 r. Nr 2, poz. 12, s. 7.

sowej samorządu terytorialnego, tylko samoograniczenie władz państwowych³³. Takie podejście gwarantuje bowiem zapewnienie adekwatnych środków finansowych na realizację zadań nałożonych ustawowo na jednostki samorządu terytorialnego, które nie może być traktowane czysto instrumentalnie w postaci dostarczania odpowiedniej kwotowo lub procentowo wielkości dochodów publicznych³⁴. Niestety jak dowodzi praktyka, a co potwierdza bogate orzecznictwo, gwarancje adekwatności środków finansowych na realizację zadań jednostek samorządu terytorialnego często są niewystarczające. Najdobitniej asymetria finansów publicznych jednostek samorządu terytorialnego w stosunku do przydzielonych kompetencji uwypukla się na poziomie powiatowym.

Pochodną wyodrębnienia finansowego samorządu terytorialnego stanowi jego własność mienia i inne prawa majątkowe, które w świetle powszechnie przyjętej wykładni stanowią prawa podmiotowe w ujęciu cywilistycznym, określane jako mienie komunalne. Otrzymywane dochody z mienia komunalnego i innych praw majątkowych konsumowane są na potrzeby zaspakajania realizacji zadań własnych samorządu terytorialnego. Zatem własność ta odgrywa szczególną rolę, która w obecnej konstrukcji ustrojowej posiada charakter konstytucyjny prawem chroniony³⁵. Własność komunalna zatem, jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w pewnym sensie decyduje o realności systemu samorządowego w państwie, jego sprawności.

Istnienie zależności, którą wyraża art. 165 ust. 1 Konstytucji RP, wiąże niewątpliwie ustawodawcę zwykłego; oznacza ograniczenie w stanowieniu prawa w taki sposób, aby zamierzone regulacje nie naruszały konstytucyjnego zakresu samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Już z tych ustaleń wynika, że ewentualne uszczuplenie w drodze ustawy stanu majątku samorządowego wymaga szczególnie wnikliwej kontroli³⁶. Przy tej okazji należy zauważyć, iż paradygmat kontroli i nadzoru jednostek samorządu terytorialnego wyznaczają także zakres udziału władzy publicznej samorządu terytorialnego i przysługującej mu w tym zakresie samodzielności.

Prawo ustalania przez jednostki samorządu terytorialnego wysokości opłat i podatków lokalnych, odbywa się w trybie określonym ustawowo, które należy z całą pewnością uznać za element określający zakres udziału sprawowania władzy publicznej. Przytoczoną tezę potwierdza przekonanie Trybunału Konstytucyjnego,

³³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 1998 r., K 22/98, OTK z 1998 r. Nr 7, poz. 115, s. 6.

³⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2001 r., U 8/00, OTK z 2001 r. Nr 5, poz. 123, s. 9-10.

³⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK z 2000 r. Nr 3, poz. 87, s. 20-24.

³⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2001 r., K 11/01, OTK z 2001 r. Nr 7, poz. 210, s. 12.

wyrażone w jednym z wielu wyroków dotyczącym omawianego zagadnienia. Trybunał wskazał, iż przy ustalaniu podatków i opłat lokalnych samorząd terytorialny zobowiązany jest kierować się ustalonym przez Parlament porządkiem prawnym, jednak jego sytuacja w tym zakresie podlega jednocześnie niektórym zasadom gwarancyjnym, wypracowanym dla ochrony praw obywatela-podatnika³⁷.

Wyznacznikiem zakresu udziału jednostek samorządu terytorialnego stanowi nadzór nad ich działalnością, który w świetle art. 171 Konstytucji RP i ustawach ustrojowych jest nadzorem wąskim, aczkolwiek precyzyjnie określonym. Kontrola wobec jednostek samorządu terytorialnego może być sprawowana tylko według kryterium legalności i przez ściśle wskazane podmioty, nie przewiduje się prowadzenia kontroli uznaniowej, zwłaszcza przez organy administracji rządowej³⁸.

Jednostki samorządu terytorialnego, jak niejednokrotnie już wspomniano, realizując misję zdecentralizowanej władzy publicznej, korzystając z daleko posuniętej samodzielności. Jednym z wielu jej wyznaczników jest także możliwość zrzeszania, za które należy uważać każdą instytucjonalną formę współpracy jednostek samorządu terytorialnego³⁹. Należy przy tym podkreślić, iż tak jak istota samorządności, tak i współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego, jako organów władzy publicznej stanowi fundament współczesnej demokratycznej Polski⁴⁰. Współdziałanie jest wartością konstytucyjną, korespondującą z zasadą pomocniczości, którą można uznać za antidotum na bolączki funkcjonowania współczesnych jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza ich rodzaju powiatowego⁴¹.

Elementem wyznaczającym zakres zasady udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej jest także przyznana działalność jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie miejscowej legislacji. W myśl bowiem art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Podmiotami uprawnionymi do stanowienia aktów prawa miejscowego, będących jednocześnie powszechnie obowiązującym prawem, ze strony organów jednostek samorządu terytorialnego są co do zasady ich organy uchwałodawcze⁴². Zatem konstrukcja taka może być postrzegana jako związanie samorządu terytorialnego, który realizuje misję władzy wykonawczej w terenie, z władzą ustawodaw-

³⁷ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 1995 r., K 8/95, OTK z 1995 r. Nr 2, poz. 8, s. 5-6.

³⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02, OTK z 2002 r. Nr 7A, poz. 92, s. 13.

³⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 1998 r., K 38/97, OTK z 1998 r. Nr 3, poz. 31, s. 5.

⁴⁰ W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, Państwo i Prawo 2010, nr 2, s. 3.

⁴¹ J. Boć, *Powiat w państwie. Kwestie wybrane*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 57.

⁴² D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 161 i nast.

czą. Opinia taka w świetle ustaleń dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego jest całkowicie nieuzasadniona, gdyż po pierwsze działalność legislacyjna samorządu terytorialnego nie może być kwalifikowana jako typowa funkcja władzy ustawodawczej, jest to raczej jej frakcja stanowiąca, będąca wynikiem przekazanego władztwa miejscowego. Należy zauważyć, iż krzyżowe podejście do ustalania kompetencji nie stanowi zagrożenia dla standardów demokracji, zwłaszcza trójpodziału władzy. Stanowi raczej wynik daleko posuniętej troski o sprawy publiczne, gdyż często w obecnym zdyktymizowanym świecie klasyczna funkcja parlamentu nie jest w stanie w sposób prawidłowy i bezpośredni skutecznie oddziaływać w terenie. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż delegacja funkcji prawodawczej na organy jednostek samorządu terytorialnego, o ile z całą pewnością kształtuje katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa, o tyle nie są samoistnymi źródłami prawa, tylko ma za zadanie konkretyzację ustaleń legislatywy zawartych w aktach powszechnie obowiązujących wyższej rangi⁴³.

Posumowanie

Dokonując konkluzji nad przedmiotem naszych rozważań w niniejszym opracowaniu należy stwierdzić, iż zakres przekazanych samorządowi terytorialnemu zadań władczych w żaden sposób nie wskazuje na istnienie alternatywnej struktury władzy publicznej. Jak zauważył Trybunał konstytucyjny, za Z. Niewiadomskim, przekazana część władztwa publicznego samorządowi terytorialnemu oznacza realizowanie przez wspólnoty samorządowe władzy państwowej w postaci realizowania takiego charakteru zadań, pomimo istnienia dychotomii zadań na własne i zlecone⁴⁴. Istotę zakresu udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej według nas najdoskonalej oddaje wypowiedź byłego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego Profesora J. Stępnia, iż samorząd terytorialny nie stanowi czwartej władzy w Państwie, nie jest jej przeciwstawną formą, a jedynie jej komplementarną odmianą wykazującą wyraźny poziomy charakter⁴⁵. Nie ma zatem podstaw do kwalifikowania samorządu terytorialnego według klasycznego monteskiuszowskiego trójpodziału władzy, który odnosi się w szczególności do systemu naczelnich organów państwowych⁴⁶.

⁴³ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 1995 r. K 4/95, OTK ZU 1995, nr 2, poz. 11, s. 14.

⁴⁴ J. Oniszczyk, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2002, s. 27.

⁴⁵ J. Stępień, *Samorząd a państwo*, Samorząd terytorialny 1991, nr 1-2, s. 91.

⁴⁶ A. Pułło, *Podział władzy. Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej*, Przegląd Sejmowy 1993, nr 3, s. 11.

Warto podkreślić, iż dorobek orzecznicy Trybunału Konstytucyjnego odnoszący się do zakresu udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej jest naprawdę imponujący, nie oznacza to jednak mnogości poglądów w rozpatrywanym zakresie. Przeciwnie Trybunał Konstytucyjny rozpatrując problematykę udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej w całej rozciągłości czasowej, od najwcześniejszych orzeczeń, po dzień dzisiejszy, podtrzymuje swoje poglądy odnoszące się do zasady udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej. W związku z przyznaniem udziałowi samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej kanonu konstytucyjnego porządku ustrojowego należy uznać trwałość i rekonstrukcję przekonań Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie za wartość samą w sobie i niemożna odmówić jej przynależności do konstytucyjnych przepisów o charakterze programowym. Można więc, za L. Garlickim, z całą stanowczością stwierdzić, iż obecnie obowiązująca Konstytucja RP, nie bez pomocy Trybunału Konstytucyjnego, zdaje egzamin ustrojowy, choć nie może to oznaczać petryfikacji jej unormowań, wręcz przeciwnie pewne obszary wymagają podjęcia może nie pilnych ale koniecznych prac nowelizujących⁴⁷.

Obszar przekazanego władztwa publicznego na rzecz samorządu terytorialnego wydaje się niezwykle szeroki, choć wykazuje odmienny zakres na trzech poziomach terytorialnego podziału kraju. Najszerszy jest bowiem na poziomie gminnym i w związku z oddziaływaniem dwóch integralnych zasad, decentralizacji i subsydiarności, ulega pomniejszaniu na kolejnych stopniach (powiatowym i wojewódzkim). Takie podejście do podziału władzy zapewnia uporządkowane i uczciwe życie wspólnoty, ukierunkowuje je na realizację dobra publicznego w zgodzie z przyjętym paradygmatem prawnym i moralnym⁴⁸, na którego straży stoi Trybunał Konstytucyjny.

THE PRINCIPLE OF PARTICIPATION OF LOCAL GOVERNMENT IN THE EXERCISE OF PUBLIC AUTHORITY IN THE CASE LAW OF THE CONSTITUTIONAL COURT

Key words: local self-government, public authority, decentralization, subsidiary

Summary

The share of local government in the exercise of public power in Poland gained the status of a constitutional principle, however its wording in the Constitution is very concise. The constitutional legislator has restrained himself to the insertion of the explicit guarantee of participation of local government in

⁴⁷ L. Garlicki, *Prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 28.

⁴⁸ P. Winczorek, *O państwie, prawie i polityce*, Warszawa 2012, s. 73.

the exercise of public authority in Article 16 Section 2 of the Constitution. At the same time the overall substance of the Constitution shows that the canon of public authority system leans against the self-government axis and bears relations to other rules and principles of constitutional law, in particular to Chapter VII of the Constitution. This cardinal principle of the political system of modern democratic Poland, and especially its scope, is fraught with interpretative enigmas, which results in various opinions of legal doctrine on the issue. Therefore a complete decipherment of this principle should be sought in the case law of the Constitutional Court, which constitutes the main objective of this article.

Adam Jakuszewicz

**PRAWO RODZICÓW DO WYCHOWANIA DZIECI
ZGODNIE Z WŁASNymi PRZEKONANIAMI
A WOLNOŚĆ SUMIENIA I RELIGII DZIECI W KONSTYTUCJI RP
ORAZ W KONWENCJI O PRAWACH DZIECKA**

Słowa kluczowe: prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniemii, wolność sumienia i wyznania dzieci, stopień dojrzałości dziecka, nauczanie religii w szkołach publicznych, Konwencja o Prawach Dziecka

Streszczenie

Państwo demokratyczne uznaje naturalne prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniemii. Prawo to pozostaje w ścisłym związku z wolnością religii, choć jego zakres wykracza poza sferę wychowania religijnego i moralnego. Jednocześnie ustawodawca konstytucyjny wziął pod uwagę ewolucję poglądów społecznych na temat pozycji dziecka w rodzinie i poza nią, co znalazło wyraz w wyraźnym uznaniu statusu dziecka jako podmiotu praw podstawowych. Uprawnienia rodziców doznają więc ograniczeń ze względu na konieczność uwzględniania w procesie wychowawczym rozwijających się zdolności dziecka, stopnia jego rozwoju, a także jego praw człowieka, w tym prawa do wolności sumienia i wyznania. Analiza relacji zachodzących między prawami rodziców a prawami dzieci stanowią przedmiot niniejszego artykułu, przy czym wykładnia przepisów Konstytucji RP została wzbogacona o perspektywę prawnoporównawczą, w szczególności o przedstawienie poglądów dotyczących omawianej problematyki wyrażonych na tle Konwencji o Prawach Dziecka.

Wprowadzenie

Artykuł 48 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że rodzice mają prawo do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniemii. Prawo to jest nierozdzielnie związane z poszanowaniem przez państwo autonomii rodziny¹, co pozostaje w zgodzie z proklamowaną w preambule zasadą subsydiarności, której celem jest umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot². Jednakże w wykonywaniu tego prawa rodzice mają obowiązek uwzględniać stopień dojrzałości swych dzieci, ich wolność sumienia i wyznania oraz przekonania. Ustawodawca konstytucyjny uznał

¹ A. Grzejdziak, *Prawo do wychowania w rodzinie*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 479.

² P. Sarnecki, Omówienie art. 48 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. III, Warszawa 2003, s. 2, pkt 5.

więc wyraźnie podmiotowość dziecka w zakresie praw podstawowych, w szczególności w kwestiach związanych z prawem do wolności sumienia i religii, z czego wynika skierowany do rodziców nakaz odpowiedniego jej uszanowania w procesie wychowawczym³. Kwestie te w podobny sposób zostały unormowane w Konwencji o Prawach Dziecka, która w art. 14 nakłada na Państwa-Strony obowiązek respektowania prawa dziecka do swobody myśli, sumienia i wyznania, a także prawa i obowiązki rodziców, oraz tam, gdzie jest to stosowne, opiekunów prawnych, odnośnie ukierunkowania dziecka w zakresie jego praw, w sposób zgodny z jego rozwijającymi się zdolnościami.

Przy określeniu zakresu praw wychowawczych rodziców kwestią wysuwającą się na pierwszy plan jest więc ustalenie relacji zachodzących między konkretnymi uprawnieniami rodziców, a wolnością sumienia i wyznania dzieci, z uwzględnieniem wskazania ustrojodawcy, że zakres praw dziecka powinien być stale rozszerzany wraz z postępującym jego rozwojem oraz wzrostem jego zdolności do samodzielnego korzystania ze własnych praw. Obecnie nie ulega wątpliwości, że prawo do wolności sumienia i wyznania przysługuje każdemu człowiekowi, a więc i osobom małoletnim, niemniej jednak problematyka określenia zakresu korzystania z tego prawa przez dzieci (jak zresztą i wiele innych zagadnień z prawa wyznaniowego) wzbudza wiele kontrowersji, które ujawniają się zarówno w dyskursie naukowym, jak i w opinii publicznej. Występowanie w społeczeństwie wzmiankowanych rozbieżności poglądów w omawianych kwestiach rodzi potrzebę poszukiwania kompromisu, który następnie znajduje odzwierciedlenie w regulacjach prawnych. Uchwalenie przez ustawodawcę określonych norm prawnych, z założenia będących rezultatem osiągniętego kompromisu, często jednak nie kładzie kresu toczącym się sporom. Dzieje się tak między innymi dlatego, że do procesu wykładni przepisów z natury rzeczy nabrzmiałych treściami o charakterze aksjologicznym nietrudno mogą „wśliznąć się” wartości reprezentowane przez podmiot dokonującego interpretacji oraz jego oczekiwania odnośnie znaczenia interpretowanego przepisu. Proces wykładni można wszak ujmować jako ciąg czynności intelektualnych, w którym przeplatają się elementy kognitywne oraz wartościujące⁴, przy czym moment wartościujący nabiera szczególnej wagi w przypadku wykładni konstytucji, a zwłaszcza przepisów tak niedookreślonych i pojemnych, jakimi są postanowienia regulujące prawa podstawowe. Z tego względu wykładnia konstytucji bywa określana w doktrynie jako wykładnia wartościująca (*interpretación valorativa*)⁵. Dodatkowych trudności w interpretacji przepisów normujących sferę stosunków między rodzicami i dziećmi w płaszczyźnie wychowania przysparza fakt, iż

³ A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 69.

⁴ J. Oniszczyk, *Stosowanie prawa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2000, s. 26.

⁵ G. J. Bidart Campos, *Teoría General de los derechos humanos*, México 1989, s. 401f.

normują one materię delikatną i kontrowersyjną, niejednokrotnie nabrzmiałą emocjami, z natury rzeczy niełatwo poddającą się regulacji prawnej.

Wobec powyższego należy przyjąć, iż przy dokonywaniu wykładni prawa krajowego w tym zakresie oraz formułowaniu postulatów *de lege ferenda* cennych wskazówek oraz inspiracji dostarczyć może uwzględnienie dorobku interpretacyjnego dotyczącego art. 14 Konwencji o Prawach Dziecka oraz przepisów innych krajów regulujących omawianą problematykę. Za uwzględnieniem w procesie przepisów wykładni prawa krajowego argumentów uzyskanych w wyniku analizy komparatystycznej przepisów zagranicznych przemawia nie tylko uniwersalny charakter praw podstawowych, lecz przede wszystkim zbieżność celu leżącego u podstaw relewantnych unormowań, jakim jest wyważenie praw i obowiązków wychowawczych rodziców oraz praw podmiotowych dzieci. Ponadto należy wziąć pod uwagę, że Konwencja o Prawach dziecka, notabene uchwalona przez ONZ z inicjatywy Polski, została przez nasz kraj ratyfikowana, zaś zgodnie z art. 9 Konstytucji Rzeczypospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Dlatego w przypadku dokonywania wyboru określonego rezultatu wykładni spośród opcji interpretacyjnych dopuszczalnych w świetle metod wykładni stosowanych w prawie konstytucyjnym należy nie tylko kierować się koniecznością realizacji określonych wartości wyrażonych w Konstytucji, lecz także uwzględnić obowiązek urzeczywistnienia w możliwie najwyższym stopniu obowiązków wynikających z norm prawa międzynarodowego wiążącego dane państwo⁶. Obowiązek wykładni konstytucji zgodnie z postanowieniami norm prawa międzynarodowego znajduje uzasadnienie w tym, iż przepisy regulujące prawa obywatelski w płaszczyźnie międzynarodowej coraz częściej postrzegane są jako normy o charakterze *iuris cogentis*, a więc wiążące wszystkie państwa niezależnie od ich zgody⁷. Przedstawione uwagi przemawiają za dokonaniem doktrynalnej wykładni art. 48 ust. 1 Konstytucji RP z perspektywy standardów ustanowionych w Konwencji o Prawach Dziecka, przy jednoczesnym uwzględnieniu argumentów zaczerpniętych z rozwiązań legislacyjnych przyjętych w innych państwach. Próbę przeprowadzenia takiej wykładni stanowi niniejsze opracowanie.

⁶ H. Nogueira Alcalá, *Lineamientos de interpretación constitucional y del bloque constitucional de derechos*, Santiago de Chile 2006, s. 136.

⁷ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 126.

Zakres podmiotowy prawa do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniemami

Stosownie do art. 48 ust. 1 Konstytucji RP prawo wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniemami przysługuje rodzicom. W doktrynie wyrażono pogląd, iż pojęcie rodziców występujące w tym przepisie należy rozumieć na gruncie przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego⁸, podmiotami prawa, o którym mowa w omawianym przepisie, są więc wyłącznie rodzice naturalni⁹. Wyznaczając zakres podmiotowy omawianego prawa należy jednak przyjąć interpretację rozszerzającą i uznać za uprawnionych wszystkie osoby sprawujące pieczę nad dzieckiem zgodnie z postanowieniami kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, a więc także rodziców adopcyjnych, czy opiekunów. Za przyjęciem wykładni rozszerzającej pojęcia „rodzice” przemawiają nie tylko względy celowościowe, lecz także uregulowanie tej kwestii w art. 14 Konwencji o Prawach Dziecka, zgodnie z którym podmiotami uprawnionymi do ukierunkowania dziecka w zakresie korzystania przez nie z wolności religii są „rodzice lub opiekunowie”. Poza tym prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniemami związane jest z posiadaniem władzy rodzicielskiej, ustaje więc np. w przypadku ustanowienia opieki.

Ponadto użycie zarówno w Konstytucji jak i w Konwencji o Prawach Dziecka liczby mnogiej na określenie podmiotów uprawnionych wskazuje, iż dyrektywy kierowane do dzieci powinny być wynikiem porozumienia obojga rodziców, nie zaś rezultatem arbitralnej decyzji jednego z nich.¹⁰ Zasada ta znajduje potwierdzenie w art. 18 Konwencji o Prawach Dziecka, zgodnie z którym Państwa – Strony podejmują wszelkie możliwe starania dla pełnego uznania zasady, że oboje rodzice ponoszą wspólną odpowiedzialność za wychowanie i rozwój dziecka. Jednakże ani Konwencja, ani Konstytucja nie przewiduje żadnego rozwiązania w sytuacji pojawienia się ewentualnych rozbieżności między rodzicami dotyczących ukierunkowania religijnego wychowania dzieci. Podczas gdy w przeszłości przyjmowano losowe kryterium płci (o wychowaniu religijnym syna decydował ojciec, zaś o wychowaniu religijnym córki – matka), obecnie trudno przewidzieć, w jaki sposób tego rodzaju konflikty miałyby być rozstrzygane i jaki organ państwowy miałby być kompetentny w tego rodzaju sprawach¹¹. Trudno nie zgodzić się z postulatem, iż w przypadkach gdy istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia różnic poglądów rodziców do-

⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 301

⁹ J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz Komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 95.

¹⁰ A. Łopatka, *Prawo do wolności myśli, sumienia i religii*, Warszawa 1995, s. 24.

¹¹ M. Pietrzak, *Wolność sumienia i wyznania w RP (regulacje prawne i praktyka)*, [w:] B. Oliwa-Radzikowska, *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowany z okazji 10- lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1999, s. 164.

tyczących wychowania dziecka, powinni oni zawrzeć stosowne porozumienie jeszcze przed zawarciem małżeństwa, aczkolwiek nie istnieje w tym względzie żaden obowiązek prawny¹². Należy więc uznać, iż w przypadku braku porozumienia między rodzicami odnośnie wychowania dziecka w określonej religii czy wartościach decyzja powinna zostać podjęta przez państwo (sąd rodzinny), przy czym organy państwowe powinny w miarę możliwości uwzględniać zdanie dziecka, stosownie do jego wieku i stopnia dojrzałości¹³. Obowiązek wysłuchania dziecka oraz w miarę możliwości przychylenia się do jego opinii ustanawia art. 72 Konstytucji RP, przy czym adresatami tego obowiązku są nie tylko organy władzy publicznej, lecz także osoby odpowiedzialne za dziecko.

Zakres przedmiotowy prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem

Rozważania dotyczące określenia zakresu przedmiotowego prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem należy rozpocząć od ustaleń natury terminologicznej, biorąc bowiem pod uwagę poczesne znaczenie wykładni językowej dla interpretacji Konstytucji, przyjęcie określonego rozumienia kluczowych pojęć zawartych w omawianych przepisach przesądza o ostatecznym rezultacie ich wykładni. Przede wszystkim należy zaaprobować stanowisko, zgodnie z którym przedmiotem regulacji art. 48 ust 1 oraz art. 53 ust. 1 Konstytucji jest ta sama wolność, mimo występujących odmienności terminologicznych (podczas gdy w art. 48 ust 1 mowa jest o „wolności sumienia i wyznania”, w art. 53 ust.1 występuje pojęcie „wolność sumienia i religii”)¹⁴. Wzmiankowana różnica terminologiczna pozbawiona jest więc „jakiegokolwiek uzasadnienia merytorycznego”¹⁵, zwłaszcza że tradycyjny zwrot „wolność sumienia i wyznania” mający swoje źródło już w konstytucji marcowej, został utrzymany w ustawodawstwie zwykłym, w szczególności w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

Poza tym w artykule 48 ust. 1 Konstytucji mowa jest o ogólnym prawie rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. Występujące w tym przepisie pojęcie „przekonań” należy interpretować szeroko, to znaczy tak, aby jego zakres korespondował z równie szerokim pojęciem „wychowanie”. Pod pojęciem przekonań rodziców należy więc rozumieć nie tylko poglądy religij-

¹² Z. Łyko, *Wolność sumienia i wyznania w relacji: człowiek – kościoły – państwo*, [w:] L. Wiśniewski, *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 91.

¹³ R. Hodgkin, P. Newell, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, Geneva 2007, s. 189; A. Łopatka, *Dziecko. Jego prawa człowieka*, Warszawa 2000, s. 80.

¹⁴ B. Banaszak, op. cit., s. 300.

¹⁵ A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, op. cit., s. 68.

ne, filozoficzne, światopoglądowe, etyczne itp., o ile nie sprzeciwiają się ludzkiej godności oraz nie stoją w sprzeczności z obowiązkiem poszanowania praw podstawowych¹⁶, lecz także zapatrywania odnoszące się do rozmaitych spraw życia pozostających w związku z wychowaniem, jak chociażby kwestie dotyczące stosowania wobec dzieci określonych kar, ocena wpływu określonych programów telewizyjnych na osobowość dziecka, czy też poglądy dotyczące diety. Trzeba bowiem zauważyć, że Komentowany przepis nie wartościuje procesu wychowawczego na „złe” i „dobre”, zwłaszcza w potocznym rozumieniu tych określeń. Prawo rodziców gwarantowane przez Konstytucję obejmuje więc zarówno „dobre” jak i „złe” wychowaniu¹⁷.

Redukowanie zakresu pojęcia „przekonania” występującego w art. 48 ust. 1 Konstytucji do spraw związanych z wychowaniem religijnym, światopoglądowym czy moralnym prowadziłoby do uznania istnienia w Konstytucji *superfluum*; prawo do wychowywania dzieci zgodnie z przekonaniami religijnymi oraz światopoglądowymi ich rodziców stanowi bowiem integralny składnik wolności sumienia i religii (art. 53 ust. 3 Konstytucji). Powtórzenie tego prawa w art. 48 byłoby zbędne, jeżeli obu przepisom należałoby przypisać takie samo znaczenie. Zakres regulacji art. 48 ust. 1 jest więc szerszy w porównaniu z zakresem regulacji art. 53 ust. 3. Przyjęcie szerokiej wykładni pojęcia „przekonania” uwzględnia także dyrektywę interpretacyjną, zgodnie z którą każdemu pojęciu występującemu w tekście przepisów należy w miarę możliwości nadawać autonomiczną treść normatywną. Pojęcie „przekonania” występujące w art. 53 ust. 3 Konstytucji zostało doprecyzowane poprzez odnoszące się doń przymiotniki „moralne” i „religijne”, przez co jego zakres znaczeniowy jest węższy w porównaniu z takim samym wyrażeniem występującym w art. 48 ust. 1 Konstytucji. Artykuł 53 ust. 3 Konstytucji reguluje jedynie wycinek procesu wychowawczego związany z nauczaniem szkolnym, podczas gdy art. 48 ust. 1 odnosi się do całokształtu działań wychowawczych podejmowanych przez rodziców w kontekście życia rodzinnego.

Mimo że sfery regulacji przywołanych przepisów zostały wyraźnie rozdzielone, w doktrynie reprezentowany jest pogląd, iż art. 48 ust. 1 Konstytucji powinien być interpretowany w świetle artykułu 53 ust. 3, co prowadzi do wniosku, że rodzice nie tylko mają prawo do wyznaczania kierunku wychowania swoich dzieci, lecz są wręcz zobowiązani wychowywać je zgodnie z własnymi przekonaniami¹⁸. Zgod-

¹⁶ Por. A. I. Ribes Suriol, El derecho de los padres a la formación religiosa y moral de sus hijos: sentido y alcance, s. 12, <http://www.uv.es/revdret/archivo/num1/pdf/anaribes.pdf> (dostęp dnia 20.04.2013).

¹⁷ P. Sarnecki, Omówienie art. 48 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. III, Warszawa 2003, s. 2, punkt 4.

¹⁸ M. Pietrzak, *Wolność sumienia i wyznania w RP (regulacje prawne i praktyka)*, [w:] B. Oliwa-Radziłkowska, *Obywatel – jego wolności i prawa*, Warszawa 1998, s. 163 i n.

nie z tego rodzaju wykładnią niezgodne z Konstytucją byłoby np. umożliwienie rodzicom realizacji decyzji o uczestniczeniu przez ich dzieci w lekcjach religii innej od tej, którą sami wyznają, zaś w przypadku obojętności rodziców nie mogliby oni zaakceptować ewentualnej inicjatywy ucznia chcącego uczestniczyć w lekcjach religii, bądź się z nich wypisać. Omawiana wykładnia jest nie do przyjęcia chociażby w świetle prawa do milczenia w sprawach religii lub światopoglądu (art. 53 ust. 7 Konstytucji). W przytoczonym przykładzie władze szkolne nie mogłyby bowiem podejmować prób zmierzających do ustalenia, czy życzenie rodziców dotyczące pobierania nauki religii przez dzieci są zgodne z ich przekonaniami. Ważniejszą kwestią jest jednak to, iż zakres obowiązku wychowania dzieci, określony poprzez pojęcie dobra dziecka, jest węższy od zakresu prawa rodziców do wychowywania dziecka zgodnie z własnymi przekonaniami. Dlatego należy przyjąć, że choć wychowanie dzieci jest jednocześnie prawem i obowiązkiem rodziców, obowiązek ciążyący na rodzicach obejmuje swoim zakresem jedynie podejmowanie stosownych działań zmierzających do zapewnienia dziecku ogólnego rozwoju duchowego, psychicznego i fizycznego, co jednak nie oznacza nałożenie na rodziców obowiązku wychowywania dzieci zgodnie ze swymi przekonaniami religijnymi czy światopoglądowymi. Rodzice więc nie tylko mogą pozwolić, aby ich dziecko nie tylko zdobywało wiedzę dotyczącą religii, z którą się nie identyfikują, np. w formie uczestniczenia w lekcjach religii w szkole, lecz nawet wyrazić zgodę, aby w niej wzrastało, co oczywiście dotyczy dzieci zbliżających się do pełnoletniości.

Ograniczenia wychowawczych uprawnień rodziców

Uprawnienia wychowawcze rodziców nie mają absolutnego charakteru. Tak więc w przypadku niezgodności przekonań rodziców z podstawowymi wartościami, na których opiera się Konstytucja, zwłaszcza odnoszącymi się do praw i wolności człowieka, władze publiczne mają obowiązek podejmowania środków zmierzających do ograniczenia wpływu rodziców na kształtowanie przekonań dziecka¹⁹. Innymi słowy, granicę uprawnień wychowawczych rodziców należy upatrywać w ogólnej aksjologii konstytucji. Oprócz tego można wskazać przepisy szczególne, które oddziałują ograniczająco na prawa rodziców. Najważniejszym wśród nich jest niewątpliwie art. 72 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym władze publiczne mają obowiązek przestrzegania praw dziecka, każdy zaś ma prawo żądać ochrony dziecka przed przemocą, wyzyskiem, okrucieństwem i demoralizacją. Kolejnym postanowieniem Konstytucji mogącym wywierać skutki ograniczające na uprawnienia rodziców jest art. 40, który przewiduje m.in. zakaz stosowania

¹⁹ B. Banaszak, op. cit., 2012, s. 300.

kar cielesnych. Uznanie ograniczającego oddziaływania tego zakazu na uprawnienia wychowawcze rodziców zależy jednak od przyjęcia określonego kierunku jego interpretacji. Z jednej bowiem strony reprezentowany jest pogląd, zgodnie z którym zamiarem ustrojodawcy nie było rozciągnięcie tego zakazu na stosunki rodzinne, w przeciwnym razie przepis ten mógłby stanowić podstawę odpowiedzialności rodziców²⁰. Zresztą już samo pojęcie kary odnosi się przede wszystkim do kar przewidzianych przez prawo, nie obejmuje więc środków wychowawczych stosowanych przez rodziców. W tym sensie zakaz stosowania kar cielesnych może być postrzegany jako *superfluum*, kary cielesne są wszak z samej ich natury jeżeli nie karami okrutnymi, to przynajmniej poniżającymi, ponieważ ich stosowanie powoduje naruszenie nietykalności cielesnej²¹. Z drugiej strony niektórzy autorzy opowiadają się za bezpośrednią skutecznością omawianego zakazu w stosunkach prywatnoprawnych, w tym w stosunkach rodzinnych. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia generalny charakter art. 40 Konstytucji, nieprzewidujący żadnych ograniczeń stosowania przewidzianych w nim zakazów²², co prowadzi do uznania konieczności przeciwdziałania sytuacji, „w której prawem jest nie tyle to, co mieści się w literze prawa, ile raczej to, co mieści się w praktyce”²³. Ważne jest także to, iż w praktyce kary cielesne stosowane są wyłącznie wobec dzieci. Rozstrzygające znaczenie ma jednak argument odwołujący się do ludzkiej godności, uznanej przez ustawodawcę konstytucyjnego za najwyższą wartość w porządku konstytucyjnym RP w połączeniu z wyraźną proklamacją w Konstytucji zasady podmiotowości dziecka oraz konieczności zapewnienia mu szczególnej ochrony (np. art. 72 Konstytucji)²⁴.

Kolejnym postanowieniem Konstytucji, który miałby stanowić ograniczenie praw wychowawczych rodziców, jest zakaz przymuszania kogokolwiek do uczestniczenia lub nieuczestniczenia w praktykach religijnych (art. 53 ust. 6 Konstytucji RP). Zdaniem M. Pietrzaka przepis ten – odmiennie od regulacji tej problematyki w konstytucji marcowej z 1921 r.²⁵ – nie dopuszcza żadnych wyjątków, także w sferze relacji między rodzicami i dziećmi. Rezultatem takiej wykładni jest poszerzenie zakresu wolności sumienia i religii dzieci przy jednoczesnym uszczu-

²⁰ J. Boć (red.), op. cit., s. 80.

²¹ P. Sarnecki, Omówienie art. 40 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. III, s. 3; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 40.

²² W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998, s. 40.

²³ M. Płatek, *Wykładnia prawa w konstytucji*, [w:] P. Winczorek, *Teoria i praktyka wykładni prawa*, Warszawa 2005, s. 144.

²⁴ A. Grzejdziak, *Prawo do wychowania w rodzinie*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 479.

²⁵ Art. 112 zdanie 2 konstytucji marcowej ma następującą treść: „Nikt nie może być zmuszony do udziału w czynnościach lub obrzędach religijnych, o ile nie podlega władzy rodzicielskiej lub opiekuńczej.”

plenu praw rodziców²⁶. Podobne stanowisko zajmuje w tej kwestii P. Winczorek wskazując, iż celem przepisu nakładającego na rodziców obowiązek uwzględniania stopnia dojrzałości dzieci oraz ich wolności sumienia i wyznania jest zapewnienie im ochrony przed presją nakierowaną na przyjęcie przez nie określonych poglądów wyznawanych przez rodziców, których nie podzielają²⁷. Owa ochrona nie może być jednak ujmowana w sposób absolutny, tj. jako zakaz stosowania jakichkolwiek form przymusu, co zdaje się wynikać ze stwierdzenia cytowanego Autora, iż „o udziale w lekcjach religii niepełnoletnich dzieci decydują (w każdy przypadku powinni decydować? – A.J.) ich rodzice (art. 53 ust. 4 w zw. z art. 48 ust. 1)”²⁸.

Prawa wychowawcze rodziców a wolność sumienia i wyznania dzieci w Konstytucji RP

Najistotniejsze ograniczenie praw rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami wypływa z obowiązku uwzględnienia w procesie wychowawczym stopnia dojrzałości dzieci oraz ich wolności sumienia i wyznania. Wraz z osiągnięciem określonego stopnia dojrzałości dzieci powinny korzystać z możliwości wyboru określonych zasad i wartości, nawet jeżeli byłyby one sprzeczne z poglądami i wartościami rodziców²⁹. Ponieważ zdolność rozumienia przez dzieci własnych praw oraz umiejętność korzystania z nich rośnie wraz z wiekiem, wiodącą rolę rodziców w procesie ukierunkowywania dzieci w korzystaniu z wolności religii można zaakceptować w sytuacji dzieci młodszych, wpływ rodziców w omawianym zakresie powinien natomiast maleć wraz z postępującym wiekiem dziecka³⁰.

Ustalenie zakresu autonomii dziecka w sprawach dotyczących wolności sumienia i wyznania, wyznaczanego poprzez warunek osiągnięcia określonego stopnia dojrzałości, stanowi przedmiot kontrowersji. Wynika to stąd, że pojęcie dojrzałości dziecka oraz jego rozwijających się zdolności jest pojęciem o cennym, trudnym do jednoznacznego sprecyzowania. W doktrynie wyrażono nawet pogląd, że ogólne sformułowanie art. 48 ust. 1 Konstytucji przysparza wiele interpretacyjnych trudności i przyczynia się do osłabienia autorytetu rodziców³¹. Taka konstata-

²⁶ M. Pietrzak, *Państwo prawne, państwo świeckie*, Warszawa 2012, s. 197.

²⁷ P. Winczorek, op. cit., s. 67.

²⁸ P. Winczorek, op. cit. s. 74.

²⁹ A. Grzejdziak, op. cit., s. 469.

³⁰ D. Sharon, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Haga 1999, s. 120.

³¹ P. Sobczyk, *Wolność sumienia i religii w art. 53 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997*, Prawo Kanoniczne 2001, nr 3/4, s. 213.

cja możliwa jest jednak jedynie wówczas, gdy przynajmniej w sposób dorozumiany przyjmuje się paradygmat zakładający polaryzację, czy wręcz sprzeczność interesów rodziców i dzieci niemożliwą do pogodzenia. W nauce wypracowano jednak także propozycje wykładni omawianych przepisów, u podstaw których leży próba neutralizacji, a może nawet negacji, istnienia potencjalnych konfliktów między rodzicami i dziećmi w płaszczyźnie wychowania religijnego. W myśl tego stanowiska regulacja konstytucyjna prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem powinna być postrzegana nie jako wyraz antycypacji ewentualnych konfliktów między rodzicami a dziećmi oraz mechanizm ich rozwiązywania. Jej cel polega raczej na uznaniu faktu, że dziecko, rozwój jego osobowości oraz realizacja jego praw powierzona została trosce rodziców. We właściwie funkcjonujących rodzinach nie jest bowiem konieczne podkreślanie praw dzieci, o ile nie jest zagrożone ich dobro³². Według *P. Sarneckiego* obowiązek uwzględniania stopnia dojrzałości dziecka stanowi nie tyle próbę rozstrzygnięcia konfliktu pomiędzy prawami rodziców oraz kolidującymi z nimi prawami dzieci, wszak jak zauważa Autor, uwzględnianie przekonań dzieci nie jest tożsame z obowiązkiem ich akceptacji przez rodziców i zaniechania przez nich stosowania w danej dziedzinie określonych środków wychowawczych, ile raczej wskazówką o charakterze prakseologicznym, regułą wychowania podyktowaną przez zdrowy rozsądek, nieprzestrzeganie której prowadziłyby do zaprzestania procesu wychowania³³. Rodzice nadając kierunek wychowaniu swoich dzieci powinni dostosować środki i metody wychowawcze do możliwości percepcyjnych dziecka dotyczących przekazywanych mu wartości. Jednakże w sytuacji konfliktu między decyzją rodziców a wolą dzieci w sprawie spełniania praktyk religijnych, w szczególności w kwestii uczestniczenia dzieci w lekcjach religii, głos rozstrzygający przysługuje rodzicom, przy czym nie powinni oni stosować przymusu, ile raczej „oddziaływać siłą swego autorytetu”³⁴. Obowiązek uwzględniania stopnia dojrzałości dzieci oraz ich przekonań sprowadza się więc do wymogu właściwego reagowania w przypadku pojawiania się nowych sytuacji wychowawczych³⁵. Omawiany przepis nie tyle więc ustanawia gwarancję praw wychowawczych rodziców wobec ewentualnych roszczeń „emancypacyjnych” ze strony dzieci, ile raczej przewiduje ochronę przed niepożądanymi wpływami z zewnątrz; nikomu bowiem nie wolno narzucać dziecku wychowania moralnego lub religijne-

³² O. Sitarz, *Ochrona wolności sumienia i wyznania dziecka w polskim prawie karnym*, Problemy Prawa Karnego 2004, nr 25, s. 14 i n.

³³ P. Sarnecki, *Omówienie artykułu 48 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 4.

³⁴ J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, s. 66, aprobusz: B. Banaszak, op. cit., s. 301.

³⁵ P. Sarnecki, *Omówienie artykułu 48 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 6.

go pozostającego w sprzeczności z przekonaniami rodziców. Uwzględnianie stopnia dojrzałości dziecka w procesie wychowawczym nie może prowadzić do uzyskania przez nie „uprzywilejowanej” pozycji kosztem praw rodziców. Twierdzenie to należy rozumieć przede wszystkim w kontekście ochrony dziecka przed nadmiernym lub destrukcyjnym wpływem ze strony osób trzecich np. członków sekt³⁶. Artykuł 48 ust 1 Konstytucji „utrudnia”³⁷ narzucanie dzieciom postaw, przekonań, czy wzorców przez władze publiczne czy instytucje oświatowe wbrew woli rodziców. Podkreślając prawa rodziców ustrojodawca stanął na stanowisku, że państwo nie powinno określać kierunku wychowania dzieci, czy też wartości, które należy im przekazać, przez co wyraził wolę odcięcia się od prób narzucania poglądów materialistycznych podejmowanych w czasach Polski Ludowej³⁸. Nie oznacza to jednak braku możliwości oddziaływania przez państwo poprzez działania edukacyjne na kształtowanie się owych przekonań i postaw, ponieważ „Konstytucja nie może gwarantować i nie gwarantuje, że wiedza przekazywana w szkole będzie zgodna z przekonaniami rodziców”³⁹.

Nie negując oddziaływania dyspozycji art. 48 Konstytucji *ad extra*, polegające na ustanowieniu obowiązku wobec podmiotów innych niż rodzice, przede wszystkim na władz oświatowych, respektowania przekonań rodziców dotyczących wychowania dzieci, należy jednak podkreślić, iż równie istotnym celem omawianego przepisu jest oddziaływanie *ad intra*, tj. w płaszczyźnie stosunków między rodzicami i dziećmi, przyjmujące postać nakazu wyważania w konkretnym przypadku praw wychowawczych rodziców oraz wolności sumienia i wyznania dzieci. Rozgraniczenie zakresów kolidujących praw ma przebiegać w oparciu o kryterium rozwoju i dojrzałości dzieci, jednakże ani Konstytucja, ani Konwencja o Prawach Dziecka nie wskazuje sposobu ustalenia stopnia tegoż rozwoju. Należy więc przyjąć, iż rozstrzygnięcia tego rodzaju muszą być uzależnione od okoliczności danego przypadku, przy czym decydujący głos w tej sprawie przypada rodzicom⁴⁰, ponieważ są oni „naturalnymi dysponentami”⁴¹ wolności sumienia i wyznania swoich dzieci, co wynika nie tylko z istoty władzy rodzicielskiej, lecz przede wszystkim z naturalnych więzi między rodzicami a dziećmi. Trudno więc nie przychylić się do poglądu, zgodnie z którym w procesie ukierunkowania dzieci w korzystaniu z prawa do wolności sumienia i wyznania rodzicom przysługuje znaczny margines swo-

³⁶ J. Krukowski, *Ochrona prawa rodziców do moralnego i religijnego wychowania dzieci w prawie kanonicznym i prawie polskim – wprowadzenie do problematyki*, [w:] J. Krukowski, A. Maćkowski, *Ochrona funkcji wychowawczej rodziny*, Szczecin 2007, s. 14.

³⁷ P. Winczorek, *op. cit.*, s. 74.

³⁸ A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *op. cit.*, s. 69.

³⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2003 r.; K 11/03, OTK-A 2003, nr 5, poz. 43.

⁴⁰ M. Pietrzak, *Państwo prawne, państwo świeckie*, Warszawa 2012, s. 179.

⁴¹ K. Warchałowski, *Prawo do wolności myśli, sumienia i religii w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Lublin 2004, s. 195.

body, zaś ich stanowisko w sprawie oceny stopnia dojrzałości ich dzieci w zasadzie nie powinno być podważane, o ile nie zachodzi przypadek rażącego nadużycia władzy rodzicielskiej⁴². Określenie stopnia dojrzałości dziecka nie jest jednak pozostawione wyłącznie swobodnej decyzji rodziców. W niektórych bowiem sprawach zakres samodzielności decyzyjnej dziecka określony został przez ustawodawcę. Zasada prymatu osądu rodziców dotyczy więc wyłącznie przypadków nieuregulowanych przepisami prawa⁴³.

Problematyka korzystania przez dzieci z wolności religii została częściowo uregulowana w ustawie o systemie oświaty⁴⁴. Art. 12 powołanej ustawy stanowi, iż w przypadku uczniów ponad gimnazjalnych decyzję w sprawie uczęszczania na lekcje religii podejmują bądź rodzice bądź sami uczniowie, zaś po osiągnięciu pełnoletniości decyzję o pobieraniu nauki religii podejmują sami uczniowie. W doktrynie zarysowały się dwie możliwości wykładni tego przepisu. Według pierwszego poglądu, reprezentowanego przez M. Pilicha, kompetencja decyzyjna odnośnie uczestnictwa małoletnich dzieci w lekcjach religii zawsze leży po stronie rodziców. W razie ewentualnej sprzeczności między negatywnym oświadczeniem ucznia, a pozytywnym oświadczeniem rodziców, moc wiążącą należy przypisywać temu ostatniemu⁴⁵. Jednoznaczne stanowisko w tej kwestii zajmują także A. Król, P. Kuzari, M. Łuszczarz, którzy twierdzą, iż „prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem powoduje, że o pobieraniu nauki religii przez niepełnoletnie dzieci decydują rodzice. Po ustaniu władzy rodzicielskiej, z chwilą uzyskania pełnoletniości uczeń nabywa samodzielne prawo podejmowania decyzji w tej sprawie”⁴⁶. Z kolei T. Sokołowski zakłada, jak się wydaje, interpretację powołanej regulacji przychylniejszą dla praw dzieci, pisze bowiem, iż „*respektuje ona z jednej strony podmiotowe prawa rodziców, a z drugiej strony swobodę dzieci starszych, uczęszczających do szkół średnich, czyli w praktyce w wieku powyżej piętnastu lat*”⁴⁷. Wykładnię w najwyższym stopniu uwzględniającą podmiotowość dzieci przyjął natomiast M. Pietrzak, który stoi na stanowisku, że ukończenie gimnazjum stanowi wystarczającą przesłankę, aby dzieci samodzielnie mogły decydować w sprawie pobierania nauki religii. Cytowany Autor wskazuje przy tym na fakt, iż niepełnoletni uczniowie katolicycy zostali pozbawieni tego prawa przez kon-

⁴² G. Lantier, *Freedom of thought, conscience and religion*, [w:] J. Todres, M. Wojcik, C. Revaz, *The U.N. Convention on the Rights of the Child. An Analysis of Treaty Provisions and Implications of U.S. Ratification*, Nowy Jork 2006, s. 160.

⁴³ B. Banaszak, op. cit., s. 301

⁴⁴ Ustawa z dnia 7. Września 1991 r., Dz. U. 1991 nr 95 poz. 425.

⁴⁵ M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 234.

⁴⁶ A. Król, P. Kuzior, M. Łuszczarz, *Prawo oświatowe. Komentarz do ustawy o systemie oświaty*, Bielsko Biala 2011, s. 134 i n.

⁴⁷ T. Sokolewicz, *Wolność myśli, sumienia i wyznania dziecka*, [w:] T. Smoczyński, *Konwencja o prawach dziecka. Analiza i wykładnia*, Poznań 1999, s. 271.

konkordat z 1993, który przyznał prawo do podejmowania decyzji dotyczącej pobierania nauki religii wyłącznie rodzicom. W ten sposób nastąpiło zróżnicowanie uprawnień dzieci w oparciu o kryterium wyznaniowe. Należy jednak podkreślić, że żadna umowa międzynarodowa – w tym konkordat – nie może zostać podniesiona w swej mocy prawnej do rangi konstytucyjnej i przez to rzutować na treść norm Konstytucji⁴⁸. Zgodność art. 12 konkordatu z art. 48 ust. 1 Konstytucji budzi więc wątpliwości. W celu pełnego zrozumienia poglądu M. Pietrzaka należy wziąć pod uwagę, że Autor stoi na stanowisku, że Konstytucja ogranicza prawo rodziców do decydowania o nauczaniu religijnym dzieci, zabraniając zmuszania kogokolwiek do uczestniczenia względnie nieuczestniczenia w praktykach religijnych⁴⁹.

Z powyższych rozważań wynika, iż brak precyzji ze strony ustawodawcy w określeniu jednoznacznych przesłanek korzystania przez dzieci z wolności sumienia i wyznania w aspekcie pobierania nauczania religijnego jest raczej próbą odsunięcia problemu niż jego rozwiązania. Można przyjąć, że praktyczne rozstrzygnięcie ewentualnych napięć między rodzicami oraz dziećmi, którzy coraz częściej wyrażają chęć nieuczestniczenia w lekcjach religii pozostawiono samym zainteresowanym oraz innym czynnikom społecznym oddziałującym w danym przypadku. Na marginesie warto dodać, iż w dalszym ciągu nierozwiązana pozostaje także kwestia nauczania etyki w szkołach publicznych, na co zwrócił uwagę Komitet Praw Dziecka, wskazując na fakt, że wprawdzie w Polsce istnieją przepisy gwarantujące rodzicom możliwość podjęcia decyzji, aby w szkołach publicznych ich dzieci uczestniczyły w lekcjach etyki zamiast w lekcjach religii, w praktyce jednak tylko nieliczne szkoły oferują takie zajęcia, co sprawia, iż możliwość dokonania wyboru między pobieraniem nauki religii i etyki jest trudna do zrealizowania. Poza tym w celu uczestniczenia w lekcjach etyki uczniowie muszą uzyskać zgodę rodziców. W związku z tym Komitet zaleca, aby Polska we wszystkich szkołach publicznych stworzyła dzieciom realną możliwość wyboru, czy będą uczestniczyć w lekcjach religii, czy etyki, przy ukierunkowaniu ze strony rodziców realizowanym w sposób zgodny z rozwijającymi się zdolnościami dziecka⁵⁰. Warto przy tym zauważyć, że w Polsce uczestniczenie w lekcjach religii lub etyki w szkołach publicznych nie ma charakteru alternatywnego obowiązku prawnego. W obecnym stanie prawnym rodzice mogą więc wybrać dla swych dzieci jeden z wymienionych przedmiotów lub nie wybrać żadnego.

⁴⁸ Dlatego trudno podzielić pogląd Trybunału Konstytucyjnego zgodnie z „[...] przepisy ratyfikowanego konkordatu [...] zostały, na mocy art. 25 ust. 4 Konstytucji, faktycznie inkorporowane do materii konstytucyjnej”. Wyrok z dnia 2 grudnia 2009 r., U10/07, OTK-A 2009, nr 11 poz. 163.

⁴⁹ M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2010, s. 260 i n.

⁵⁰ Raport Komitetu Praw Dziecka NZ, Poland CRC/C/15/Add.194, p. 32 i n.

Wolność sumienia i wyznania dzieci w Konwencji o Prawach Dziecka i w prawie porównawczym – inspiracje dla wykładni przepisów krajowych

Skoro wykładnia przepisów polskich dotyczących wolności sumienia i wyznania dzieci oraz wychowawczych praw rodziców nie jest (i nie może) przynieść jednoznacznych rezultatów, warto rozważyć argumenty prawno-porównawcze, przemawiające za przyjęciem określonej opcji interpretacyjnej oraz wspierające zasadność wysuwania określonych postulatów *de lege ferenda*. Wśród aktów prawnych mających znaczenie dla potwierdzenia (wzmocnienia) preferowanych rezultatów wykładni przepisów krajowych poczesne miejsce zajmuje niewątpliwie Konwencja o Prawach Dziecka. Z kolei gdy chodzi o formułowanie propozycji wprowadzenia określonych zmian w obowiązujących przepisach, celowe jest przyjrzenie się rozwiązaniom przyjętym w innych krajach, zwłaszcza tych, które odbiegają od rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę polskiego.

Na początku należy zauważyć, że kontrowersje wokół zagadnień związanych z korzystaniem przez dzieci z prawa do wolności sumienia i wyznania nie występują jedynie w naszym kraju, lecz uwidaczniają się także w płaszczyźnie międzynarodowej. Szczególne spory dotyczą kwestii, czy wolność sumienia i religii dziecka obejmuje prawo autonomicznego wyboru religii lub światopoglądu. Ujawniły się one już w trakcie prac nad tekstem Konwencji o Prawach Dziecka, podczas których zarysowały się dwa odmienne stanowiska w sprawie zakresu wolności sumienia i wyznania dzieci. Podczas gdy przedstawiciele krajów muzułmańskich reprezentowali pogląd, iż w najlepszym interesie dziecka jest, aby było ono wychowywane w religii ojca, państwa które nie złożyły zastrzeżenia do konwencji wychodzą z założenia, iż wolność religii dzieci powinna być rozumiana szeroko, nie wyłączając prawa do zmiany religii lub światopoglądu. Warto przy tym odnotować stanowisko Stolicy Apostolskiej, która wyraziła pogląd, iż lepiej byłoby nie zamieszczać w tekście konwencji wyraźnego prawa dziecka do przyjmowania lub zmiany religii lub światopoglądu, niemniej jednak nie zamierzała blokować ewentualnego kompromisu wypracowanego w tej materii⁵¹.

O trudnościach wiążących się z próbą pogodzenia praw rodziców i dzieci świadczy także różnorodność rozwiązań omawianych zagadnień przyjętych w innych państwach. Dla potrzeb prawno-porównawczej wykładni przepisów polskich na szczególną uwagę zasługują regulacje tych krajów, w których kwestia korzystania z wolności sumienia i wyznania została uregulowana precyzyjnie lub przynajmniej na tyle jednoznacznie, iż nie stanowi przyczyny rozbieżności interpretacyj-

⁵¹ L. LeBlanc, *The Convention on the Rights of the Child. United Nations Lawmaking of Human Rights*, Lincoln 1995, s. 169 i n.

nych, jakie występują przy wykładni art. 12 polskiej ustawy o systemie oświaty. I tak na przykład zgodnie z art. 303 szwajcarskiego kodeksu cywilnego o wychowaniu religijnym dzieci decydują rodzice, przy czym umowa, która miałaby na celu ograniczenie tego prawa, jest nieważna. Dziecko natomiast samodzielnie decyduje o swoim wyznaniu po ukończeniu szesnastego roku życia. Kwestię tak zwanej dojrzałości religijnej (*Religionsmündigkeit*), czyli zdolności do korzystania w pełnym zakresie z wolności sumienia i wyznania szczegółowo reguluje niemiecka ustawa o religijnym wychowaniu dzieci z roku 1921⁵² (sic!), zgodnie z którą, dziecko samodzielnie może decydować o swojej religii po ukończeniu czternastego roku życia, co oczywiście pociąga za sobą prawo do decydowania o uczestnictwie w lekcjach religii. Z kolei po ukończeniu dwunastego roku życia dziecku nie można narzucić zmiany religii wbrew jego woli. Wreszcie w przypadku braku porozumienia między rodzicami dotyczącego dalszego wychowywania religijnego dziecka, to jest w sytuacji gdy na życzenie jednego z rodziców dziecko miałoby być wychowywane w innym wyznaniu (światopoglądzie) niż dotychczasowe lub wypisane z lekcji religii, zaś drugi rodzic odmawia wyrażenia stosownej zgody, sąd rodzinny rozstrzygający w tej sprawie ma obowiązek wysłuchania dziecka, gdy ukończyło dziesiąty rok życia. Analogiczne regulacje zawiera austriacka ustawa związkowa o religijnym wychowaniu dzieci z 1985 roku⁵³, wyraźnie wzorowana na omówionej powyżej ustawie niemieckiej. Z kolei portugalska ustawa o wolności religijnej z 22 czerwca 2001 roku⁵⁴ w art. 11 stanowi, że „rodzice mają prawo do wychowywania swoich dzieci zgodnie ze swymi przekonaniami w dziedzinie religii, z poszanowaniem integralności duchowej (dosł. moralnej – A.J.) i fizycznej dzieci oraz bez uszczerbku dla ich zdrowia. Od 16 roku życia małoletni mają prawo do samodzielnego dokonywania wyborów odnoszących się do wolności sumienia, religii i kultu.” Natomiast włoska ustawa z 18 czerwca 1986 roku o zdolności wyboru przedmiotów szkolnych oraz o zapisie do średnich szkół wyższych⁵⁵ ustanawia rozwiązanie, zgodnie z którym dziecko w momencie zapisu do wyższej szkoły średniej (14-15 lat) osobiście korzysta z prawa podjęcia decyzji dotyczącej uczestnictwa w lekcjach religii.

W literaturze przedmiotu spotyka się zastrzeżenie, iż ustanowienie w przepisach prawa konkretnego wieku, z osiągnięciem którego dziecko może częściowo lub w pełnym zakresie samodzielnie korzystać z wolności religii, jest zbyt mało ela-

⁵² Gesetz über die religiöse Kindererziehung von 15 Juli 1921, RGBL, s. 939, w brzmieniu nadanym po nowelizacji z 17 grudnia 2008, BGBl I, s. 2586.

⁵³ Bundesgesetz über die religiöse Kindererziehung 1985, StF: BGBl. Nr.15 5/1985 (WV), ze zmianami: BGBl. I Nr. 191/1999 (BG) (1. BRBG) (NR: GP XX RV 1811 AB 2031, S. 179. BR: AB 6041 S. 657).

⁵⁴ Lei de libertade religiosa, lei n.o 16/2001 de 22 de Junho.

⁵⁵ Legge 18 giugno 1986, n. 281, Capacità di scelte scolastiche e di iscrizione nelle scuole secondarie superiori.

styczne, przez co nie może zostać uznane jako całkowicie zgodne z postanowieniami Konwencji o Prawach Dziecka, nakazującymi aby osoby uprawnione do kierowania dzieckiem w korzystaniu z jego praw, czyniły to w sposób uwzględniający rozwijające się zdolności dziecka⁵⁶. Przeciw ustaleniu sztywnych limitów wieku, od którego dzieci mogłyby samodzielnie korzystać ze swoich praw, przemawiają także badania psychologiczne, z których wynika, że kształtowanie się osobowości jednostki oraz jej dojrzewanie emocjonalne i społeczne jest procesem „bardzo indywidualnie zróżnicowanym”⁵⁷. Oprócz tego w konkretnym przypadku mogą ujawnić się także specyficzne cechy rozwojowe (np. labilność emocjonalna, niedostatecznie wykształcone mechanizmy samokontroli, nieukształtowany proces myślenia abstrakcyjnego), które sprawiają, że dziecko nie będzie potrafiło w sposób właściwy i odpowiedzialny korzystać z posiadanych praw. Dziecko bowiem często reaguje w sposób nadmiernie emocjonalny, nie potrafi przewidzieć konsekwencji swojego postępowania, w związku z czym decyzje przez nie podjęte mogą być pochopne, nieprzemyślane, czy wręcz szkodliwe dla jego osoby⁵⁸. W formułowaniu ewentualnych postulatów *de lege ferenda* zmierzających do bardziej jednoznacznej regulacji autonomii dzieci w sferze wolności religii, zwłaszcza w zakresie decydowania o pobieraniu nauki religii, trudno pominąć ustalenia badań psychologicznych.

W doktrynie natomiast postuluje się (J. Krukowski)⁵⁹, choć zapewne w większym stopniu w oparciu o racje wypływające z systemu wartości przyjętego przez Autora, niż ze względu na wyniki badań psychologicznych, aby pełną samodzielność w korzystaniu z wolności sumienia i religii powiązać z uzyskaniem pełnej zdolności do czynności prawnych. Podobnie wypowiada się A. M. Abramowicz, który uważa, że uwzględnianie stopnia dojrzałości dzieci nie może prowadzić do przyjęcia poglądu, że posiadają one prawo do zmiany religii lub przekonań. Wynika to z art. 53 ust. 3 Konstytucji, który przewiduje prawo rodziców do wychowywania swoich dzieci zgodnie z ich przekonaniami⁶⁰.

Takie rozwiązanie zostało przyjęte w niektórych państwach inspirujących się europejską kulturą praw człowieka. Tytułem przykładu można wskazać ustawę o wolności religijnej Republiki Peru⁶¹. Artykuł 8 ust.1 stanowi wprawdzie, że „in-

⁵⁶ R. Hodgkin, P. Newell, op.cit., s. 190.

⁵⁷ D. Wójcik, *Rozwój psychiczny dzieci młodzieży a prawa gwarantowane przez Konwencję o Prawach Dziecka*, [w:] T. Smoczyński. *Konwencja o Prawach Dziecka. Analiza i wykładnia*, Poznań 1999, s. 66.

⁵⁸ D. Wójcik, op. cit., s. 66.

⁵⁹ J. Krukowski, *Ochrona prawa rodziców do moralnego i religijnego wychowania dzieci w prawie kanonicznym w prawie polskim – wprowadzenie do problematyki*, [w:] J. Krukowski, A. Maćkowski, *Ochrona funkcji wychowawczych rodziny*, Szczecin 2007, s. 23.

⁶⁰ A. M. Abramowicz, *Przedmiotowy zakres wolności religijnej*, *Studia z Prawa Wyznaniowego* 2007: 10, s. 328.

⁶¹ Ley nr 29635, ley de libertad religiosa de 21 diciembre de 2010.

stytucje edukacyjne na wszystkich poziomach i wszystkich rodzajów szanują prawo małoletnich do zwolnienia z lekcji religii z powodu (sprzeciwu – A. J.) sumienia oraz ze względu na swe przekonania religijne, co nie będzie miało wpływu na średnią ocen”, jednakże w ustępie 2 art. 11 powołanej ustawy czytamy, iż „w przypadku osób niepełnoletnich zwolnienie następuje jedynie wówczas, gdy (życzenie takie – A. J.) wyrażą rodzice lub osoba, pod której opieką niepełnoletni pozostają”. Przy interpretacji przywołanego przepisu należy uwzględnić także art. 3 lit. d cytowanej ustawy, zgodnie z którym indywidualne prawo do wolności religii obejmuje m.in. prawo wyboru dla siebie oraz osób niepełnoletnich i ubezwłasnowolnionych pozostających pod władzą rodzicielską wychowania religijnego i moralnego zgodnego z własnymi przekonaniami, zarówno w ramach systemu edukacji, jak i poza nim. Analogicznie reguluje tę kwestię ustawodawstwo Kolumbii, precyzując że „wolę niepobierania nauczania religijnego i moralnego będą mogli wyrazić uczniowie pełnoletni oraz rodzice lub opiekunowie uczniów niepełnoletnich w momencie dokonania zapisu (do szkoły – A. J.)”⁶². W tym miejscu należy podkreślić, że konstytucyjny wymóg uwzględniania podmiotowości dziecka jak i jego prawa do wolności sumienia i religii nie został potwierdzony w polskiej ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁶³, która w art. 2 pkt 4 wśród konkretnych uprawnień składających się na wolność wyznania wlicza prawo rodziców do wychowywania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniami w sprawach religii. Sytuacja ta spowodowana jest faktem, iż ustawa o wolności sumienia i wyznania weszła w życie przed uchwaleniem Konstytucji, natomiast jej późniejsze nowelizacje nie przyniosły pełnej synchronizacji przepisów ustawy z postanowieniami Konstytucji.

Przyjęcie wykładni obowiązujących przepisów polskich, w świetle której rodzicom przysługuje wyłączne prawo decydowania w kwestiach dotyczących korzystania z wolności religii przez ich dzieci, zaś obowiązek uwzględniania przez nich stopnia dojrzałości ich dzieci sprowadza się jedynie do zagadnień „proceduralnych” to znaczy zostaje zredukowany do nakazu stosowania odpowiednich do wieku dziecka metod wychowawczych, nie byłoby możliwe do pogodzenia z postanowieniami art. 14 Konwencji o Prawach Dziecka oraz interpretowanymi w świetle jej zasad ogólnych. Konwencja o Prawach Dziecka przewiduje bowiem „przynajmniej w różnym zakresie osobom małoletnim od 10. do 18. roku życia uprawnień do samodzielnego korzystania z wolności sumienia i wyznania”⁶⁴. Powyższe stanowisko odnosi się także do kwestii nałożenia na dzieci ewentualnego obowiązku automatycznego przyjmowania religii bądź światopoglądu rodziców do osiągnięcia peł-

⁶² Ley 133 de 23 diciembre de 1994 por la cual se desarrolla el Derecho de Libertad Religiosa y de Cultos, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Política.

⁶³ Dz. U. z 1989, nr 29, poz. 155.

⁶⁴ M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2010, s. 35.

noletności oraz wiążącego się z nim prawa rodziców do samodzielnego decydowania o pobieraniu nauki religii swoich dzieci⁶⁵.

Art. 14 Konwencji o Prawach Dziecka stanowi, że państwa będą szanować prawa i obowiązki rodziców i opiekunów do ukierunkowywania dziecka w korzystaniu z wolności sumienia i wyznania w sposób zgodny z jego rozwijającymi się zdolnościami. Uwypuklenie w Konwencji podmiotowości dziecka, której wyrazem jest fakt posiadania przez nie własnych praw, wyróżnia ją wśród innych instrumentów prawa międzynarodowego normujących zagadnienia dotyczące wolności sumienia i wyznania. Podczas gdy np. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, czy Europejska Konwencja Praw Człowieka nakładając na państwa strony obowiązek poszanowania wolności rodziców zapewnienia swoim dzieciom wychowania religijnego i moralnego zgodnie z własnymi przekonaniami koncentrują się na prawach rodziców, Konwencja o Prawach Dziecka regulując relacje między rodzicami a dziećmi w płaszczyźnie religijnej na pierwszym planie stawia prawa dziecka. W świetle Konwencji o Prawach Dziecka uprawnienia rodziców względem dzieci mają charakter akcesoryjny, niejako pomocniczy; ich zadanie polega na ukierunkowaniu dzieci w korzystaniu z ich własnych praw, przy czym podejmowane w tym zakresie działania powinny być odpowiednie do rozwijających się zdolności dzieci. Uwypuklenie praw dziecka nie oznacza jednak, iż celem Konwencji była deprecjacja roli rodziców w procesie wychowawczym. *„Postanowienie konwencji szanuje osobowość dziecka, a jednocześnie nie zwalnia rodziców od obowiązku czuwania nad postępowaniem dziecka. Konwencja odeszła od tradycyjnego ujmowania praw dziecka i praw rodziców w odniesieniu do religii i przekonań. Prawo do wolności myśli, sumienia i religii jest prawem dziecka, a nie prawem rodziców do określania religii lub przekonań dziecka. Rodzice mają natomiast prawo i obowiązek ukierunkowywać dziecko”*⁶⁶. Intensywność tego ukierunkowania powinna zmniejszać się sukcesywnie wraz wiekiem dziecka. Nie należy więc przyjmować, że starsze dzieci (w wieku 12-16 lat) powinny automatycznie przyjmować religię i przekonania rodziców⁶⁷.

Ponadto, jak wspomniano, art. 14 Konwencji należy interpretować w świetle innych jej przepisów, zwłaszcza postanowień proklamujących zasady ogólne. W omawianym kontekście szczególne znaczenie ma art. 12 Konwencji ustanawiający ogólny obowiązek uwzględniania zdania dziecka – stosownie do stopnia jego dojrzałości i rozwoju - we wszystkich sprawach i decyzjach je dotyczących, a więc także w sprawach dotyczących przekonań religijnych i światopoglądowych⁶⁸. Istot-

⁶⁵ R. Hodgkin, P. Newell, op. cit., s. 188.

⁶⁶ A. Łopatka, *Dziecko. Jego prawa człowieka*, Warszawa 2000, s. 79.

⁶⁷ Tamże, s. 80.

⁶⁸ D. Sharon, op.cit., s. 248.

ne znaczenie dla interpretacji wolności sumienia i wyznania dziecka ma także zasada nadrzędności interesu dziecka we wszystkich działaniach podejmowanych wobec dzieci przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze (art. 3 ust. 1 Konwencji), wyznaczająca kierunek stosowania poszczególnych jego praw. Zasada ta opiera się na założeniu, że dziecko jest nie tylko podmiotem ochrony prawnej, lecz przede wszystkim osobą, której indywidualne interesy należy odpowiednio uwzględniać. W miarę gdy dorasta i rozwija się, dziecko nabywa zdolność formułowania i wyrażania własnych poglądów i opinii. Poglądy te należy brać pod uwagę przy wykonywaniu jego praw⁶⁹.

Na koniec warto odnotować, że Rzeczpospolita Polska ratyfikując Konwencję o Prawach Dziecka złożyła deklarację, w której wyraziła stanowisko, iż uważa, że wykonywanie przez dziecko m.in. prawa do wolności myśli, sumienia i religii „*dokonyje się z poszanowaniem władzy rodzicielskiej, zgodnie z polskimi zwyczajami i tradycjami dotyczącymi miejsca dziecka w rodzinie i poza rodziną*”⁷⁰. Na wieloznaczny charakter powołanej deklaracji zwrócił uwagę A. Łopatka, twierdząc, że z jednej strony można nadać jej rozumienie sprzyjające prawu dziecka do wolności myśli, sumienia i religii, z drugiej zaś strony można by ją interpretować jako próbę uczynienia z tego prawa martwej litery, na co wskazywały wypowiedzi niektórych posłów w trakcie debaty nad ratyfikacją Konwencji. Wszystko więc zależy od tego, do jakich zwyczajów i tradycji będzie się nawiązywać⁷¹. Powyższą deklarację rządu polskiego należy ocenić jako wyraz nadmiernej ostrożności, przede wszystkim z uwagi na fakt, że regulacja stosunków między rodzicami a dziećmi zarówno w Konwencji o Prawach Dziecka jak i w Konstytucji odzwierciedla ewolucję poglądów na temat relacji w rodzinie oraz opiera się na takich samych wartościach, do których zaliczyć można wzajemne zrozumienie i zaufanie oraz szacunek dzieci względem rodziców, wykluczający absolutne posłuszeństwo. Poza tym w społeczeństwie polskim w coraz większym stopniu akceptowany jest pogląd, iż „rozsądne” przekonania dziecka powinny być uwzględniane⁷².

Wnioski

Zarówno Konstytucja RP jak i Konwencja o Prawach Dziecka, mimo odmiennego rozłożenia akcentów wynikającego z natury danego aktu prawnego, wy-

⁶⁹ T. Smyczyński, *Pojęcie dziecka i jego podmiotowość*, [w:] T. Smyczyński, *Konwencja o prawach dziecka*, analiza i wykładnia, Poznań, 1999, s. 42 i n.

⁷⁰ Dz. U. 1991, nr 120, poz. 526.

⁷¹ A. Łopatka, *Prawo do wolności myśli, sumienia i religii*, Warszawa 1995, s. 25.

⁷² D. Wójcik, op. cit., s. 69.

chodzi z założenia, iż prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami nie jest prawem absolutnym. Przede wszystkim nie pozbawia ono dzieci ich praw, w tym prawa do wolności sumienia i wyznania, choć korzystanie z nich uzależnione jest od osiągnięcia przez dzieci określonego stopnia dojrzałości. Prawa dzieci stanowią więc najistotniejsze ograniczenie praw wychowawczych rodziców. W związku z tym nie można zaaprobować poglądów doktryny usiłujących sprowadzić obowiązek uwzględniania stopnia dojrzałości dzieci, ich rozwijających się zdolności, wolności sumienia i przekonań do prakseologicznego wymogu podejmowania środków wychowawczych odpowiednich do wieku i stopnia rozwoju dziecka. W obowiązującym stanie prawnym trudno także przyjąć rozwiązanie polegające na powiązaniu pełnej zdolności do korzystania z wolności sumienia i religii z posiadaniem pełnej zdolności do czynności prawnych. Wydaje się, iż właściwym rozwiązaniem mogłaby być bardziej szczegółowa i jednoznaczna regulacja uprawnień niepełnoletniej młodzieży w zakresie decydowania o pobieraniu nauki religii i etyki w szkołach publicznych, zwłaszcza że podjęcie stosownych działań zmierzających do realizacji tego prawa zalecił Polsce Komitet Praw Dziecka. Z uwagi jednak na powagę regulowanej materii oraz na zastrzeżenia odwołujące się do psychologii rozwoju dziecka nadmierne obniżenie wieku (np. do 14 lat, jak to ma miejsce w Niemczech i Austrii), nie wydaje się pożądane. Właściwszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie wieku lat 16, (jak ma to miejsce np. w Portugalii). Stosownym aktem normatywnym, w którym przepisy tego rodzaju mogłyby być pomieszczone, jest ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, z założenia regulująca tę problematykę w sposób kompleksowy. Do rozwiązania pozostaje także kwestia zapisu w art. 12 konkordatu, który wyraźnie przyznaje rodzicom katolickim prawo do decydowania o pobieraniu nauki religii ich niepełnoletnich dzieci.

Określenie przez ustawodawcę konkretnego wieku, z osiągnięciem którego dziecko uzyskiwałoby pełną zdolność do korzystania z wolności sumienia i religii, mimo że nie jest rozwiązaniem idealnym z powodu braku elastyczności, w większym stopniu realizuje postanowienia Konstytucji RP oraz Konwencji o Prawach Dziecka, niż rozwiązanie obecnie obowiązujące. Jakkolwiek przyznanie niepełnoletniej młodzieży samodzielnego prawa do decydowania o uczestniczeniu w lekcjach religii niechybnie wywołałoby żywą dyskusję w społeczeństwie połączoną z protestami ze strony Kościoła katolickiego, należy zauważyć, iż podobne rozwiązania występują już w krajach europejskich o tradycji katolickiej (Włochy, Portugalia). Poza tym prawo wewnętrzne kościołów nie wyklucza uznania dojrzałości w sprawach religii osób, które w świetle prawa państwowego nie posiadają pełnej zdolności do czynności prawnych. Na poparcie tej tezy można przytoczyć występującą w Kościele katolickim praktykę udzielania sakramentu bierzmowania, określa-

nego jako sakrament dojrzałości chrześcijańskiej⁷³, osobom niepełnoletnim. Podobne znaczenie (potwierdzenie dojrzałości chrześcijańskiej i przyjęcie do zboru) ma także praktykowana w kościołach ewangelickich konfirmacja, do której młodzież przystępuje w wieku 14-15 lat⁷⁴. Propozycje umożliwienia młodzieży samodzielnego opowiedzenia się za określonym wyznaniem lub światopoglądem nie powinna więc być z gruntu zakwestionowana ze strony przedstawicieli kościołów, aczkolwiek kwestia szczegółowej jej realizacji powinna stać się przedmiotem szerokiej i wieloaspektowej dyskusji uwzględniającej interesy rodziców i dzieci, argumenty prawne, w tym konieczność maksymalnego urzeczywistnienia obowiązujących Polskę standardów międzynarodowych, oraz ustalenia badań psychologicznych rozwoju dziecka i przebiegu procesu wychowania.

THE RIGHT OF THE PARENTS TO BRING UP THEIR CHILDREN IN CONFORMITY WITH THEIR CONVICTIONS VS. THE FREEDOM OF CONSCIENCE AND RELIGION OF THE CHILDREN IN THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND AND THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD

Key words: parental right to rear children in accordance with their convictions, freedom of religion and belief of the child, the degree of maturity of the child, teaching of religion in public school, UN Convention on the Rights of the Child

Summary

A democratic state recognizes a natural right of parents to rear their children in accordance with their own convictions. This right is intimately linked with the freedom of religion and belief, nonetheless it goes beyond the realm of religious and moral upbringing. On the same time, the lawgiver when enacting the Constitution of the Republic of Poland took into consideration the prevailing social views on the position of the child within and outside their family, which found expression in the explicit recognition of the legal status of the child as an entitled person with respect to fundamental rights. Thus, the parental rights related to upbringing of their children are subject to limitations resulting in the duty to take into consideration the evolving capacities of the child, their degree of maturity, as well as their human rights, including the freedom of conscience and religion. The article discusses the relationships between the right of the parents and the rights of the child as enshrined in the Constitution of the Republic of Poland. The interpretation of the relevant constitutional provisions is enriched by considering the comparative perspective, in particular by presenting doctrinal views on the issues in question expressed in the context of the UN Convention on the Rights of the Child.

⁷³ Katechizm Kościoła Katolickiego, art. 1308, http://www.tezeusz.pl/cms/tz/fileadmin/user_upload/startowa/KATECHIZM_KO_CIO_A_KATOLICKIEGO.pdf (dostęp dnia 30.04.2013).

⁷⁴ O znaczeniu konfirmacji w Kościele Ewangelicko- Augsburskim czyli Luterzańskim w RP zobacz: http://www.luteranie.pl/materialy/liturgika/opracowania/konfirmacja_w_kosciele_ewangelicko_augsburskim,329.html (dostęp dnia 30.04.2013).

Katarzyna Biskup

BEZPIECZEŃSTWO OPERACJI LOTNICZYCH W DOBIE WSPÓŁCZESNEGO ŚWIATA

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, operacje lotnicze, terroryzm

Streszczenie

Artykuł ma przybliżyć podstawowe zagadnienia odnoszące się do bezpieczeństwa operacji lotniczych. Wskazanie na akty prawne regulujące problematykę związaną z terroryzmem.

Wstęp

Operacje lotnicze z roku na rok wykonywane są z coraz większą intensywnością, co spowodowane jest popularyzacją transportu drogą lotniczą wśród obywateli poszczególnych państw. W związku z powyższym, bezpieczeństwo operacji lotniczych zajmuje uwagę instytucji i organizacji lotniczych, które multiplikują ilość aktów prawnych odnoszących się *stricte* do przedmiotowego zagadnienia.

Na wskazany stan rzeczy wpływ mają wydarzenia będące załączkiem normowania współczesnych aktów normatywnych regulujących stan prawny z zakresu bezpieczeństwa lotniczego. Nieodzownym przykładem wypracowania procedur po wystąpieniu aktu bezprawnej ingerencji była sytuacja z 11 września 2001 r., kiedy dokonano zamachu na World Trade Center. Po tym wydarzeniu ukazał się szereg innowacyjnych rozwiązań, m.in.: dokonano uszczelnienia granic państwowych oraz skupiono się w większym stopniu na inwigilacji osób, które wykazują związki z organizacjami terrorystycznymi.

Z problematyką bezpieczeństwa operacji lotniczych wiąże się zjawisko terroryzmu, które należy zwalczać na wiele sposobów, za pomocą zarówno uregulowań prawnych, jak i metod, mających na celu informowanie obywateli o postępach w zapobieganiu terroryzmowi. Powyższego dokonać można za pomocą przekazu medialnego. Już badacze amerykańscy odkryli wpływ masmediów na komunikację społeczną i kształtowanie opinii publicznej¹.

¹ Przykładem mogą być modele komunikowania: Abrahama Molesa; McCombsa i Showa.

Publikacja ma na celu przybliżyć tematykę istotną z punktu widzenia współczesnego świata, a mianowicie zagadnienie bezpieczeństwa operacji lotniczych. Nastąpi to poprzez wskazanie na ogólną definicję oraz podstawy prawne związane z poruszonym problemem. W artykule nie analizuje się lotnictwa wojskowego, które w odrębny sposób reguluje kwestie poziomów bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego w prawodawstwie

Ochrona lotnictwa cywilnego, jest stosunkowo nowym działem prawa lotniczego – z języka angielskiego *aviation security*. Istotą bezpieczeństwa zajmują się różne instytucje i organizacje lotnicze, w tym pracę nad aktualizacją Konwencji Chicagowskiej² oraz jej Załącznika 17³ prowadzi Zespół Ochrony Lotnictwa ICAO, współpracujący z takimi instytucjami jak: Europejska Konferencja Lotnictwa Cywilnego (*European Civil Aviation Conference – ECAC*), Międzynarodowe Zrzeszenie Przewoźników Powietrznych (*International Air Transport Association – IATA*)⁴. *Podstawowe akty prawne odnoszące się do zagadnienia bezpieczeństwa, a co a tym idzie ochrony lotnictwa, w zakresie prawa międzynarodowego, to:*

- 1.) Załącznik 17 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, *Ochrona międzynarodowego lotnictwa cywilnego przed Aktami Bezprawnej Ingerencji* – przepisy wskazanego dokumentu określają obowiązki nałożone na państwa z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego. Obligacja nałożona na poszczególne państwa dotyczy trzech kwestii wyszczególnionych przez prof. M. Żylicza⁵:
 - a) kwestii organizacji ochrony w państwach – wyliczyć można m.in. ustanowienie wszelkich planów oraz procedur, z możliwością szybkiego wdrożenia działań nadzwyczajnych w razie zwiększonego zagrożenia; współpraca pomiędzy państwami w celu skoordynowania programów ochrony. Ponadto, zapewnienie ustanowienia lotniskowego programu ochrony niezbędnego dla każdej międzynarodowej jednostki lotniskowej oraz organu koordynującego działania w zakresie ochrony na lotnisku oraz lotniskowego komitetu pomagającego w przygotowaniu i koordynowaniu działań ochrony. W tym punkcie profesor M. Żylicz wyróżnił również, zapewnienie gotowości wyszkolonych funkcjonariuszy do działania w przypadkach podejrzewanych lub rzeczywistych aktów bezprawnej ingerencji i wiele innych;

² Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 (Dz. U. z dnia 26 czerwca 1959 r.).

³ Załącznik 17 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, *Ochrona międzynarodowego lotnictwa cywilnego przed atakami bezprawnej ingerencji* z 10 maja 2010 r.

⁴ M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2011, s. 439.

⁵ *Ibidem*, s. 440.

- b.) kwestii działań zapobiegawczych – wskazanie na zakaz wnoszenia broni, środków wybuchowych bądź innych przedmiotów niebezpiecznych na pokład statku powietrznego. Związane jest to niebezpieczeństwem użycia powyższych obiektów do aktu bezprawnej ingerencji. Wyróżnić należy także kwestię zapewnienia kontroli statków powietrznych przed odlotem, ochrony bagażu przyjmowanego w punktach innych niż odprawa pasażerska w okresie od przyjęcia do ulokowania w statku powietrznym. Istotnym jest podjęcie działań zapewniających odpowiednie procedury i systemy identyfikacji, które zapobiegają wtargnięciu osób nieupoważnionych do części lotniczej lotniska (ang. *Air side*), itp.;
 - c.) działań w przypadkach aktów bezprawnej ingerencji – powyższe związane jest z podjęciem działań niezbędnych do ochrony pasażerów oraz załogi statku powietrznego w przypadku bezprawnej ingerencji. W załączniku 17 wskazano również na obowiązek zapewnienia potrzebnej pomocy statkowi powietrznemu (zawładniętemu), w tym: pomoc nawigacyjną, pomoc służb ruchu lotniczego oraz zezwolenie na lądowanie. Wskazano również na zobowiązanie państw do przekazywania ICAO informacji na temat przypadków bezprawnej ingerencji przy uwzględnieniu aspektów ochrony. Ponadto, uszeregowano wiele zapisów odnoszących się do przedmiotowego zagadnienia.
- 2.) Konwencje międzynarodowego prawa karnego, m.in.:
- a.) Konwencja w sprawie przestępstw i niektórych innych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych⁶, sporządzona w Toki dnia 14 września 1963 r.;
 - b.) Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi⁷, sporządzona w Hadze dnia 16 grudnia 1970 r.;
 - c.) Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego⁸, sporządzona w Montrealu dnia 23 września 1971 r.;
 - d.) Konwencja Pekńska raz Protokół Pekński przyjęte w 2010 r., podczas obrad konferencji dyplomatycznej ICAO odnoszącej się do zagadnienia aktów bezprawnej ingerencji w lotnictwie cywilnym. W związku z rozwojem rynku usług lotniczych, postanowiono wskazanym powyżej aktem wpro-

⁶ Konwencja w sprawie przestępstw i niektórych innych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych, sporządzona w Tokio dnia 14 września 1963 r. (Dz. U. z 1971 r. Nr 15, poz. 147).

⁷ Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi, sporządzona w Hadze dnia 16 grudnia 1970 r. (Dz. U. z 1972 r. Nr 25, poz. 181).

⁸ Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, sporządzona w Montrealu dnia 23 września 1971 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 8, poz. 37).

dzić zmiany do konwencji montrealskiej z 1971 oraz haskiej z 1970 r. Podczas obrad najwięcej kontrowersji wzbudziły założenia odnoszące się m.in. do zdefiniowania broni biologicznej, chemicznej oraz materiałów rozszczepialnych. W ostatecznym rozrachunku przeniesiono liczne pojęcia z konwencji zmienionej protokołem SUA z 2005 r.⁹

Oprócz regulacji o zasięgu międzynarodowym, warto wskazać na efektywne wdrażanie wspólnej dla Unii Europejskiej polityki lotniczej. G. Zając wskazuje, że poziom zaawansowania wdrażania polityki lotniczej jest na wysokim poziomie, co powinno stanowić wzór dla innych rodzajów polityk unijnych. Ponadto, podnosi, że „taki stan rzeczy świadczy o stworzeniu wysokich standardów w zakresie bezpieczeństwa ruchu lotniczego”¹⁰.

Wyróżnić należy poszczególne przepisy Unii Europejskiej dotyczące ochrony lotnictwa w tym m.in.:

- 1.) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady WE na 849/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r., zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 ustanawiające wspólne zasady w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego¹¹;
- 2.) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady WE nr 300/2008 z dnia 11 marca 2008 r., w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego i uchylające rozporządzenia (WE) nr 2320/2002¹²;

W krajowym ustawodawstwie nie odnajdziemy aktów normujących ochronę lotnictwa cywilnego, aczkolwiek zagadnienia odnoszące się do bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego podlegają ogólnym regulacjom. Ustawa Prawo lotnicze¹³ uwzględnia przepisy nakładające obowiązki z Załącznika 17 Konwencji Chicagowskiej, odsyła również do odrębnych regulacji. W krajowym akcie prawnym, wspomnianym powyżej, przewidziano działanie Rady Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego przy ministrze właściwym ds. transportu. Ponadto, nałożono na Radę Ministrów obowiązek ustalenia krajowego programu ochrony lotnictwa cywilnego; wydania rozporządzenia odnoszącego się do organizacji ochrony, działań mających na celu zapobieganie sytuacją wpływającym w sposób negatywny na bezpie-

⁹ Dostępne w sieci WWW pod adresem: http://www.ulc.gov.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=1163 [dostęp dnia 1.05.2013 r.].

¹⁰ G. Zając, *Prawne i organizacyjne rozwiązania w zakresie bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem lotnictwa cywilnego*, [red.] J. Sztucki, M. Gąsior, G. Zając, M. Szczelina, Wrocław 2011, s. 97.

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady WE na 849/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r., zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 ustanawiające wspólne zasady w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady WE nr 300/2008 z dnia 11 marca 2008 r., w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego i uchylające rozporządzenia (WE) nr 2320/2002.

¹³ Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. *Prawo lotnicze* (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. nr 240 poz. 1429 ze zm.).

czeństwo i inne¹⁴. Ponadto, warto zwrócić uwagę na Podręcznik Zarządzania Bezpieczeństwem, zawierający podstawy odnoszące się do kwestii wskazanych w artykule.

Rozszerzenie zakresu prawodawstwa odnoszącego się do bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego jest nieuniknione, spowodowane coraz częstszymi próbami zamachów przy użyciu statków powietrznych. Projekty mające na celu wzmocnienie skuteczności działań wobec aktów bezprawnej ingerencji mają charakter prewencyjny. Niestety większa część rozwiązań prawnych dokonywana jest po wyniknięciu sytuacji zagrażających życiu, zdrowiu pasażerów i osób postronnych.

Pojęcie bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym

*Securitologia*¹⁵, czyli nauka której przedmiotem badań jest człowiek i jego potrzeby oraz działalność organizacji społecznych, jest efektem badań prowadzonych w zakresie bezpieczeństwa. Oczywiście, wyróżnić można jeszcze inne kierunki rozwoju nauk odnoszących się do tematyki bezpieczeństwa, jednakże każda z nauk społecznych określa bezpieczeństwo społecznego podmiotu, jako możliwość zaspokojenia potrzeb jednostki wynikających z jego obcowania w danym środowisku, w którym możemy wyróżnić realne i potencjalne zagrożenia dla wskazanej możliwości¹⁶.

Przedmiotem bezpieczeństwa w myśl artykułu są operacje lotnicze, natomiast podmiotem bezpieczeństwa mogą być zarówno pojedyncze jednostki, grupy społeczne, narody, społeczności międzynarodowe, jak i cała ludzkość. W związku z powyższym wyodrębnić należy takie rodzaje bezpieczeństwa jak: bezpieczeństwo indywidualne; grupowe; narodowe; międzynarodowe¹⁷.

Conditio sine qua non dla powodzenia wdrażania procedur bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym jest umiejętność zarządzania ryzykiem. Podejmując się zdefiniowania bezpieczeństwa odnajdziemy w literaturze wskazanie, iż w języku angielskim nie ma jednoznacznego odpowiednika tego słowa. Wskazać należy na dwa określenia odnoszące się do tego zagadnienia, a mianowicie: *safety* oraz *security*. Pierwszy termin dotyczy stanu bezpieczeństwa osiągniętego, drugi nawiązuje do

¹⁴ M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, op. cit., s. 444.

¹⁵ L.F. Korzeniowski, *Securitologia. Nauka o bezpieczeństwie człowieka i organizacji społecznych*, EAS., Kraków 2008 r.

¹⁶ R. Szpyra, *Bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego z perspektywy konceptualnego modelu bezpieczeństwa*, w *Bezpieczeństwo i ochrona lotnictwa cywilnego* [red.] A. K. Siadkowski, A. Tomasiak, Poznań 2012, s. 9.

¹⁷ S. Koziej, *Wstęp do teorii i historii bezpieczeństwa (skrypt internetowy)*, Warszawa/Ursynów 2010, s. 2.

budowy systemu bezpieczeństwa oraz zapewnienia bezpieczeństwa¹⁸. W powyższy sposób należy rozumieć bezpieczeństwo w ujęciu lotnictwa cywilnego. Specjaliści z zakresu lotnictwa, w tym E. Cieślak wskazuje podstawowe kwestie odnoszące się do bezpieczeństwa w lotnictwie, poprzez przedstawienie zagadnienia subiektywizmu podmiotów w postrzeganiu bezpieczeństwa. Naukowiec wskazał, że powyższe prowadzić może do sytuacji w której odmienne podmioty, w obliczu analogicznych niebezpieczeństw, w sposób zróżnicowany oceniają potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa. Ponadto, podejmują odmienne działania i zadowolają się całkowicie różnym od siebie stanem końcowym¹⁹.

Istotnym z punktu widzenia omawianego zagadnienia jest zaznaczenie roli profilaktyki zmierzającej do poprawy bezpieczeństwa lotniczego na różnych poziomach. Powyżej wskazano na rozwiązania legislacyjne, które wpływają na poprawę sytuacji bezpieczeństwa operacji lotniczych. Jednakże, sama poprawa bezpieczeństwa polega również na działaniu podmiotów społecznych zmierzających do aktualizacji ich zasobu informacji o sytuacji związanej z funkcjonowaniem podmiotów konfliktowych, jak też uzyskiwaniem wiedzy z zakresu zdolności oraz strategii działania wspomnianych jednostek²⁰. Wiadomo, że na wypadek lotniczy składa się wiele czynników, wydarzeń następujących po sobie. Dlatego też, należy zwrócić uwagę na wszystkie elementy funkcjonowania komunikacji lotniczej. Poczynając od doboru personelu lotniczego, przeszkoleniu pilotów, kończąc na zabezpieczeniu sprzętu, dbaniu o jego niezawodność. Zarządzanie bezpieczeństwem powinno polegać na permanentnym monitoringu oraz pozyskiwaniu informacji, wskazujących na potencjalne zagrożenie, bądź problemy istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa²¹.

Tak przedstawione pojęcie bezpieczeństwa, stawia przed specjalistami wyzwanie w zakresie polepszenia poczucia bezpieczeństwa pasażerów korzystających z usług danego przewoźnika. Jednakże, nie można myśleć o bezpieczeństwie operacji lotniczych wyłącznie w aspekcie przewozów lotniczych. Zapewnienie bezpieczeństwa na terenie terminalu lotniczego jest równie istotne, jak zagwarantowanie go podróżującym statkiem powietrznym. Dlatego też wszelkie procedury, pomimo czasem negatywnych reakcji pasażerów są uzasadnione zapewnieniem bezpieczeństwa osób korzystających z transportu lotniczego.

¹⁸ A. Krawczyk, M. Bielski, *Bezpieczeństwo ruchu lotniczego*, Bezpieczeństwo Pracy – Nauka i Praktyka 2010: 04.

¹⁹ E. Cieślak, *Bezpieczeństwo w lotnictwie* [w:] *Materiały z konferencji „Bezpieczeństwo i niezawodność oraz rozwój lotnictwa w regionach”*, t. I, *Bezpieczeństwo i niezawodność w lotnictwie*, [red.] B. Jancelewicz, Toruń 2009, s. 24.

²⁰ R. Szypra, *Bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego z perspektywy konceptualnego modelu bezpieczeństwa*, w *Bezpieczeństwo i ochrona lotnictwa cywilnego*, [red.] A. K. Siadkowski, A. Tomasiak, op. cit., s. 10.

²¹ A. Krawczyk, M. Bielski, *Bezpieczeństwo ruchu lotniczego*, Bezpieczeństwo Pracy – Nauka i Praktyka 2010: 04

Bezpieczeństwo a terroryzm

Nieodzownym elementem zazębiającym się z punktu widzenia tematyki bezpieczeństwa branży lotniczej jest wskazanie na zagrożenie terroryzmem lotniczym cywilnego. Wspomniany problem wynika z istnienia potencjału terrorystycznego oraz doktryn. Wszelkie zamachy terrorystyczne z użyciem statków powietrznych mogą być również wynikiem sprzecznych interesów dwóch, bądź większej ilości podmiotów²². W literaturze spotkać można się z stwierdzeniem, że celem ataku terrorystycznego jest, oprócz popełnienia przestępstwa, również wywołanie określonego efektu oraz reakcji władz bądź opinii publicznej²³.

Ustalenie definicji terroryzmu lotniczego nie jest proste, istnieje wiele definicji, na które należałoby zwrócić uwagę. Jednakże na cele opracowania przyjęto pojęcie stworzone przez Z. Galickiego, który wskazuje, że terroryzm lotniczy to: „*akty terroryzmu skierowane przeciwko żegludze powietrznej i zagrażające jej bezpieczeństwu*”²⁴. Natomiast, pojęcie terroryzmu zdefiniowane zostało w Nowej Encyklopedii Powszechnej PWN poprzez wskazanie, że jest to „*(...) różnie umotywowane ideologicznie, planowane i zorganizowane działania pojedynczych osób lub grup, skutkujące naruszeniem istniejącego porządku prawnego, podjęte w celu wymuszenia d władz państwowych i społeczeństwa określonych zachowań, często naruszające dobra osób postronnych. Działania te są realizowane z całą bezwzględnością, a pomocą różnych środków, w warunkach specjalnie nadanego im rozgłosu i celowo wytworzonego w społeczeństwie lęku*”²⁵.

Pierwszy akt terrorystyczny w lotnictwie cywilnym nastąpił w 1930 r. Pamiętną datą w historii lotnictwa jest 11 września 2001 r., kiedy to nastąpił zmasowany atak na Stany Zjednoczone Ameryki poprzez porwanie czterech samolotów amerykańskich linii lotniczych. Wydarzenie to okazało się tragiczne w skutkach, życie straciło ok. 3 tys. osób²⁶.

Od wspomnianego wydarzenia nastąpiło wiele prób zamachów terrorystycznych. Jednym z nich był nieudany zamach w samolocie lecącym z Amsterdamu do Detroit w 2009 r. Pomimo próby odpalenia ładunku wybuchowego podczas

²² R. Szpyra, *Bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego z perspektywy konceptualnego modelu bezpieczeństwa*, w *Bezpieczeństwo i ochrona lotnictwa cywilnego* [red.] A.K. Siadkowski, A. Tomasik, op.cit., s. 18.

²³ M. Majczak, *Współczesny terroryzm zagrożeniem dla bezpieczeństwa światowego. Zwalczenie terroryzmu*, s. 6.

²⁴ Z. Galicki, *Terroryzm lotniczy w świetle prawa międzynarodowego*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1980, s. 34.

²⁵ *Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*, t. 5, Warszawa 1997, s. 800.

²⁶ K. Liedel, *Zagrożenie terroryzmem lotniczym w XXI wieku [w:] Reagowanie państwa na zagrożenie terroryzmem lotniczym*, red. A. Glen, Warszawa 2010, s. 34.

lądowania na lotnisku docelowym, nie doszło do eksplozji. Z ekspertyz śledczych wynika, że próba zamachu nie udała się z powodu zbyt małego zapalnika²⁷.

Przytoczone przypadki wskazują na konieczność opracowywania nowych technik wykrywania przestępczości podczas weryfikacji pasażerów przed odlotem statków powietrznych. Pomimo kontroli, osoby podejrzane często znajdują się na pokładach samolotów, przez co stwarzają zagrożenie dla pasażerów. Niestety, nie udało się dotychczas stworzyć rozwiązania idealnego, które pozwoliłoby korzystającym z transportu lotniczego czuć się bezpiecznie w 100%.

Istnieją zabezpieczenia, protokoły, instrukcje, które pomagają zmniejszyć dyskomfort lotu oraz pomóc w identyfikacji osób mogących mieć związki z grupami przestępczymi. Rozwiązania odnoszące się do strategii bezpieczeństwa są wciąż unowocześniane i uzupełniane o dodatkowe zapisy, co wskazuje na mobilizację państw, które podjęły próbę zwalczania terroryzmu na świecie. Działania zabezpieczające, eliminujące bądź redukujące potencjał terrorystyczny podejmowane są przez specjalistyczne organy państwowe, w tym siły zbrojne, różnorodne służby specjalne czy organy dysponujące możliwościami różnych oddziaływań tj. finansowych, gospodarczych czy kulturowych²⁸.

Podsumowanie

Aspekt bezpieczeństwa operacji lotniczych jest elementem badań naukowców na całym świecie. Powyższe uwarunkowane jest odsetkiem szkód, jakie może wywołać katastrofa lotnicza, zarówno dla przewoźnika jak i dla osób trzecich. Wszelkie regulacje są poparte konsultacjami pomiędzy poszczególnymi wyspecjalizowanymi organami. Dzięki aktywnej postawie organizacji i instytucji lotniczych, prawodawstwo w przedmiotowym zakresie jest rozbudowane, a poziom uregulowań charakteryzuje się szczegółowością oraz wysokim poziomem fachowości.

Wydawałoby się, że wszelkie elementy odnoszące się do aktów bezprawnej ingerencji, kwestii procedury podczas odpraw, przewozu bagażu i innych aspektów są już uregulowane. Jednakże, nie można zapominać ciągłym rozwoju technologii, czego konsekwencją są nowe rozwiązania terrorystów, którzy często jako półśrodek do uzyskania określonego celu. Dlatego też, ciągłe obserwacje w obrębie interesu-

²⁷ Dostępne w sieci WWW pod adresem: <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Za-nieudanym-zamachem-terrorystycznym-stala-Al-Kaida,wid,11807655,wiadomosc.html?ticaid=110889#czytajdalej/> 4.05.2013r.

²⁸ R. Szypra, *Bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego z perspektywy konceptualnego modelu bezpieczeństwa*, w *Bezpieczeństwo i ochrona lotnictwa cywilnego*, [red.] A.K. Siadkowski, A. Tomasiak, op. cit., s. 19.

jących kwestii zapewnienia bezpieczeństwa operacji lotniczych w dobie współczesnego świata, jest niezbędne do zapewnienia stabilności usług lotniczych.

SAFETY OF AIR OPERATIONS IN THE PRESENT WORLD

Key words: safety, flight operations, terrorism

Summary

The article is aimed at presenting some fundamental issues related to the safety of air operations. The author carries out an analysis of the legislation related to the issue of air terrorism that are essential to the proper functioning of the airline industry.

Rafał Kania

SPRAWNE KIEROWANIE PAŃSTWEM W MYŚLI SPOŁECZNO-EKONOMICZNEJ WAWRZYŃCA SUROWIECKIEGO

Słowa kluczowe: sprawne działanie, myśl polityczno-prawna, administracja publiczna, gospodarka wolnorynkowa, prakseologia

Streszczenie

Państwo oraz administracja publiczna mają obowiązek realizacji wielu ważnych celów i zadań. Instytucje publiczne powinny działać sprawnie. Myśl polityczno-prawna daje szereg wskazówek sprawnego rządzenia. Jedną z interesujących koncepcji przedstawił w początkach XIX w. polski myśliciel Wawrzyniec Surowiecki. Dyrektywy sprawnego działania zawarł w swojej koncepcji gospodarki wolnorynkowej. Był przekonany, że jego pomysły, w szczególności dyrektywy praktyczne, mogą być twórczo zastosowane w Księstwie Warszawskim.

Wprowadzenie

We współczesnej nauce rozwija się szereg dyscyplin, których przedmiotem zainteresowania jest sprawnie funkcjonujące państwo, administracja publiczna oraz szeroko rozumiana kategoria podmiotów sektora publicznego. Ich reprezentanci zajmują się badaniem stanu aktualnego organizacji publicznych¹, ale również, a może przede wszystkim, tworzeniem praktycznych dyrektyw i wskazówek pozwalających udoskonalić zorganizowane formy grupowej egzystencji człowieka. Pośród bezpośrednio dedykowanych temu celowi należy wymienić w szczególności naukę administracji oraz, prężnie rozwijające się w ostatnim okresie, zarządzanie publiczne². Patrząc nieco szerzej na omawianą problematykę zauważymy, iż

¹ Termin „organizacja publiczna” został użyty w znaczeniu zaproponowanym przez B. Kożuch. Patrz: idem, *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004, s. 83 i n.

² S. Sudoł, B. Kożuch: *Rozszerzyć nauki o zarządzaniu o zarządzanie publiczne*, [w:] *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, (red.) S. Lachiewicz, B. Nogalski, Warszawa 2010, s. 382 i n.; J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008; O. Lissowski, *Kierunki modernizacji zarządzania publicznego*, [w:] *Osiągnięcia i...*, s. 402 i n.; A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2007, s. 32 i n.; B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne...*; M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011; A. Bosiacki, H. Izdebski,

wspomniane dyscypliny rozwijają się na pograniczu nauk prawnych, ekonomicznych, politologii, socjologii oraz nauk o zarządzaniu. Na poziomie poszukiwań dyrektyw o znaczeniu uniwersalnym plasuje się z kolei teoria organizacji i kierownictwa. Natomiast za filozoficzną podstawę sprawnego działania, pojmowanego jako kategoria ludzkiej aktywności, uznawana jest prakseologia³.

Zważywszy na problem centralny, którym jest poszukiwanie recepty pozwalającej zbudować sprawnie funkcjonujące organizacje ludzkie, takie jak państwo i jego aparat, większość z wymienionych dyscyplin naukowych ma stosunkowo krótki rodowód, jeżeli za punkt wyjścia uznamy moment krystalizacji paradygmatu decydującego o ich odrębności. Czy zatem możemy datować krytyczną refleksję w omawianym zakresie od chwili emancypacji poszczególnych nauk szczegółowych i ich wybicia się na niezależność? Odpowiedź na tak postawione pytanie jest oczywiście przecząca.

Chociaż przedstawiciele wielu dyscyplin współczesnej nauki toczą ożywioną dyskusję na temat fundamentów aksjologicznych, założeń, celów, a także optymalnych struktur podmiotów zaliczanych do szeroko rozumianej kategorii organizacji publicznych, nie są to rozważania nowe, bowiem prekursorów refleksji o sprawnie funkcjonującym państwie i władzy publicznej należy szukać w odległej przeszłości. Wystarczy wspomnieć *Państwo* i *Prawo* Platona⁴ czy *Politykę* Arystotelesa⁵, prekursorów poszukiwań modelu doskonałej organizacji państwowej. Kolejne pokolenia myślicieli wносиły własny, bardzo zróżnicowany, wkład do tej problematyki, dzięki czemu świat idei intensywnie oddziaływał na rzeczywistość, wpływając na ewolucję i przekształcenia rozwiązań ustrojowych i organizacyjnych.

Bez wątpienia rozważania podejmowane we wskazanym obszarze w odleglejszej przeszłości nie były prowadzone według ściśle zalgorytmizowanych założeń metodologicznych. Nie dyskwalifikuje to jednak wyników owych wysiłków intelektualnych, zważywszy w szczególności na fakt, iż dyrektywy wskazujące jak zorganizować sprawne państwo i nim kierować, mają charakter praktyczny, co powoduje, że o ich, nie tyle prawdziwości, co praktycznej skuteczności decydują efekty zastosowania poszczególnych rozwiązań w konkretnych okolicznościach. Tym samym proponowane przez twórców myśli polityczno-prawnej i społeczno-ekono-

A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa 2010.

³ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, wyd. VII, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1982, s. 295 i n.; J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierownictwa*, wyd. 4, Warszawa 1972; W. Gasparski, *Elementy metodologii nauk*, cz. I, niepubl. wykład dla uczestników studium doktoranckiego prowadzonego przez Akademię Leona Koźmińskiego w Warszawie, Warszawa 2009.

⁴ Por.: Platon, *Państwo*, tłum. W. Witwicki, Wyd. Antyk, Kęty 2003; idem, *Prawa*, tłum. M. Maykowska, Wyd. PWN, Warszawa 1960.

⁵ Por.: Arystoteles, *Polityka*, tłum. L. Piotrowicz, Wyd. PWN, Warszawa 1964.

micznej wskazówki działania poddawane są weryfikacji odmiennej, aniżeli ma to miejsce w przypadku nauk opisowych. Przykładem pozytywnego zastosowania dyrektywy praktycznej może być koncepcja trójpodziału władzy Monteskiusza w porządkach ustrojowych wielu współczesnych państw. Natomiast do niezbyt fortunnych przypadków implementacji zaproponowanych rozwiązań teoretycznych należy zaliczyć eksperyment wdrożenia doskonałego modelu ustrojowego Platona w Syrakuzach, czy doktryny marksizmu-leninizmu w państwach Europy Środkowo-Wschodniej w drugiej połowie XX w.⁶

Z powyższych rozważań płynie konkluzja, iż refleksja na temat sposobów optymalnej organizacji grupowych form egzystencji człowieka jest prawie tak stara, jak samo istnienie sformalizowanych struktur społecznych. Jednak z uwagi na skrajne odmienności uwarunkowań, w których na przestrzeni dziejów były formułowane różnorodne propozycje dyrektyw działania dotyczących organizacji społeczeństwa i państwa, pewną trudność może rodzić znalezienie spójnego punktu odniesienia do ich porównywania i wyciągania bardziej ogólnych wniosków. Z pomocą przychodzą kategorie prakseologiczne, których uniwersalność pozwala, co prawda w ograniczonym zakresie, porównywać różne koncepcje powstające na przestrzeni dziejów. Pośród nich należy wymienić przede wszystkim takie cechy zorganizowanego działania człowieka lub grupy ludzi jak: sprawność, ekonomiczność, efektywność, skuteczność, korzystność, celowość, racjonalność⁷.

Jak już wcześniej zasygnalizowano, formułowanie dyrektyw pozwalających zorganizować sprawne państwo odbywało się nieprzerwanie na przestrzeni dziejów. Owa refleksja pozwoliła wyewoluować wykorzystywanym przez sprawujących władzę narzędziom od bardzo prostych rozwiązań poprawiających funkcjonowanie państwa, aż do współczesnych złożonych koncepcji zarządzania państwem, administracją oraz podmiotami sektora publicznego. Warto zatem przyjrzeć się pomysłom, które w tym zakresie były tworzone przez myślicieli polityczno-prawnych oraz społeczno-ekonomicznych, nie tylko ze względu na wartość poznania naukowego, ale również w poszukiwaniu uniwersalnych wskazówek dotyczących zarządzania państwem dla dobra wspólnego. Szczególnie interesująca w tym zakresie jest relacja zachodząca między wartościami perfekcyjnymi⁸, celami i zadaniami państwa, proponowaną formą organizacyjną państwa oraz dyrektywami sprawnościowymi pozwalającymi w praktyce zrealizować zaproponowany model teoretyczny.

⁶ Na prekursorów prakseologii w szczególności w myśli politycznej zwracał uwagę T. Pszczołowski [w:] idem, *Zasady sprawnego działania*, Warszawa 1967, wyd. IV, s. 34 i n.

⁷ Patrz szerzej: T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978.

⁸ W znaczeniu aksjologicznym wartości perfekcyjne to takie, które są autoteliczne i nie wymagają bezwzględnego powiązania z celami praktycznymi, jak ma to miejsce w przypadku dyrektyw sprawnościowych, por.: W. Tyburski, *Elzenberg*, Warszawa 2006, s. 37 i n.

Wawrzyniec Surowiecki (1769-1827) – życie i dzieło

Jednym z prekursorów nowoczesnego w nauce polskiej w początkach XIX w. myślenia w kategoriach ekonomicznych o zagadnieniach społeczno-politycznych, zawierających również wątki poświęcone sprawnemu państwu, był urodzony w 1769 r. w Imielnikach nieopodal Gniezna Wawrzyniec Surowiecki. Chociaż rodzice jako drogę życiową wyznaczyli młodemu Wawrzyńcowi posługę kapłańską, jednak słaby stan zdrowia spowodował, że ostatecznie zrezygnował z kształcenia w seminarium Księży Misjonarzy. Po okresie krótkich studiów w Akademii Lwowskiej przez kilka lat pracował jako prywatny nauczyciel dzieci magnackich. Przy tej okazji odbył kilka interesujących podróży, w tym do Wiednia i Drezna. Po utworzeniu Księstwa Warszawskiego podjął pracę w administracji państwowej. Karierę urzędniczą kontynuował również w początkowym okresie istnienia Królestwa Polskiego aż do roku 1821. Był również członkiem Warszawskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk. Ponadto w latach 1811-1813 prowadził wykłady w Szkole Prawa i Administracji w Warszawie⁹.

Zainteresowania naukowe Surowieckiego koncentrowały się głównie wokół zagadnień społecznych, historycznych oraz ekonomiczno-gospodarczych. Jest uznawany za jednego z prekursorów ekonomii politycznej w nauce polskiej. W szczególności upodobał sobie jednak prowadzenie studiów w zakresie statystyki oraz historii uzupełnionej o wątki antropologiczne. Prowadzone badania miały jednak wymiar nie tyle teoretyczny, co praktyczny. Myśliciel poszukiwał bowiem odpowiedzi na pytania dotyczące przyczyn słabości i zacofania Polski. Jego rozważaniom przyświecał cel wybitnie pragmatyczny. W oparciu o racjonalne przesłanki chciał stworzyć solidne naukowe podstawy dla tworzenia praktycznego programu rozwoju ziem polskich oraz jej mieszkańców. Pośród spuścizny pisarskiej myśliciela należy wymienić w szczególności: „*Uwagi względem poddanych w Polsce i projekcie ich uwolnienia*” (1807), „*O upadku przemysłu i miast w Polsce*” (1810), „*O rzekach i splawach krajów Księstwa Warszawskiego*” (1811), „*O statystyce Księstwa Warszawskiego*” (1812), „*Uwagi o cechach*” (1816), „*Śledzenie początku narodów Słowiańskich*” (1820)¹⁰.

⁹ Patrz szerzej: A. Gella, *Wawrzyniec Surowiecki*, Wrocław-Warszawa 1958, s. 13 i n.; K. Chojnicka, M. Jaskólski (red.), *Słownik historii doktryn politycznych*, t. 5, Warszawa 2012, s. 684 i n.; U. Zagóra-Jonszta (red.), *Polska klasyczna myśl ekonomiczna na tle angielskiej i francuskiej*, Katowice 2009, s. 104 i n. Szerzej o Szkole Prawa i Administracji w Warszawie patrz: R. Kania, *Myśl polityczno-prawna Franciszka Ksawerego Szaniawskiego (1768-1830)*, Płock 2012, s. 32 i n.

¹⁰ Ibidem.

Fundament aksjologiczny sprawnego państwa

Podjmując rozważania o katalogu nadrzędnych wartości, stanowiących fundament aksjologiczny decydujący o organizacji i funkcjonowaniu sprawnego państwa, należy na wstępie wskazać główne źródła inspiracji intelektualnej Surowieckiego. Pomimo pobytu w Niemczech, gdzie istniały sprzyjające okoliczności do bezpośredniego obcowania z filozofią niemiecką, w szczególności znajomości dzieł Kanta, myśliciel pozostawał sceptycznie nastawiony do filozofii idealistycznej. Jego postawa światopoglądowa została ukształtowana głównie przez tradycję oświeceniową oraz założenia wczesnego liberalizmu, wraz z rozwijającą się prężnie klasyczną ekonomią polityczną eksponującą koncepcję kapitalistycznych stosunków gospodarczych. W przeciwieństwie do idealizmu niemieckiego autorzy wymienionych doktryn starali się uzyskać solidne podstawy empiryczne i uzasadnienie praktyczne dla swoich twierdzeń. Źródła inspiracji myśliciela uzupełniał historyzm, wpływający na przekonanie o istnieniu obiektywnych zjawisk społecznych i ekonomicznych występujących na przestrzeni dziejów. W szczególności doceniał rolę badań ilościowych, pozwalających na odkrywanie obiektywnych praw rządzących życiem społecznym¹¹. W konsekwencji można wskazać trzy podstawowe źródła inspiracji myśliciela: oświeceniowy empiryzm i sensualizm, ekonomię polityczną oraz historię.

Konsekwencją akceptowanych źródeł inspiracji było odrzucenie norm aksjologicznych abstrahujących od uwarunkowań istniejącej rzeczywistości. Należy przyjąć, iż w koncepcji Surowieckiego wartości perfekcyjne nie stanowiły punktu wyjścia dla optymalnego porządku społecznego. Przeciwnie, stanowiły konsekwencję istniejącej rzeczywistości. Porządek społeczny oraz właściwie zorganizowane państwo, zdaniem myśliciela, muszą uwzględniać naturalną konstrukcję i predyspozycje jednostek. Własny interes oraz możliwość zaspokojenia indywidualnych potrzeb dzięki pracy pozwalającej gromadzić dobra materialne stanowi najsilniejszą potrzebę motywującą działania człowieka. Tej naturalnej predyspozycji nie stłumi, ani nie zmieni żaden system, środki przymusu, czy regulacje prawne. Dlatego zamiast próbować zwalczać to co naturalne w człowieku, państwo powinno wykorzystać predyspozycje jednostek do budowy optymalnych rozwiązań organizacyjnych. Cel ten osiągnie poprzez tworzenie rozwiązań stymulujących człowieka do aktywności i podejmowania działań na rzecz własnego dobra. Wolność osobista, własność prywatna, kreatywność powiązana z pracą, uczciwa konkurencja oraz wolny rynek

¹¹ A. Gella, op. cit., s.21.

powinny stanowić fundament aksjologiczny właściwie zorganizowanego porządku społecznego w państwie¹².

Pośród wymienionych, za wartość o znaczeniu podstawowym, która stanowi warunek *sine qua non* praktycznej organizacji sprawnego państwa, Surowiecki uznawał wolność osobistą wszystkich członków społeczeństwa. Chociaż czynił wolność warunkiem koniecznym obrotu i gospodarki rynkowej, koncentrował się przede wszystkim na jej wymiarze społecznym, humanistycznym, pomimo jednoczesnego uznania społeczeństwa za zjawisko podstawowe i w tym zakresie zyskujące pierwszeństwo przed jednostkami.

Wolność w ujęciu indywidualnym myśliciel postrzegał jako niezbędną podstawę rozwoju całego społeczeństwa. Stanowiła dla niego bowiem źródło inicjatywy i kreatywności, i w ten pośredni sposób wpływała na rozwój gospodarczy. W obszarze tworzenia warunków sprzyjających ludzkiej swobodzie widział Surowiecki istotną rolę państwa. Była to przyczyna, dla której myśliciel z gruntu sceptycznie nastawiony do zaangażowania struktur władzy w życie gospodarcze, dopuszczał ograniczony interwencjonizm państwa. Przyzwolenie to obejmowało ingerencję zarówno w zachodzące procesy gospodarcze, jak i życie społeczne, w szczególności w te obszary rzeczywistości, w których pojawiały się zagrożenia niezależne od jednostek, a wpływające niekorzystnie na ich egzystencję¹³.

Surowiecki uważał, że dzięki najszerszemu dopuszczalnemu zakresowi wolności indywidualnej dochodzi w społeczeństwie do naturalnego zrównoważenia sił i znaczenia politycznego wszystkich grup i warstw społecznych. Z drugiej strony podkreślał wagę interesu grupowego i nie wykluczał roli państwa jako moderatora kreującego różne obszary rzeczywistości społecznej. Jednak ingerencja wynikająca z dopuszczalności interwencjonizmu państwowego nie była narzędziem samoistnym. Ściśle łączyła się z działaniami mającymi na celu stworzenie warunków stymulujących indywidualną aktywność gospodarczą. „Tam gdzie mieszkańcom się nie przeszkadza, tam wszystkie rodzaje przemysłu wiążą się nawzajem zyskiem i współbieżaniem”¹⁴.

Zdaniem Surowieckiego, nieuzasadnione ograniczenia wolności mieszkańców stanowią podstawowy hamulec rozwoju państwa, ponieważ działania takie eliminują wszelką kreatywność i przedsiębiorczość, a także osłabiają motywację jednostek do zaangażowania w podejmowane działania. W omawianym zakresie myśliciel rozumował systemowo. Dowodził bowiem, że ograniczenie lub całkowite odebranie wolności osobistej przedstawicieli którejkolwiek z części społeczeństwa,

¹² W. Surowiecki, *O upadku przemysłu i miast w Polsce*, [w:] *Dziela Wawrzyńca Surowieckiego*, Kraków 1861, s. 24, 29 i n.

¹³ *Ibidem*, s. 27, 86.

¹⁴ *Ibidem*, s. 71.

wpływa na opóźnienie cywilizacyjne całego państwa. Dostrzegał tym samym zależności strukturalne i funkcjonalne wszystkich elementów zorganizowanej całości, jaka są społeczeństwo i państwo. Wolność stymuluje rozwój ponieważ efekty pracy jednostek, w szczególności odkrycia i wynalazki, stanowią ostatecznie dobro wspólne całej społeczności¹⁵.

Surowiecki był apologetą własności prywatnej, która urastała w jego poglądach do rangi jednej z podstawowych wartości konstytuujących fundament aksjologiczny właściwie zorganizowanego państwa, w szczególności panujących w nim stosunków społecznych. Jako reprezentant liberalizmu ekonomicznego wskazywał na konieczność wprowadzenia rozwiązań sankcjonujących jej powszechne i nieograniczone występowanie, co stanowić miało naturalną konsekwencję zniesienia wszelkich nieuzasadnionych przejawów jej reglamentacji prawnej lub ograniczeń faktycznych. Własność prywatną uznawał za czynnik, który w decydujący sposób wpływa na rozwój gospodarki, a przez to pośrednio również i państwa. Zauważył przy tym, że dążenie do uzyskania własności jest naturalną i wrodzoną potrzebą człowieka. Pozyskanie różnorodnych dóbr materialnych stanowi główną motywację do podejmowania aktywności, ponieważ wiąże się z chęcią poprawy własnego bytu. Mobilizuje jednostki do podejmowania działań i znoszenia wyrzeczeń. Myśliciel uważał również, że dążenie to wpływa korzystnie na kształtowanie postaw patriotycznych mieszkańców. Przekonanie o pozostawianiu ilości zgromadzonych dóbr w ścisłej zależności od pracowitości, zręczności i kreatywności jednostki, stanowiło także przeniesienie na grunt społeczny idei sprawiedliwości naturalnej. Była to w rozumowaniu Surowieckiego ekwiwalentna nagroda za właściwe wykorzystanie posiadanych predyspozycji psycho-fizycznych¹⁶.

Wskutek uznania nadrzędności idei wolności wraz z koherentną wobec niej ideą własności prywatnej stało się możliwe określenie kolejnej z kluczowych wartości aksjologicznych. Była nią prowadzona w ramach wolnej konkurencji swobodna rywalizacja między talentami, kreatywnością i pracowitością jednostek. Surowiecki uważał, że jest to doskonały sposób kanalizowania naturalnych instynktów i predyspozycji człowieka. Z drugiej strony podkreślał korzystny efekt oddziaływania rywalizacji na rozwój jego potencjału intelektualnego i osobowościowego, którego wyniki wpływają ostatecznie na doskonalenie państwa. Na płaszczyźnie społecznej najlepsze warunki ku temu stwarza wolny rynek¹⁷.

Ukształtowanie osobowości Surowieckiego w atmosferze intelektualnej Oświecenia, wpłynęło na szczególną estymę, z jaką odnosił się do rzetelnej wie-

¹⁵ Ibidem, s. 28 i n.

¹⁶ Idem, *Zdanie o piśmie Z.D. Chodakowskiego*, [w:] *Dziela...*, s. 474; idem, *O upadku przemysłu...*, s. 126.

¹⁷ Idem, *O upadku przemysłu...*, s. 58-59, 70, 84, 87, 145.

dzy, stanowiącej wynik odpowiedniego wykorzystania potencjału intelektu. Choć zdawał sobie sprawę z ograniczonych zdolności poznawczych gatunku ludzkiego, zajmował w tej kwestii stanowisko utylitarne. Był przekonany, że znaczna część zdolności intelektualnych nie została jeszcze w pełni wykorzystana i odpowiednio spożytkowana. Poprawa w tym zakresie wpłynęłaby niewątpliwie na doskonalenie państwa oraz jakości jego funkcjonowania¹⁸.

Aby wolność osobista, własność prywatna oraz potencjał intelektualny wyzwalały w warunkach rywalizacji mogły zacząć przynosić pożądane skutki, każde przedsięwzięcie wymaga włożenia przez człowieka niezbędnego nakładu pracy. Surowiecki podnosił pracę człowieka do wartości konstytuujących właściwy porządek aksjologiczny w państwie. Nie mogło być inaczej, skoro głosił, iż praca doskonali zarówno jednostki w ich wymiarze intelektualnym, moralnym oraz fizycznym, jak również całe społeczeństwo, dzięki pożytkom stanowiącym jej efekty społeczno-gospodarcze¹⁹.

Eksponując elementy składowe akceptowanego systemu wartości należy podkreślić, że szczególnym rysem poglądów Surowieckiego był umiar, przekonanie o praktycznej skuteczności stosowania „zasady złotego środka” podczas poszukiwania rozwiązań problemów społecznych i budowania optymalnej formy społecznej egzystencji człowieka²⁰.

Podstawowe cele i zadania państwa

Jak wszystkie organizacje, a przede wszystkim ich szczególny rodzaj - instytucje, państwa nie powstały bez określonego celu. Trudno wyobrazić sobie bowiem wykreowanie jednej z najbardziej skomplikowanych form organizacyjnych społeczności ludzkich dla samego ich istnienia. Surowiecki również podzielał ten sposób myślenia. Analiza poglądów myśliciela pozwala na dokonanie zbiorczego zestawienia najważniejszych celów i zadań, które stawiał przed państwem. Celem istnienia tej kategorii instytucji było tworzenie odpowiednich warunków dla wielowymiarowej, pełnej afirmacji istoty ludzkiej. Myśliciela należy uznać za przedstawiciela atomizmu społecznego, a także w pewnym zakresie również za reprezentanta umiarkowanego hedonizmu. Eksponował prawo każdego człowieka do szczęścia, które pojmował w duchu liberalnym, utylitarystycznym i materialistycznym. Człowiek ma prawo do godnego, bezpiecznego, wolnego i dostatniego życia.

¹⁸ Ibidem, s. 34 i n., 38, 148-150; idem, *List do przyjaciela mieszkającego nad rzeką Wartą*, [w:] *Dziela...*, s. 221-222.

¹⁹ Idem, *O upadku przemysłu...*, s. 11 i n., 89.

²⁰ A. Gella, op. cit., s. 174.

Rolą państwa jest ułatwianie jednostkom osiągnięcie tego stanu dzięki ich aktywności. Obowiązkiem rządzących jest także zapewnienie mieszkańcom podstawowych środków do życia. Tylko w ten sposób możliwe jest związanie człowieka z danym miejscem, społeczeństwem i państwem²¹.

Z tak pojmowanym nadrzędnym celem wiązało się szereg zadań oraz celów pośrednich państwa. Przede wszystkim powinno ono dążyć do zapewnienia ochrony przed niebezpieczeństwami zagrażającymi egzystencji jednostek. Zakres tego zadania koncentrował się przede wszystkim na ochronie przed czynnikami zewnętrznymi. Surowiecki szczególnie eksponował konieczność ochrony rodzimych przedsiębiorców przed konkurencją zagraniczną wspieraną przez obce rządy, chociaż nie sprowadzał podejmowanych działań do czystego protekcjonizmu i barier celnych. Przeciwnie, sugerował raczej podejmowanie działań zwiększających w sposób naturalny konkurencyjność rodzimych przedsiębiorców oraz całej gospodarki.

Kolejnym zadaniem państwa miało być zapewnienie porządku wewnętrznego, poprzez tworzenie warunków pozwalających rozwinąć się wolnemu rynkowi i nieograniczonej konkurencji, stanowiącej podstawę pełnej afirmacji natury ludzkiej na płaszczyźnie społecznej. Wsparciem miała być również aktywność państwa w zakresie stymulacji rozwoju gospodarki stanowiącej, w przekonaniu myśliciela, podstawowe źródło bogactw, które z kolei wpływało na uzyskanie przewagi konkurencyjnej i decydowało o faktycznej sile państwa. Z powyższymi zadaniami integralnie wiązało się również dołożenie szczególnych starań rządzących do rozwoju i kumulacji ludzkiego potencjału intelektualnego. Kształcenie miało wyzwolić kreatywność jednostek, które dążąc do własnego szczęścia, będą również współuczestniczyć w budowaniu dobra wspólnego i pomyślności państwa.

Wizja społeczeństwa i państwa w poglądach Surowieckiego

Surowiecki dostrzegał znaczne ograniczenia człowieka wynikające z jego konstrukcji psychofizycznej. Chociaż jednostka ludzka dysponuje wolną wolą, to jej faktyczna swoboda zostaje w istotny sposób ograniczona przez prawa przyrody, którym również podlega gatunek ludzki. W wyniku wspomnianych uwarunkowań, dzięki posiadanej autonomii człowiek może zagospodarować jedynie przestrzeń wyznaczoną granicami obiektywnego porządku naturalnego²².

Konsekwencją przyjętych założeń filozoficzno-antropologicznych było uznanie ścisłego związku człowieka ze środowiskiem naturalnym. Myśliciel żywił

²¹ W. Surowiecki, *O upadku przemysłu...*, s. 151.

²² Idem, *List do J.K. Szaniawskiego członka TNP i asesora Dyrekcji Sprawiedliwości*, [w:] *Korespondencja w materiach obrazu kraju i narodu rozjaśniających*, List XLII z 30 XI 1807 r.

jednak przekonanie, iż rozwój cywilizacyjny będący pochodną naturalnej aktywności człowieka, pozwoli ludziom podporządkować w coraz szerszym zakresie otaczający świat. O pomyślności podejmowanych działań decyduje bowiem nie tyle sama przyroda, kreująca zewnętrzne warunki ludzkiej egzystencji, co raczej podejmowany trud pokonywania przeszkód i nieugięta wola tworzenia. Naturalne siły tkwiące w istotach ludzkich jawiły się Surowieckiemu jako podstawowa przyczyna rozwoju, główne „źródło bogactwa kraju” i pomyślności państwa. Ściśle łączył się z nią również przyrost naturalny, ponieważ wzrost populacji, był również uznawany jako jeden z kluczowych warunków efektywnej organizacji procesów i zjawisk gospodarczych, w tym racjonalnego podziału pracy²³.

W procesie rozwoju form życia zbiorowego, który prowadził do współczesnego myślicielowi stanu społeczeństwa, decydującą rolę odegrały dominujące cechy osobowościowe przeważające wśród członków poszczególnych społeczności. To one, zdaniem Surowieckiego, leżą u podstaw decyzji o wyborze zajęcia, wpływają na zasady organizacji życia grupowego, kształt sfery *sacrum*, istniejące formy ustrojowe. Naturalne predyspozycje jednostek są bodźcami silniejszymi aniżeli czynniki zewnętrzne, takie jak klimat czy sytuacja polityczna²⁴.

Poszukując dostatecznie uzasadnionej hipotezy wyjaśniającej powstanie społeczeństw Surowiecki odrzucał oświeceniową teorię umowy społecznej. Jego zdaniem główną przesłanką leżącą u podstaw tego procesu była konieczność zaspokojenia bieżących potrzeb niezbędnych do podtrzymania jednostkowej egzystencji ludzkiej. Zauważył również istnienie zjawiska mającego decydujący wpływ na kształt zorganizowanych form egzystencji grupowej. Wraz z rozwojem społeczeństw i przyrostem demograficznym, rośnie ilość i jakość potrzeb materialnych człowieka, które z kolei wpływają na dalsze przekształcenia rozwiązań społeczno-ustrojowych²⁵.

Potrzeby ludzkie stanowiły, zdaniem Surowieckiego, główną siłę napędzającą rozwój ludzkości. Myśliciel wyróżnił potrzeby elementarne i „wygodowe”. Zaspokojenie pierwszych jest konieczne do zachowania trwałości egzystencji i dotyczyą wszystkich. Natomiast do zaspokojenia potrzeb „wygodowych” dążą tylko ci, którzy wcześniej osiągnęli satysfakcję wynikającą z braku odczuwania potrzeb elementarnych i jednocześnie uświadomili sobie istnienie potrzeb drugiego rodzaju. Myśliciel dostrzegł również stały proces przemian w katalogu potrzeb, odbywający się wraz z rozwojem cywilizacyjnym. W jego konsekwencji potrzeby, które wcześniej były uznawane za „wygodowe”, stawały się elementarnymi, a naturalne dąże-

²³ W. Surowiecki, *O statystyce Księstwa Warszawskiego*, za: A. Gella, op. cit., s. 145.

²⁴ A. Gella, op. cit., s. 57.

²⁵ *Ibidem*, s. 58-59.

nie do poprawy własnego bytu powoduje kreowanie kolejnych potrzeb „wygodowych”²⁶.

Przyjęcie powyższych założeń antropologicznych skutkowało sformułowaniem hipotezy zakładającej, że przyczyna połączenia ludzi w społeczeństwa stanowiła wynik oddziaływania norm prawa natury. Surowiecki podkreślał jednocześnie ważną kwestię wpływającą na jego widzenie rozwoju sprawnego państwa. Natura nigdy nie wytwarza wszystkich zasobów potrzebnych człowiekowi. Skutkiem tego niejako popycha ludzi ku sobie, a ci łączą się w większe społeczności pozwalające przezwyciężyć ograniczenia dzięki współdziałaniu i wzajemnej pomocy²⁷.

Pomimo akceptacji egoizmu jednostek oraz atomizmu społecznego charakterystycznego w szczególności dla doktryn liberalnych, utylitarnych oraz realizmu politycznego, poglądy społeczne Surowieckiego zostały zabarwione ideą solidarystyczną, wynikającą z przekonania o naturalnej zbieżności interesów indywidualnych i dobra wspólnego. Jednocześnie pozostając wierny założeniom liberalizmu gospodarczego, nie godził się na całkowite zepchnięcie partykularnych interesów jednostek na dalszy plan, w imię dobra społeczeństwa i państwa. To właśnie warunki umożliwiające pełną afirmację ludzkiej wolności na gruncie swobodnej konkurencji i wolnego rynku prowadzą do zaspokojenia jednostki, stanowiąc praktyczne urzeczywistnienie idei dobra powszechnego we właściwie zorganizowanym państwie²⁸.

Podczas analizy procesu kształtowania porządku społecznego, której wnioski mogłyby posłużyć jako podstawa budowania sprawnego państwa, zapewne z racji swoich zainteresowań naukowych, Surowiecki marginalizował własne zainteresowanie aspektami polityczno-prawnymi istniejącej rzeczywistości. Koncentrował się głównie na analizie jej przyczyn społeczno-ekonomicznych, dla których oś stanowiła rywalizacja jednostek i grup o osiągnięcie przewagi ekonomicznej i uzyskanie dominującej pozycji w społeczeństwie. W konsekwencji owej rywalizacji zwycięzcy przejmowali władzę i narzucali pozostałym porządek ustrojowy oraz prawny korzystny dla własnych celów, uzależniając jednocześnie w ten sposób od siebie pozostałą część społeczeństwa²⁹.

Obserwując zjawiska społeczne Surowiecki zauważył i docenił znaczenie religii w procesie kształtowania porządku społecznego. Siły jej oddziaływania upatrywał w odczuwanej przez człowieka naturalnej potrzebie bezpieczeństwa, opieki i ochrony przed zagrożeniami oraz nawykiem podległości wobec autorytetów. Dostrzegał również proces stopniowej ewolucji religii postępującej równolegle wraz

²⁶ W. Surowiecki, *O upadku przemysłu...*, s. 9.

²⁷ Idem, *O rzekach i splawach krajów Księstwa Warszawskiego*, [w:] *Dziela...*, s. 293.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Idem, *O upadku przemysłu...*, s. 15.

z rozwojem społeczeństwa. Wiązał kształtowanie sfery *sacrum* z procesem formowania elity władzy. Wskazywał, że w każdej społeczności znajduje się grupa lub jednostka, która poprzez posiadanie szerszych horyzontów intelektualnych dostrzega oraz stara się podejmować działania na rzecz interesu całej grupy. Początkowo nie dysponują jednak narzędziami pozwalającymi utrzymać kontrolę nad społecznością. Ostatecznie środkiem do tego celu staje się wykorzystanie słabości jednostek, ich wiary w siły nadprzyrodzone, których wytłumaczenie przekracza zdolności intelektualne człowieka. Aspirujący do przejęcia roli przywódców dokonują interpretacji zjawisk nadprzyrodzonych w sposób pozwalający przejąć kontrolę nad społeczeństwem, dzięki czemu uzyskują zdolność ukształtowania korzystnego dla siebie porządku społecznego. Dodatkowo zgodny z interesami rządzących porządek uzyskuje sankcję teologiczną. Z czasem członkowie danej społeczności dostosowują swój system wartości oraz sposób działania do wyznaczonych norm postępowania. „Bogom zatem przyznano rządy, a ludzie w imieniu bogów zarządzili ludźmi”³⁰.

Postrzeganie społeczeństwa i państwa jako zorganizowanych całości, a także jednostek jako integralnych ich elementów, wymagało odpowiedniego ujęcia. Jedną z dogodnych form prezentacji poglądów na temat powstania i istoty społeczeństwa dostarczyły Surowieckiemu teorie formułowane na płaszczyźnie nauk ścisłych, w szczególności mechaniki. Twierdził, że „*społeczność ludzka podobna jest do maszyny, w której obrót jednego kółka, udzielając się wszystkim innym, sprawia ruch powszechny. Jedna osoba porusza swoim działaniem wiele innych, a cała klasa wszystkie klasy, które ją otaczają*”³¹.

Rozumowanie myśliciela zawierające wątki holistycznego postrzegania organizacji ludzkich wyraźnie sugeruje, iż antycypował założenia teorii systemów społecznych³². Wskazują na to nie tylko poglądy o istnieniu określonej struktury organizacji, w tym wypadku społeczeństwa, ale także dostrzeżenie zależności funkcjonalnych między jej częściami. Ponadto podkreślał istnienie powiązań między elementami systemu w ujęciu horyzontalnym oraz uwzględniał powiązania wertykalne zachodzące pionowo między podsystemami, systemami i nadsystemami.

Prowadząc rozważania o istocie społeczeństwa oraz jego zorganizowanych formach, Surowiecki porównywał funkcjonowanie państwa do „wielkiego gospodarstwa”, w którym skumulowana zostaje wielka ilość potrzeb oraz rąk do pracy, źródeł i sposobów ich zaspokojenia. Za kluczowe dla właściwej organizacji porządku społecznego uznawał społeczno-ekonomiczny wymiar pracy ludzkiej oraz jej racjonalny podział. Poziom specjalizacji zawodowej traktował jako wyraz sta-

³⁰ W. Surowiecki, *Śledzenie początków narodów Słowiańskich*, [w:] *Dziela...*, s. 508.

³¹ Idem, *O rzekach...*, s. 293; idem, *O upadku przemysłu...*, s. 31.

³² L. Bertalanffy, *Ogólna teoria systemów. Podstawy, rozwój, zastosowania*, tłum. E. Woydyłło-Woźniak, Warszawa 1984, s. 223 i n.

nu dojrzałości społeczeństwa, a co za tym idzie, również państwa. Genezy podziału pracy upatrywał w oddziaływaniu na ludzi presji rosnących potrzeb materialnych oraz przyrostu ludności. Zjawiska te łącznie powodowały powstawanie nowych, coraz bardziej wyrafinowanych potrzeb. Podział pracy wpływa na utrwalenie pożądanego porządku społecznego. Wpływa korzystnie na powstawanie wewnętrzpaństwowej równowagi, której naruszenie wpływa destrukcyjnie i prowadzi do upadku organizacji państwowej. Dlatego za niezbędne uznawał utrzymanie właściwych proporcji i relacji między rolnictwem, przemysłem, rzemiosłem i handlem oraz dochowanie należytej troski o ich zrównoważony rozwój³³.

Przyrost naturalny był uznawany przez Surowieckiego za jeden z głównych czynników decydujących o sile państwa. Stosując podejście systemowe do badanej problematyki dostrzegał jednocześnie bezpośredni związek między rozwojem gospodarczym i zaludnieniem, którego wzrost wpływa na zmniejszenie ubóstwa i zacofania. Analizując istotę przyrostu naturalnego, który z kolei w sposób przemożny wpływa na rozwój społeczności ludzkich, myśliciel dokonał podziału przyczyn tamujących ów proces na naturalne oraz będące wynikiem działania człowieka. Szczególnie interesował się drugą grupą przeszkód, których niwelowanie pozostawało w zasięgu ludzkich starań. Pośród nich za podstawowy powód hamowania przyrostu naturalnego uznawał wojny. Kolejną był celibat księży. Również niesprawne rządy, niesprawiedliwość, nierówność, ograniczenie wolności i własności prywatnej, powodują powstawanie ubóstwa, zubożnienia i gnuśności ludzkiej. Niedostatek wywołuje wiele chorób, a w konsekwencji nadmierną śmiertelność. Natomiast jako czynniki sprzyjające przyrostowi naturalnemu myśliciel uznawał dynamiczny rozwój przemysłu, kultury i oświaty³⁴.

Surowiecki nie potrafił wyobrazić sobie bytu współczesnych społeczeństw bez istnienia organizacji państwowej. Aby ta szczególnego rodzaju instytucja mogła właściwie funkcjonować i realizować podstawowy cel swego istnienia, czyli zabezpieczać dobro jednostek, niezbędne stawało się uwzględnienie interesów wszystkich istniejących grup i warstw społecznych w imię szeroko rozumianej solidarności członków społeczeństwa³⁵.

Pomimo koncentracji na problemach społeczno-ekonomicznych właściwie zorganizowanego państwa, w tle rozważań Surowieckiego pojawia się refleksja poświęcona problematyce polityczno-prawnej. Myśliciel pozytywnie odnosił się do „gminowładztwa”, które w pierwotnym kształcie na etapie tworzenia i krystalizowania zorganizowanych form życia ludzkiego, było przejawem praktycznego zastosowania zasad równości, wolności i solidarności łączącej wszystkich członków

³³ W. Surowiecki, *O przyczynach upadku...*, s. 11 i n.

³⁴ Ibidem, s. 24; A. Gella, op. cit., s. 149-150.

³⁵ A. Gella, op. cit., s. 91.

społeczności. Pragmatyzm wynikający z trzeźwej oceny współczesnej autorowi sytuacji międzynarodowej, charakteryzującej się bezwzględną rywalizacją państw, a także uwzględnienie potrzeby tworzenia stabilnej sytuacji wewnętrznej pozytywnie wpływającej na rozwój gospodarczy, kazał jednak dać przewagę skuteczności silnym rządóm monarszym, przy uwzględnieniu jednak reprezentacyjnych elementów w preferowanym ustroju politycznym. Właściwie zorganizowane państwo zapewnia realny wpływ społeczeństwa na istniejącą rzeczywistość, w szczególności obowiązujący porządek prawny. Myśliciel uznawał takie rozwiązanie za korzystniejsze od nieograniczonego „jednowładztwa”³⁶.

W sprawnie funkcjonującym państwie bardzo istotna rola przypadająca, zdaniem Surowieckiego, kadrze urzędniczej i administracji państwowej. Urzędników postrzegał jako „pełnomocników” państwa i rządu oraz sługi narodu. Piętnował traktowanie stanowisk publicznych wyłącznie jako źródła dochodów, splendoru i innych korzyści osobistych. Podkreślał konieczność uświadomienia sobie przez urzędników ciężącej na nich odpowiedzialności za dobro wspólne, integralnie powiązane ze służbą publiczną³⁷.

Wkład Surowieckiego do polskiej myśli społecznej, ekonomicznej i politycznej, co podkreślane jest w literaturze przedmiotu, w znacznej mierze wynika z recepcji klasycznej ekonomii politycznej oraz jej twórczego dostosowania do uwarunkowań panujących w Księstwie Warszawskim. Oryginalność koncepcji wynikała w szczególności z umiejętnego powiązania założeń powstałej w odmiennych warunkach społeczno-politycznych i gospodarczych doktryny oraz panujących na ziemiach polskich uwarunkowań. Chociaż bowiem myśliciel był zwolennikiem kapitalistycznych stosunków społeczno-gospodarczych, potrafił dostrzec słabości klasycznej postaci tego systemu, a także negatywne skutki jego bezrefleksyjnej adaptacji na ziemiach polskich. Uwzględniając panującą sytuację społeczno-gospodarczą twierdził, iż swobodny obrót powinien być w pewnym zakresie kreowany i kontrolowany przez państwo³⁸.

Niezależnie od posiadanych niedoskonałości, porządek kapitalistyczny wydawał się myślicielowi najbardziej odpowiednim modelem organizacji życia społecznego. Był bowiem najbliższy ludzkiej naturze. Chociaż jednak, jak twierdził, człowiek jest w swojej naturze egoistą, odpowiednio ukształtowany może bezkonfliktowo godzić swoje cele z interesami ogółu. Liberalizm gospodarczy i wolny rynek stanowią najlepszą formę kanalizowania ludzkiego egoizmu, wpływają na zastąpienie konfliktów zbrojnych pokojową rywalizacją w realiach wolnego rynku.

³⁶ W. Surowiecki, *O upadku przemysłu...*, s. 19.

³⁷ A. Gella, s. 154.

³⁸ Ibidem, s. 43, 67; W. Bernacki, *Liberalizm polski 1815-1939. Studium doktryny politycznej*, Kraków 2004, s. 62-63, 84 i n., 103 i n.; U. Zagórska-Jonszta (red.), op. cit., s. 104 i n.

Należy przy tym podkreślić, iż także interpretację porządku prawnego naturalnego Surowiecki dokonywał w duchu liberalnym. W jego przekonaniu ustrój kapitalistyczny stanowił formę recepcji norm prawnego naturalnego na gruncie społecznym. Uważał, iż tworzy on dla wszystkich jednostek sytuację równych szans, pozwalających poprzez własne starania poprawić warunki swojej egzystencji, w szczególności ułatwia bogacenie się. Wzrost dobrobytu wpływa także na podniesienie poziomu moralnego jednostek, w szczególności uczciwości i rzetelności³⁹.

Jednym z integralnych elementów porządku kapitalistycznego jest konkurencja. Surowiecki uważał rywalizację rynkową za zjawisko pożądane i pożyteczne zarówno dla jednostek, jak i pojmowanych systemowo, prawidłowo zorganizowanych stosunków społecznych. Widział w niej czynnik wychowawczy oddziałujący na uczestników obrotu gospodarczego, a także mechanizm chroniący interesy klientów. Nabywcy powinni mieć wybór, zarówno produktów, jak i dostawców. Wolna konkurencja stanowi także czynnik naturalnej selekcji uczestników nieograniczonej sztucznymi więzami gry rynkowej. Najslabsi przegrywają i wypadają z rynku⁴⁰.

Chociaż Surowiecki był zwolennikiem konkurencji gospodarczej, to jednak jej nie absolutyzował. Zdawał sobie bowiem sprawę z problemu, jaki może pojawić się w związku z rosnącą liczbą przegranych w rywalizacji wolnorynkowej. W ograniczeniu ujemnych skutków tego zjawiska dostrzegał szczególną rolę państwa. Metodą zapobiegania negatywnym zjawiskom konkurencji naruszającym pożądaną równowagę wewnętrzną może być jego działanie na rzecz wzmocnienia globalnej siły wytwórczej gospodarki narodowej. W tym celu dopuszczał bezpośrednio wsparcie niektórych jej dziedzin przez państwo. Akceptował tym samym ograniczony interwencjonizm państwowy w procesy gospodarcze. Jednocześnie podtrzymywał, iż chociaż wolny rynek działa ze szkodą dla niektórych przedsiębiorców i rządzi się brutalnymi prawami, w ostatecznym rozrachunku przynosi korzyści konsumentom⁴¹.

Pomimo, iż Surowiecki eksponował korzyści wynikające z ustanowienia stosunków kapitalistycznych, to jednak będąc pragmatykiem trzeźwo oceniającym istniejące uwarunkowania, akceptował zaangażowanie państwa w procesy gospodarcze wymuszone sytuacją międzynarodową oraz stanem gospodarki narodowej. Obok uwarunkowań wewnętrznych, okolicznością usprawiedliwiającą ograniczony interwencjonizm państwa było zagrożenie negatywnymi skutkami przewagi konkurencyjnej gospodarek państw bardziej rozwiniętych. Uważał, iż napływ dóbr z zagranicy powoduje ograniczenie produkcji krajowej. Przyczyn tego rodzaju niekorzystnych zjawisk upatrywał w niedostatecznym poziomie rozwoju przemysłu kra-

³⁹ W. Surowiecki, *O upadku przemysłu...*, s. 58-59, 70, 87, 145.

⁴⁰ Ibidem, s. 84.

⁴¹ Ibidem, s. 41 i n.

jowego. Obowiązkiem zatem rządu jest wspieranie tych gałęzi gospodarki, które muszą wytrzymać silną konkurencję zewnętrzną. Argumentował, iż ekspansja zewnętrzna stanowi realne zagrożenie dla egzystencji obywateli i dlatego konieczne staje się prowadzenie ożywionej działalności interwencyjnej państwa. W szczególności aktywność państwa przejawiać się miała w formie przemysłowej polityki celnej, jednak już nie w formie tworzenia barier w duchu merkantylistycznym, a raczej jako racjonalnie przemysłane i precyzyjnie wymierzone sprawne działania oddziałujące punktowo, wymierzone w ogniska zagrożeń. Uzupełnieniem miała być szczególna dbałość o stałe podnoszenie konkurencyjności rodzimej gospodarki, w tym usuwania wszelkich przeszkód ograniczających kreatywność prywatnych przedsiębiorców⁴². Myśliciel zauważał przy tym, iż czasem pomimo istnienia korzystnych uwarunkowań nie zachodzi postęp społeczny i rozwój gospodarczy. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywał w zaniedbaniach rządzących i polityków, a także przyjęciu niewłaściwych rozwiązań ustrojowych i prawnych⁴³.

Punktem wyjścia do kreowania właściwie zorganizowanego państwa musi być racjonalna analiza uwarunkowań determinujących istniejącą rzeczywistość. W przypadku poszukiwania sposobów pozwalających na przyspieszenie rozwoju Księstwa Warszawskiego, poprawę sytuacji Surowiecki uzależniał od reformy stosunków społeczno-gospodarczych i własnościowych, w szczególności na wsi. Położenie nacisku na ten obszar wynikało, jak podkreślał, z rolniczego charakteru gospodarki narodowej. Wykluczał istnienie sprawnego państwa, w którym dochodzi do gwałtownych napięć społecznych. Dlatego podkreślał konieczność niwelowania antagonizmów między najbogatszą i najuboższą częścią społeczeństwa⁴⁴.

Surowiecki potępiał dominację jednej warstwy społecznej. Z oczywistych powodów koncentrował się na szlachcie, realizującej swoje partykularne cele kosztem innych warstw, w szczególności chłopstwa. Podkreślał także kluczową rolę miast i ich mieszkańców w procesie budowania stabilnego porządku społecznego oraz ustroju politycznego⁴⁵.

Jedną z podstawowych przyczyn wpływających demotywująco na największą część społeczeństwa, ludność chłopską, w szczególności osłabiających naturalną potrzebę ludzi do poprawy własnej sytuacji dzięki wykonywanej pracy, było odbieranie wolności osobistej i własności prywatnej. Osłabienie chęci działania wpłynęły na stopniową degradację handlu i rzemiosła, które na rynku wewnętrznym pozostawały w bezpośredniej zależności od siły nabywczej ludności chłopskiej. Uważał, iż chęć do działania dla dobra osobistego, potrzebę swobody oraz poprawy wła-

⁴² Ibidem, s. 41, 43, 48.

⁴³ Ibidem, s. 26.

⁴⁴ A. Gella, *op. cit.*, s. 84-85.

⁴⁵ Ibidem, s. 66, 77.

snej sytuacji poprzez gromadzenie majątku, stanowiły predyspozycje osadzone głęboko w naturze człowieka⁴⁶. W konsekwencji twierdził, że we właściwie zorganizowanym państwie regulacje konstytucyjne sankcjonujące zniesienie poddaństwa oraz wprowadzające powszechną wolność osobistą mieszkańców muszą znaleźć realne odzwierciedlenie w całym porządku prawnym, także w aktach prawnych niższego rzędu. Porządek prawny musi oddziaływać korzystnie na stopniową poprawę pozycji najsłabszej grupy społecznej, czyli chłopów⁴⁷.

W poglądach o istocie gospodarki państwa Surowiecki poświęcił wiele uwagi rzemiosłu i przemysłowi. O ile drugi z wymienionych charakteryzował się większą rentownością, to uprawianie pierwszego wynikało z oceny rodzimych tradycji kształtujących stosunki społeczno-gospodarcze panujące na ziemiach polskich. Nadal bowiem rzemiosło stanowiło podstawę produkcji pozarolniczej. Jego rozwój, zdaniem myśliciela, niósł za sobą szereg korzyści. Wpływał na wzrost dochodów państwa oraz skutkowało ograniczeniem importu, a tym samym zmniejszeniem strumienia pieniądza wypływającego zagranicę. Uważał, iż naród niepotrafiący samodzielnie przetwarzać surowców, musi sprowadzać produkty końcowe z innych rynków. Rozwój rzemiosła daje również dodatkową korzyść. Skutkuje powstrzymaniem przyrostu „ludzi luźnych” niemających stałego zajęcia⁴⁸.

W swoich poglądach Surowiecki starał się formułować praktyczne wskazówki pozwalające stworzyć realne rozwiązania chroniące drobnych przedsiębiorców przed konkurencją wielkiego kapitału. Dostrzegał ten problem, chociaż w swoich rozważaniach nie rozróżniał jeszcze przedsiębiorcy kapitalistycznego i rzemieślnika. Był naiwnie przekonany, że organizacja wolnego rynku oparta na fundamentach liberalnych wartości znajdujących odzwierciedlenie w ustroju politycznym, daje przedstawicielom wszystkich warstw społecznych równy start i tworzy dla wszystkich sprawiedliwe warunki rozwoju. Konsekwencją zachodzących przemian będzie poprawa stosunków społecznych, a także indywidualnej sytuacji jednostek. Taką szansę daje gospodarka kapitalistyczna i wolny rynek, którego zasady funkcjonowania określa państwo i ustanowiony porządek prawny⁴⁹.

Surowiecki nie był zwolennikiem cechów oraz narzucania rzemieślnikom sztucznych rygorów zawodowych i pozarynkowych ograniczeń dla prowadzonej działalności gospodarczej. Uważał, że podstawą rzemiosła jest talent i kwalifikacje, które najlepiej są weryfikowane w warunkach wolnego rynku w procesie swobodnego wyboru konsumenckiego. Wszelkie inne szykany, cechowe regulacje, opłaty, zwyczaje cechowe, traktował jako hamulec rozwoju tej gałęzi gospodarki. Tylko ry-

⁴⁶ W. Surowiecki, *O upadku przemysłu...*, s. 101.

⁴⁷ Patrz szerzej: Idem, *Uwagi względem poddanych i projekt ich uwolnienia*, Warszawa 1807, s. 4 i n.

⁴⁸ Idem, *O upadku przemysłu...*, s. 35 i n.

⁴⁹ Idem, *Uwagi o cechach*, [w:] *Dziela...*, s. 186 i n.

nek powinien weryfikować, które rodzaje rzemiosł i ich wyroby są bardziej pożyteczne, a na które nakłady powinny zostać ograniczone. Mimo całościowo negatywnej oceny potrafił docenić korzystne aspekty społeczne funkcjonowania cechów. Podkreślał ich udział w procesie wychowawczym oraz rolę socjalną polegającą na wsparciu członków organizacji. Zauważył także ich znaczenie w procesie tworzenia więzi grupowych niewielkich wspólnot⁵⁰.

Jak już zostało wcześniej wspomniane, Surowiecki pojmował gospodarkę państwa jako system. Podkreślał istnienie ścisłych zależności rolnictwa, przemysłu, rzemiosła i handlu. Chociaż zdawał sobie sprawę, iż produkcja rolna stanowiła ówczesnie podstawę gospodarki państwa, konsekwentnie podtrzymywał, że ożywienie gospodarcze uzależnione jest od tworzenia dogodnych warunków dla wymiany handlowej⁵¹.

Prowadząc rozważania na temat handlu Surowiecki analizował problemy i trudności związane z pracą kupca. Zauważył, że szczególne niebezpieczeństwo wiąże się z działalnością w czasach burzliwych, niepewnych oraz w państwach naruszających zasadę praworządności. Negatywne konsekwencje takich okoliczności odczuwają szczególnie kupcy, istnienie bowiem i rozwój handlu wymaga przejrzystych i sprawiedliwych reguł konkurencyjnych oraz stabilnego prawa. Integralnym warunkiem rozwoju stosunków kapitalistycznych oraz obrotu gospodarczego stymulowanego przez handel było tworzenie dogodnych warunków dla rozwoju miast i ludności w nich zamieszkującej⁵². Chociaż eksponował rolę miast, dostrzegał również negatywne zjawiska ich przerostu. Wielkie skupiska ludzkie w postaci zurbanizowanych przestrzeni, jak twierdził, wpływają demoralizująco na ludzi⁵³.

Handel stanowił przedmiot szczególnego zainteresowania Surowieckiego. Rola przypadająca kupcom była, zdaniem myśliciela, szczególna dla społeczeństwa, gospodarki i państwa, ponieważ dzięki ich pracy łatwiejsza stawała się dystrybucja dóbr do obszarów, w których występuje niezaspokojony popyt. Twierdził, iż bogactwa „*podobne są do wody, która dąży ustawicznie tam, gdzie jej jeszcze brakuje*”⁵⁴. Zjawisko to prowadzi w efekcie do wyrównania poziomów życia i zapotrzebowania na dobra w różnych miejscach. Polityka państwa nie może prowadzić do tamowania tego naturalnego procesu. Musi raczej koncentrować się na jego pozytywnym stymulowaniu. Rolę katalizatora wpływającego na szybkość owego przepływu pełnił stan kupiecki.

Handel wpływa również na rozwój przemysłu, ponieważ prawie nigdy się nie zdarza, aby przedsiębiorcy dysponowali wszystkimi czynnikami koniecznymi

⁵⁰ Ibidem, s. 178 i n.; idem, *O upadku przemysłu...*, s. 49 i n.

⁵¹ A. Gella, op. cit., s. 131.

⁵² W. Surowiecki, *O upadku przemysłu...*, s. 66 i n., 124 i n.

⁵³ Idem, *O statystyce...*, za: A. Gella, op. cit., s. 147.

⁵⁴ Idem, *O upadku przemysłu...*, s. 61.

mi do produkcji, w szczególności surowcami i narzędziami. Jednocześnie rosnąca produkcja wymaga ponadlokalnych rynków zbytu. Rola kupca sprowadza się do pośrednictwa, głównie w przypadku większych odległości, między producentami i konsumentami, pozwalając oszczędzić im czas związany z dystrybucją produktów i poszukiwaniem partnerów wymiany handlowej⁵⁵.

Myśliciel zauważył także, iż zazwyczaj kapitał inwestorów przemysłowych jest zbyt mały, aby umożliwić rozwój produkcji. W konsekwencji wymaga wsparcia kapitału handlowego, a jest to tym łatwiejsze, że kupcy poszukują przedsięwzięć pozwalających zainwestować nadwyżkę posiadanych środków w nadziei na przyszłe zyski⁵⁶.

Surowiecki twierdził, że kontakty handlowe wpływają również na podniesienie kultury społeczeństwa, poziomu edukacji oraz pokojowej współegzystencji narodów. Kupcy w jego przekonaniu, stanowili awangardę społeczeństwa, bowiem dzięki posiadanym środkom finansowym, doświadczeniu, umiejętności racjonalnej oceny ryzyka planowanych przedsięwzięć, jako pierwsza grupa społeczna podejmują realizację nowych i niepewnych projektów, o ile istnieje szansa powodzenia i osiągnięcia zysku⁵⁷. Siła gospodarcza państwa, zdaniem myśliciela, zależała od stworzenia dogodnych warunków dla obrotu handlowego. Takie działanie musi skutkować w konsekwencji rozwojem innych gałęzi gospodarki – rolnictwa, przemysłu i rzemiosła⁵⁸.

Ekonomiczne aspekty kształtowania stosunków społeczno-gospodarczych w sprawnym państwie

Główne zainteresowania Surowieckiego zogniskowane były wokół problematyki ekonomicznej. Pierwszym z fundamentalnych zagadnień tego obszaru poruszonym przez myśliciela była wartość w znaczeniu ekonomicznym. Podstawowymi czynnikami tworzącymi wartość były praca oraz „przemysł”, czyli indywidualne zdolności, talent i kreatywność jednostek ułatwiające sprawne działanie. Szczególnie podkreślał znaczenie wszelkiej wiedzy praktycznej, w tym technicznej, korzystnie wpływającej na działania człowieka. W przeciwieństwie do fizjokratów widzących źródło dóbr materialnych wyłącznie w ziemi i jej płodach, Surowiecki wskazywał, że prawdziwą wartość nadaje im dopiero ludzki „przemysł”. Podkreślał, iż

⁵⁵ Ibidem, s.63.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Ibidem, s. 65.

⁵⁸ Ibidem.

powstaje ona w procesie pracy produkcyjnej i stanowi wynik sumy efektów ilościowych oraz jakości skumulowanej w produktach⁵⁹.

Zdaniem myśliciela, każdy produkt wytworzony przez człowieka jest nośnikiem wartości rynkowej odpowiadającej jego poziomowi użyteczności. O wartości realnej (rynkowej) towarów decyduje ich atrakcyjność w procesie wymiany. Pojmowana była przez Surowieckiego jako stosunek ilości danego produktu do ilości produktu nabywanego w ramach uczciwej transakcji dokonanej przez racjonalne strony stosunku prawnego. Dostrzegał zjawisko ekwiwalentności dóbr występujących w obrocie prawnym, dlatego wartość rzeczywista danego produktu stanowiła jego wartość wymienną. Powyższe rozumowanie łączyło się ściśle z wymianą wynikającą ze społecznego podziału pracy⁶⁰.

Kolejnym zagadnieniem ekonomicznym podjętym przez Surowieckiego była istota ceny. Myśliciel nie zajął jednoznacznego stanowiska w tym zakresie. Jak zauważa się w literaturze, interpretował cenę jako funkcję dwóch czynników: wartości danego dobra i jego użyteczności. Cena powinna wynikać z obiektywnie określonego ich stosunku⁶¹.

Integralnie powiązane z rozważaniami o istocie ceny było zagadnienie pieniądza. Myśliciel poświęcił sporo uwagi problematyce monetarnej. Był przedstawicielem kruszcowej teorii pieniądza. W jego rozumowaniu pieniądz stanowił towar wykorzystywany do wymiany. Siły nabywczej pieniądza upatrywał w „wartości wewnętrznej”. Miarą jego użyteczności natomiast był poziom popytu rynkowego na środki płatnicze. Jednocześnie Surowiecki odrzucał założenia nominalistycznej teorii pieniądza. Krytykował naiwne wyobrażenia niektórych władców przekonanych o możliwości arbitralnego kreowania wartości kontrolowanej waluty. Dostrzegał również zjawisko wypierania lepszego pieniądza przez gorszy, które jest szczególnie szkodliwe w obrocie międzynarodowym, ponieważ przynosi szkody nie tylko poszczególnym obywatelom, ale także całemu państwu dotkniętemu tego rodzaju negatywnymi praktykami. Innym wskazanym przez myśliciela negatywnym zjawiskiem było wprowadzenie do obrotu pieniądza papierowego. Stan ten uważał za ujemny skutek konieczności wynikającej z sytuacji ekonomicznej, w której uczestnicy obrotu gospodarczego zostali pozbawieni innych środków wymiany⁶².

Szczególnie mocno Surowiecki piętnował „nieróbstwo” i lenistwo. Racjonalnie wykonywana praca ludzka przynosi więcej dóbr, niż jest to niezbędne do zaspokojenia podstawowych potrzeb wykonującego ją człowieka. Różnica między łączną sumą korzyści a nakładami ponoszonymi w związku z wytworzeniem dane-

⁵⁹ Ibidem, s. 34 i n.

⁶⁰ Ibidem, s. 32, 90.

⁶¹ Ibidem, s. 171.

⁶² Ibidem, s. 153 i n.

go dobra stanowi dochód. Surowiecki postulował dochowanie szczególnej troski państwa w zakresie sprawiedliwego jego podziału między poszczególnych członków społeczeństwa. Dostrzegł przy tym istniejącą prawidłowość, polegającą na wzroście swobody w zakresie decydowania o przeznaczeniu nadwyżki przychodów nad kosztami wraz z przyrostem dochodu. Natomiast niewielkie dochody wystarczające jedynie na zaspokojenie podstawowych potrzeb, tworzą poważną barierę dla siły nabywczej niezamożnej części społeczeństwa. Chociaż uważał „wydatki zbytkowe” za korzystne dla rozwoju gospodarki poprzez oddziaływanie na wzrost produkcji, postulował aby nadwyżki przeznaczać raczej na inwestycje niż produkty luksusowe⁶³.

Przy okazji analizy znaczenia międzynarodowego obiegu pieniądza Surowiecki poczynił ciekawą spostrzeżenie. Porównał państwa do obywateli w ustroju republikańskim, w którym jednostki nie poczuwają się do posłuszeństwa wobec prawa narzuconego arbitralnie przez jednego z nich. Zauważył, że żadne państwo, nawet najsilniejszej mocarstwo, nie dysponuje instrumentami do opanowania wszystkich złóż kruszców i narzucenia innym państwom swojej woli w zakresie reguł nominalistycznej polityki monetarnej na szczeblu ponadnarodowym. Dostrzegł przy tym istnienie procesu ponadnarodowej integracji gospodarczej⁶⁴.

Istotnym elementem rozważań o gospodarce państwa był pogląd na temat kapitału. Według Surowieckiego „wszystko, co właścicielowi czyni dochód pewny, nie wchodząc, czyli ten składa się z ziemi, z zwierząt, z płodów, z pieniędzy, z talentu lub z narzędzi, skoro może przynieść zysk jakowy dla tego, który go posiada, jest dla niego kapitałem”⁶⁵. A zatem kapitał może występować w bardzo różnych postaciach. Jest nim każdy czynnik produkcji oraz dobra pozostające faktycznie poza sferą gospodarczą, które jednak mogą być spożytkowane na cele produkcyjne.

Surowiecki uważał, że kapitał pieniężny może być gromadzony w państwie na dwa sposoby. Po pierwsze, dostarczany jest przez naturę lub stanowi wynik kreatywności człowieka. Wyróżnił przy tym kapitał użyteczny i nieużyteczny. Zauważył bowiem, że każde bogactwo naturalne stanowi kapitał. Jednak aby stało się użyteczne, musi być celowo użyte lub połączone z innymi rodzajami kapitału. Myśliciel widział wartość kapitału w jego użyteczności, dochodowości i efektywności, które ostatecznie kreują zysk. Wskazywał przy tym, że zysk jest uzależniony także od szybkości przepływu kapitałów. Jego spowolnienie powoduje niedobór środków niezbędnych do produkcji i ostatecznie skutkuje zastojem gospodarczym i redukcją zysku⁶⁶.

⁶³ Ibidem, s. 89.

⁶⁴ Ibidem, s. 154.

⁶⁵ Ibidem, s. 47 i n.

⁶⁶ Ibidem, s. 47, 55-56.

Surowiecki opowiadał się za utylitarystyczną koncepcją zakładającą słuszność nieograniczonego bogacenia się jednostek. Był zdecydowanym krytykiem ustalania przez państwo sztywnych stóp procentowych stosowanych w obrocie gospodarczym. Kwestia ta powinna pozostawać w wyłącznej gestii stron stosunku zobowiązaniowego. Twierdził, że chęć zysku stanowi podstawową potrzebę leżącą u podstaw motywacji decydującej o prowadzeniu działalności gospodarczej w porządku kapitalistycznym. Wszelkie arbitralne ograniczenia prowadzą do utraty chęci do działania, ponieważ zysk jest nagrodą przypadającą przedsiębiorcy za podejmowane talent, wykonaną pracę oraz ponoszone ryzyko. Dlatego musi stanowić konsekwencję wyłącznie powyższych zmiennych niezależnych. Ponadto myśliciel zauważył, że warunkiem *sine qua non* rozwoju gospodarczego jest akumulacja kapitału. Wszelka reglamentacja w tym zakresie wpływa na ograniczenie aktywności, co w konsekwencji może prowadzić do kryzysu, a nawet upadku gospodarki⁶⁷.

Rozumiejąc prawidłowości gospodarki kapitalistycznej Surowiecki uważał, że bezproduktywne kumulowanie środków finansowych w jednym miejscu bez utrzymywania ich w ciągłym obrocie jest działaniem nierozsądnym i szkodliwym. Z drugiej strony potępiał rozrzutnych, którzy marnotrawią swój majątek. Nie oznacza to jednak, że był przeciwnikiem zbytku. Zachowując znaczną elastyczność intelektualną oraz kierując się trzeźwą oceną rzeczywistości dostrzegał, że w jednych okolicznościach wydatki na dobra luksusowe mogą stanowić czynnik hamujący, w innych natomiast odgrywają rolę stymulującą rozwój gospodarczy. Podkreślał konieczność poszukiwania rozsądnego umiaru między skrajnościami, dla którego punktem odniesienia muszą stanowić istniejące uwarunkowania⁶⁸.

Praktyczne dyrektywy usprawniające funkcjonowanie państwa

Podejmując analizę zawartych w poglądach Surowieckiego praktycznych dyrektyw i wskazówek pozwalających zbudować sprawnie funkcjonujące państwo, należy na wstępie wskazać na formułowane przekonanie o zasadności wprowadzenia niezbędnego stopnia uporządkowania struktury wewnętrznej każdej sformalizowanej instytucji, a także relacji zachodzących między poszczególnymi jej elementami. Także państwo musi spełnić powyższy, kluczowy dla jego sprawnego funkcjonowania, warunek. Myśliciel podkreślał negatywne konsekwencje braku dobrego rządu, wynikającego z przyjęcia niewłaściwych rozwiązań organizacyjnych, jak również sposobów kierowania instytucją państwową. Ustanawianie błędnych koncepcji ustrojowych wpływa na wzrost anarchii i egoizmu, każącego działającej jed-

⁶⁷ Ibidem, s. 85 i n., 132.

⁶⁸ Ibidem, s. 69, 90.

nostce lub grupie skupiać się wyłącznie na partykularnych celach, zaspokajanych kosztem interesów całości. Nieprzewyciężenie negatywnych tendencji musi prowadzić do kryzysu i ostatecznego upadku instytucji państwa⁶⁹.

Poszukując wskazówek dla właściwego zorganizowania poszczególnych elementów składowych instytucji państwa dostrzegł Surowiecki zjawisko izomorficzności strukturalnej i funkcjonalnej różnych organizacji. Obserwacja ta skutkowała wnioskiem o uniwersalności dyrektyw sprawnego działania pożytecznych niezależnie od wielkości organizacji. W przekonaniu myśliciela „gospodarka narodowa”, *implicite* również państwo, powinny zostać zorganizowane i uporządkowane z wykorzystaniem analogicznych zasad i instrumentów, jak ma to w przypadku każdej innej racjonalnie uporządkowanej organizacji, w której „mądry gospodarz rozpoznawszy dokładnie własność swojej dziedziny, odkrywszy wszelkie źródła dochodów i zauważywszy ogół potrzeb swej czeladzi stawia każdego w miarę sił i zdolności na swoje miejsce, pokazując i ucząc, co ma czynić”⁷⁰.

Korzystnie zorganizowane, stosownie do istniejących uwarunkowań, państwo wymaga zachowania odpowiednich proporcji między poszczególnymi elementami składowymi systemu. Dlatego Surowiecki akcentował znaczenie właściwego podziału funkcji między członkami społeczeństwa. Poza zaangażowaniem odpowiedniej części mieszkańców w funkcjonowanie poszczególnych działów gospodarki, miał również na myśli zachowanie właściwych proporcji między ludnością wiejską oraz mieszkańcami miast. Postulował również stopniowe ograniczanie tej części społeczeństwa, która nie jest zaangażowana w produkcję dóbr. Przerost liczby członków uprzywilejowanej w społeczeństwie zaburza bowiem niezbędną równowagę i może prowadzić do upadku państwa⁷¹.

Surowiecki pojmował instytucję państwa jako system. Dał temu wyraz stwierdzając, iż chcąc realizować wyznaczone cele oraz kształtować niezbędne ku temu rozwiązania organizacyjne, nowoczesne państwo musi prowadzić zrównoważony rozwój, bez lekceważenia lub pomijania jakiegokolwiek dziedziny życia. Za jedno z kluczowych działań sprzyjających temu celowi uznawał racjonalne i efektywne wykorzystanie wszelkich dostępnych bogactw naturalnych, stosownie do nadarzających się korzystnych okoliczności w szczególności wpływających na rozwój gospodarki⁷². Szczególny nacisk kładł na eksploatację złóż kopali oraz pożytki leśne. Wskazywał przy tym, że optymalne ich wykorzystanie wymaga od rządzących dysponowania szczegółową wiedzą z zakresu geografii i przyrodoznawstwa, przede wszystkim w ich wymiarze praktycznym. Przedmiotowy zasób informacji

⁶⁹ W. Surowiecki, *O statystyce...*, za: A. Gella, s.144.

⁷⁰ Idem, *O upadku przemysłu...*, s. 11.

⁷¹ A. Gella, op. cit., s. 151.

⁷² W. Surowiecki, *O upadku przemysłu...*, s. 31; idem, *O statystyce...*, za: A. Gella, op. cit., s. 116-117.

pozwała na racjonalną eksploatację bogactw naturalnych oraz pożyteczne wykorzystanie dostępnych zasobów przyrody dla potrzeb człowieka⁷³.

Surowiecki pozostawał entuzjastą możliwości ludzkiego intelektu oraz korzyści płynących z praktycznego wykorzystania wszelkiej dostępnej wiedzy. Zajmując stanowisko utylitarne uważał, że u podstaw wszelkiego rozwoju leży zgromadzona wiedza oraz umiejętności praktycznego jej wykorzystania. Stąd wielką estymą darzył nauki stosowane, techniczne oraz przyrodnicze. W nich dostrzegał niematerialne czynniki mające kluczowe znaczenie dla rozwoju cywilizacyjnego oraz budowania przewagi państwa⁷⁴. Jako zjawisko warunkujące doskonalenie państwa, w szczególności w wymiarze rozwoju gospodarczego, uznawał efekt synergii zachodzący w wyniku połączenia wiedzy oraz kapitału. Istnienie szczególnie silnej zależności w tym zakresie zachodziło między rozwojem przemysłu a postępem nauk przyrodniczych i technicznych. Podkreślał, iż bez połączenia wspomnianych czynników niemożliwy stawał się rozwój produkcji, a tym samym wzrost siły ekonomicznej państwa⁷⁵.

Obok wcześniej wymienionych innymi rodzajami wiedzy, których wykorzystanie wpływa na poprawę funkcjonowania każdego społeczeństwa były, zdaniem Surowieckiego, znajomość historii oraz wyników badań ekonomicznych i statystycznych⁷⁶. Ostatnia z wymienionych dyscyplin stanowiła przedmiot szczególnego zainteresowania myśliciela. Celem statystyki w rozumieniu Surowieckiego było przedstawienie w ujęciu ilościowym wszystkich istotnych zjawisk i procesów zachodzących w gospodarce i społeczeństwie.

Podkreślał znaczenie wyników tych badań dla wszelkich obszarów funkcjonowania państwa. Powiązał przy tym statystykę z administracją publiczną. Zauważył, że kluczową rolę dla optymalnej organizacji życia społecznego odgrywała administracja państwowa, a jedną z podstawowych przesłanek jej sprawnego działania była gruntowna wiedza statystyczna o problematyce pozostającej w zakresie przedmiotu zadań poszczególnych jej części⁷⁷.

Kolejną istotną wskazówką wpływającą na doskonalenie organizacji i funkcjonowania państwa było zachowanie szczególnej dbałości o istniejący porządek prawny, a więc formalny wymiar istnienia każdej instytucji. Podejmując działania legislacyjne prawodawca chcący ustanawiać dobre i skuteczne prawo musi, zdaniem Surowieckiego, uwzględniać uwarunkowania kulturowe i cechy dominujące w społeczeństwie, w szczególności specyfikę adresatów projektowanych aktów

⁷³ Ibidem, s. 145-146.

⁷⁴ W. Surowiecki, *O upadku przemysłu...*, s. 38, 131.

⁷⁵ Ibidem, s. 38.

⁷⁶ F. Bentkowski *O życiu i zasługach Wawrzyńca Surowieckiego*, [w:] *Rocznik Warszawskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk*, t. XXI, Warszawa 1830, s.139.

⁷⁷ A. Gella, op. cit., s.141.

normatywnych. Podkreślał przy tym konieczność relatywizacji porządku prawnego do całokształtu panujących uwarunkowań. Nie ma bowiem prawa, które mogłoby zostać uznane za doskonale niezależnie od istniejącej rzeczywistości. W konsekwencji porządek prawny może być uznany za dobry albo zły wyłącznie w odniesieniu do konkretnego państwa i społeczeństwa⁷⁸.

Surowiecki zauważył, że w procesie tworzenia sprawnego państwa niezbędne jest uwzględnienie ścisłej zależności między „stanem politycznym” i porządkiem prawnym a liczebnością danej populacji. Dzięki właściwemu powiązaniu powyższych elementów systemu państwowego można uniknąć wielu napięć społecznych, stanowiących wynik niedostosowania ustanowionych rozwiązań ustrojowych i prawnych do panujących warunków. Takie nieracjonalne postępowanie uważał za prostą drogę do powstania stanu ucisku lub anarchii⁷⁹.

W pewnym zakresie, co należy podkreślić, Surowiecki akceptował założenia doktryny prawa natury. Zauważył, że zło społeczne stanowi konsekwencję budowania porządku społecznego oraz „stanu politycznego” w państwie z naruszeniem niezmiennego prawa ponadstanowionego. Negatywne skutki powstawały w szczególności w wyniku wprowadzania rozwiązań zabezpieczających interesy jedynie wybranej części społeczeństwa, co w ostateczności musi prowadzić do napięć i konfliktów. Myśliciel stał na stanowisku, że aby spełniały właściwie swoją rolę, obowiązujące rozwiązania polityczne, prawne i organizacyjne muszą uwzględniać interesy wszystkich członków i grup społecznych, a także pozostawać w zgodzie z porządkiem naturalnym⁸⁰.

Jedną z najważniejszych konsekwencji powyższego rozumowania, ściśle wiążącą się z działaniami na rzecz tworzenia racjonalnego i sprawiedliwego porządku prawnego, której zastosowanie dawało szansę organizacji sprawnego państwa szanującego uniwersalne wartości, było rozciągnięcie ochrony prawnej zabezpieczonej przymusem państwowym na wszystkich jego mieszkańców, w tym chłopów. *Implicite* myśliciel opowiadał się również za przestrzeganiem zasady państwa prawnego jako fundamentalnej gwarancji właściwego porządku społecznego w państwie⁸¹.

Kolejną wskazówką pomocną w procesie budowania silnego państwa miało być, zdaniem Surowieckiego, wykorzystanie pozytywnych emocji i uczuć żywionych przez jednostki wobec wspólnoty, w szczególności patriotyzmu mieszkańców. Był przekonany, że także naturalne predyspozycje człowieka polegające na dą-

⁷⁸ W. Surowiecki, *Do Przyjaciół korespondujących w materiałach krajowych*, list XXVII, 24 sierpnia 1807, [w:] *Korespondencja w materiałach obraz kraju i narodu rozjaśniających*, dodatek do Gazety Warszawskiej, Warszawa 1807.

⁷⁹ A. Gella, op. cit., s.149.

⁸⁰ W. Surowiecki, *O upadku przemysłu...*, s. 14.

⁸¹ Idem, *Uwagi względem poddanych w Polsce i projekcie ich uwolnienia*, [w:] *Dziela...*, s. 193.

zeniu do działania w celu zaspokojenia partykularnych potrzeb, można ukierunkować w pożądaną stronę, dzięki czemu organizacja państwowa uzyskuje dodatkową siłę wewnętrzną⁸².

Powyższa dyrektywa wynikała z przekonania myśliciela o tym, że człowiek rodzi się moralnie obojętny. Dopiero kolejne życiowe doświadczenia czynią go mędrcom albo złoczyńcą. Postawa jednostki zależy bowiem w znacznej mierze od jakości oddziaływania społecznego i przebiegu procesu socjalizacji. Należy zatem wykorzystać fakt, iż zarówno w ujęciu moralnym, jak i intelektualnym człowiek poddaje się kształtowaniu przez zastosowanie odpowiednich bodźców stymulujących. Osobowość ludzka jest szczególnie plastyczna w okresie dorastania. Prześiknięty racjonalistyczną atmosferą oświeceniową twierdził, że proces edukacyjny powinien być tak zorganizowany, aby dać człowiekowi umiejętność skutecznego posługiwania się intelektem, która stanowi podstawę samodzielności⁸³.

Mając świadomość znaczenia procesu edukacyjnego dla budowania właściwego porządku społecznego w sprawnym państwie Surowiecki krytykował, jak twierdził, wynikający ze snobistycznych przesłanek, zwyczaj prywatnego kształcenia młodzieży szlacheckiej. Dostrzegał wytworzenie się nieuzasadnionego przekonania o wyższym poziomie nauczania oferowanym przez cudzoziemców. Jednym z głównych zarzutów kierowanych przez myśliciela przeciwko tej modzie było zaniedbywanie języka ojczystego i osłabienie przywiązania do własnej tradycji warunkującej istnienie tożsamości narodowej. Ponadto za wadę edukacji prywatnej uznawał brak interakcji z rówieśnikami, wpływający negatywnie na proces socjalizacji ucznia. Negatywnie oceniał również niewyrobienie gotowości do uczciwej rywalizacji i współzawodnictwa. Ze względu na znaczenie dla dobra wspólnego wychowanie i edukacja powinny być organizowane i realizowane przez państwo. Prezentując stanowisko utylitarystyczne, odrzucał jednocześnie stanowczo metafizyczne dywagacje w procesie dydaktycznym. Postulował kształcenie w zakresie umożliwiającym praktyczne wykorzystanie nabytej wiedzy i umiejętności, w szczególności zalecał koncentrowanie się na materii stymulującej rozwój państwa. Przekaz treści w procesie nauczania powinien być prosty, zrozumiały i praktycznie użyteczny⁸⁴.

Surowiecki opowiadał się też za wprowadzeniem powszechnego obowiązku edukacyjnego obejmującego wszystkich mieszkańców⁸⁵. Przykładał dużą wagę do wykształcenia społeczeństwa, ponieważ wpływa ono korzystnie na kumulowanie i wyzwalamie w jednostkach potencjału intelektualnego, który może być następ-

⁸² A. Gella, op. cit., s. 167.

⁸³ W. Surowiecki, *List do przyjaciela mieszkającego nad rzeką Wartą o wadach edukacji młodzieży polskiej*, [w:] *Dziela...*, s. 221-222.

⁸⁴ Ibidem, s. 218, 228-229.

⁸⁵ A. Gella, op. cit., s. 30 i 75.

nie wykorzystany w procesie tworzenia sprawnego państwa. Z tego powodu podkreślał konieczność dochowania szczególnej dbałości o rozwój oświaty i nauki. Pomimo podejścia utylitarne, nie koncentrował się tylko na rozwoju nauk technicznych i przyrodniczych, mających kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego. Doceniał również pozytywny wpływ działań oświatowych na poziomie elementarnym. Zauważył, że bez wykształcenia „człowiek jak mało różni się od zwierzęcia, tak nie ma, nie pragnie i nie myśli tylko o zwierzęcych potrzebach”. Otwarcie małej szkoły lokalnej lub nawet warsztatu rzemieślniczego dającego szansę przyuczenia do zawodu, wpływa korzystnie na ożywienie lokalnych społeczności, pozwala „zrobić ich użytecznymi krajowi i zaprowadzić moralność towarzyską”. Nieco idealizując twierdził, że młodzież korzystająca z dobrodziejstw edukacji w ciągu jednego pokolenia może zmienić wizerunek społeczeństwa, porzucić przesady na rzecz scjentyzmu i myślenia racjonalnego⁸⁶.

Dyrektywą o kluczowym znaczeniu dla doskonalenia państwa było przeprowadzenie reformy agrarnej. Rolnictwo, zdaniem Surowieckiego, stanowiło podstawę rozwoju innych obszarów gospodarki. Jego racjonalna organizacja pozostawała w pełni zależna od poprawy sytuacji ludności chłopskiej. Podkreślał, że wskazany kierunek przemian wynika nie tyle z altruizmu, miłosierdzia czy nakazów etycznych, ile raczej z przyjęcia pragmatycznego założenia nakazującego zabiegać o tworzenie porządku opartego na sprawiedliwości i powszechnej równości wszystkich mieszkańców, stanowiących praktyczną afirmację idei dobra wspólnego⁸⁷.

Kreśląc założenia racjonalnej polityki agrarnej Surowiecki wskazywał ścieżki pozwalające stopniowo dążyć do doskonalenia tego obszaru funkcjonowania państwa. Kluczową dyrektywą była poprawa sytuacji chłopów, która ostatecznie pozwoliłaby zbudować właściwy porządek społeczny. Myśliciel w swoim programie emancypacji społecznej i ekonomicznej tej części społeczeństwa postulował przeprowadzenie stopniowego i ewolucyjnego procesu uwłaszczenia chłopów, pozwalającego im osiągnąć pozycję równoprawnego uczestnika obrotu gospodarczego. Rozwiązanie kwestii chłopskiej sformułował w sześciu postulatach: 1) racjonalnym określeniu obciążeń gospodarstw rolnych obowiązkami prywatno- i publiczno-prawnymi, 2) ograniczeniu dopuszczalności dzielenia gospodarstw, 3) wprowadzenie regulacji prawnych umożliwiających nabywanie przez chłopów gospodarstw i ziemi na własność lub w formie wieloletniej dzierżawy, 4) zapewnienie wsparcia państwa na rzecz chłopów w sytuacjach nadzwyczajnych, takich jak klęski żywiołowe, 5) zniesienie regulowania dziesięcin w naturze, 6) wprowadzenie do programów szkół wiejskich podstaw nowoczesnego gospodarowania, w szczegól-

⁸⁶ W. Surowiecki, *O przyczynach upadku...*, s. 148-150.

⁸⁷ *Ibidem*, s. 31; *idem*, *O statystyce...*, za: A. Gella, *op. cit.*, s. 116-117.

ności szerzenie wiedzy i praktycznych umiejętności usprawniających pracę w gospodarstwach rolnych⁸⁸.

Snując rozważania na temat poprawy sytuacji ludności chłopskiej, Surowiecki zaproponował ciekawe rozwiązanie ustrojowe. Uważał za korzystne zorganizowanie samorządu wiejskiego, który posiadałby szerokie kompetencje, w szczególności porządkowe, organizacyjne, socjalne i ekonomiczno-gospodarcze. Zakresem swojego oddziaływania obejmowałaby całą lokalną społeczność wiejską zamieszkałą na danym terenie. Gromada (gmina) chłopska stanowiłaby najniższy stopień w strukturach administracji publicznej. Organami samorządu miały być: rada mniejsza złożona z sołtysa, ławnika i „poradnika” oraz rada wielka, w skład której wchodziłoby wszyscy gospodarze⁸⁹.

Kolejnym elementem programu organizacji sprawnego państwa była budowa nowoczesnego przemysłu. Surowiecki zauważył, że ze względów ekonomicznych i logistycznych wskazane byłoby, aby fabryki lokalizować w pobliżu źródeł surowców. Natomiast w procesie produkcyjnym należy wykorzystywać wszelkie dostępne najnowsze rozwiązania techniczne i organizacyjne, a także technologiczne⁹⁰.

Podjmując szczegółową analizę problemu Surowiecki formułował szereg praktycznych wskazówek wpływających na rozwój przemysłu, które pośrednio również skutkowałyby doskonaleniem państwa. Przede wszystkim zauważył, że rozwój przemysłu jest warunkowany nakładami finansowymi na naukę i szkolnictwo zawodowe, a także dostępnością surowców i materiałów oraz narzędzi wykorzystywanych w produkcji. Jako kolejne działanie warunkujące postęp wskazywał tworzenie i zwiększanie wewnętrznego rynku zbytu dla rodzimej produkcji. Wskazywał również na konieczność dbałości o utrzymanie cen produktów na poziomie satysfakcjonującym producentów, powstrzymującym ich od rezygnacji z uprawianego zawodu. Pożądane byłoby również umiarkowane wsparcie przedsiębiorców ze strony państwa, głównie w formie pomocy przy pokonywaniu barier pojawiających się w związku z pozyskiwaniem materiałów i surowców niezbędnych do produkcji. Ponadto powinni uzyskiwać ochronę polityczną i prawną przed uciskiem i niesprawiedliwością silniejszych grup społecznych. Szóstym z zaproponowanych narzędzi było stworzenie systemu pomocy socjalnej dla potrzebujących, w szczególności w zakresie niwelowania negatywnych konsekwencji nieszczęśliwych wypadków lub chorób. Ostatnią ze sformułowanych przez myśliciela w tym obszarze wskazówek było tworzenie atmosfery pozwalającej budować powszechny szacunek społeczny dla pracy rzemieślnika i drobnego przedsiębiorcy⁹¹.

⁸⁸ W. Surowiecki, *Uwagi względem poddanych...*, s. 64; idem, *O statystyce...*, za: Gella s. 68, 75, 89.

⁸⁹ A. Gella, op. cit., s. 78.

⁹⁰ W. Surowiecki, *O upadku przemysłu...*, s. 24-25.

⁹¹ Ibidem, s. 39.

Etap rozwoju gospodarczego ziem polskich w początkach XIX w., słabo rozwinięte stosunki kapitalistyczne, a także nieśmiałe początki recepcji zachodnich koncepcji ekonomii politycznej spowodowały, że Surowiecki nie dostrzegął różnicy między rzemieślnikami prowadzącymi niewielkie zakłady produkcyjne oraz wykwalifikowanymi robotnikami zatrudnionymi w nowopowstających fabrykach, którzy nie posiadając zaplecza materialnego dysponowali jedynie pewnymi rodzajami umiejętności. Natomiast rozumiał już doskonale, że inwestycje w rozwój przemysłu wymagają wysokich nakładów finansowych, w szczególności związanych z pozyskiwaniem nowych technologii i maszyn produkcyjnych. Było to poważne ograniczenie procesu budowania nowoczesnej gospodarki sprawnego państwa. Myśliciel zauważył jednak, że ich brak można niwelować prowadzeniem rozsądnej polityki społeczno-gospodarczej. Jest to działanie pożądane, ponieważ industrializacja niesie za sobą wiele korzystnych konsekwencji także w sferze społecznej. Wokół nowopowstałych fabryk koncentrują się mniejsi przedsiębiorcy, dzięki czemu ożywieniu ulega powiązane z nimi funkcjonalnie otoczenie⁹².

Integralną częścią programu doskonalenia organizacji i funkcjonowania państwa była logistyka. Za kluczowe czynniki wpływające korzystnie na rozwój gospodarki Surowiecki uznawał rozwiniętą sieć komunikacyjną i transport, w szczególności drogi wodne. „Jeden z najgłówniejszych środków do poprawienia stanu ekonomii krajowej jest ułatwienie komunikacji i przepływu produktów z jednego miejsca na drugie”. Myśliciel uważał, że jest to jeden z warunków bogacenia się wszystkich grup społecznych: rolników, kupców, przemysłowców i rzemieślników. Dodawał, iż regulacja biegu rzek ogranicza również zagrożenie powodzią, a także negatywne skutki oddziaływania zjawisk atmosferycznych na ludzi, takich jak wilgoć bagien czy gnijących terenów podmokłych⁹³.

Ważnym instrumentem kształtowania stabilnego porządku gospodarczego pozostającym w arsenale środków państwa była także racjonalna polityka monetarna. Surowiecki podkreślał konieczność bicia monety, regularnego i w ilościach wynikających z uzasadnionych potrzeb rynku oraz mających realne pokrycie. Zauważył również, że międzynarodowa konkurencja handlowa wymaga zróżnicowanej i elastycznej polityki monetarnej państwa, ponieważ w przypadku braku wystarczającej ilości pieniądza własnego na rynku lub jego niskiej wartości, kupcy zagraniczni redukują jej użycie w rozliczeniach, co prowadzi do strat rodzimej gospodarki. Problem ten pogłębiają nieuczciwe praktyki niektórych państw, polegające na destabilizacji konkurencyjnych gospodarek narodowych poprzez wprowadzanie do obiegu fałszywych pieniędzy⁹⁴.

⁹² Ibidem, s. 54-55.

⁹³ Idem, *O rzekach i splawach...*, s. 239, 242.

⁹⁴ Idem, *O upadku przemysłu...*, s.165.

Poszukując przykładów potwierdzających zasadność praktycznego stosowania dyrektyw sprawnościowych na płaszczyźnie społecznej Surowiecki odwołał się do pragmatyzmu mniejszości żydowskiej. Zauważył, że w trudnych sytuacjach, w których pozbawieni pomocy przedsiębiorcy chrześcijańscy bankrutowali lub byli zmuszani porzucić swoją profesję, ich żydowscy konkurenci potrafili przetrwać niekorzystny okres dzięki solidarności, pracowitości i oszczędności. Myśliciel stwierdził, że „nikt zręczniejszy nie umie odgradzać groźnych niebezpieczeństw, nikt nie potrafi znieść tylu ciężarów, jakie znieść umie naród żydowski”. Podkreślał skuteczność ich biegłości w prowadzeniu interesów, umiejętność gromadzenia kapitału oraz racjonalność jego wykorzystania. Dostrzegał również negatywne cechy Żydów, wśród których wymieniał chytrą, nieuczciwość, nierzetelność oraz skłonność do alienacji ze społeczeństwa i brak zdolności asymilacyjnych. Dodał jednak pragmatycznie, iż w ostateczności także ich zachowania potocznie oceniane jako wady, wpływają korzystnie na osiągnięcie przewagi w sprawności działania nad innymi narodowościami. Jednocześnie usprawiedliwiał naganne etycznie zachowania wymienione koniecznością pokonywania negatywnych uwarunkowań oraz zagrożeń zewnętrznych, na które ludność żydowska jest stale narażana, a także powtarzające się ataki ze strony przedstawicieli innych nacji⁹⁵.

Wnioski

Poglądy Surowieckiego nie tworzyły zamkniętej całości, która mogłaby zostać uznana za kompletną doktrynę społeczno-polityczną. Nie dyskwalifikuje to jednak jego spuścizny pisarskiej. Przeciwnie, chociaż koncentrował się na kilku obszarach organizacji i funkcjonowania państwa, sformułował szereg interesujących wskazówek sprawnego działania dla rządzących, które mogły mieć praktyczne zastosowanie na płaszczyźnie społecznej, gospodarczej i politycznej. Wiele z nich stanowiło konsekwencję katalogu wartości uznawanych za fundament aksjologiczny idealnego państwa. Warto zatem zastanowić się, na ile antycypował podstawowe kategorie myślenia prakseologicznego oraz czy sformułował przydatne dyrektywy praktyczne wspierające rządzenie państwem.

Niewątpliwie pisząc o nowoczesnej gospodarce opartej na wolnym rynku i swobodnej wymianie, miał na myśli tworzenie korzystnych warunków, nie tylko dla bogacenia się jednostek, ale również kreowania silnego i sprawnego państwa. Bogactwo narodowe stanowiło bowiem warunek konieczny silnego państwa. O jego sprawności decyduje również poziom intelektualny obywateli, dlatego wielką wagę przywiązywał do poziomu edukacji. Był również przekonany, że racjo-

⁹⁵ Ibidem, s. 139-140.

nalne i celowe działania pozwalają osiągać szereg korzyści, także na płaszczyźnie dobra wspólnego. W poglądach Surowieckiego przejawiają się również pierwiastki myślenia ekonomicznego, zakładającego osiągnięcie jak największych korzyści przy możliwie minimalizowanych nakładach. Istotne znaczenie odgrywała w tym zakresie właściwie zorganizowana i wykonywana praca ludzka. Na uwagę zasługuje również podkreślenie konieczności poszukiwania optymalnego poziomu formalizacji życia wspólnego. Zarówno bowiem niedoregulowanie jak i przeregulowanie może prowadzić do szeregu negatywnych konsekwencji.

Warto nadmienić, że w poglądach myśliciela wyraźnie rysuje się podejście holistyczne do problematyki społeczno-gospodarczej, a pośrednio również politycznej, co wskazuje podobieństwo do założeń charakterystycznych dla ogólnej teorii systemów. W szczególności myślenie systemowe dostrzegane jest w kompleksowym ujęciu wszystkich elementów gospodarki narodowej i pojmowanie jej jako spójnej całości. Także troska o upośledzone warstwy społeczne wskazuje, że świadomy był zagrożenia negatywnymi konsekwencjami napięć rodzących się między skrajnymi elementami systemu społecznego. Z kolei wskazówki dotyczące sterowania procesami społecznymi i gospodarczymi można łączyć z założeniami cybernetyki⁹⁶.

Organizacja sprawnego państwa nie odbywa się w próżni aksjologicznej, dlatego tworzenie rozwiązań organizacyjnych oraz konstruowanie instrumentów pozwalających stworzyć optymalne rozwiązania wymaga identyfikacji oraz uwzględnienia zarówno fundamentalnych wartości, jak i panującej rzeczywistości. Dlatego podkreślał rolę wolności osobistej, własności prywatnej, wiedzy i kreatywności, a także konieczność uwzględnienia natury człowieka i uwarunkowań społeczno-przyrodniczych. W tym zakresie Surowiecki był niewątpliwie pragmatykiem. Zdawał sobie sprawę, że pominięcie wspomnianych uwarunkowań czyni nawet najlepsze koncepcje i modele teoretyczne bezużytecznymi w praktyce, której mają służyć. Podsumowując należy stwierdzić, że poglądy Surowieckiego zawierają szereg interesujących dyrektyw praktycznych, których stosowanie przez sprawujących władzę miało prowadzić do zwiększenia sprawności państwa.

EFFICIENT STATEMANAGEMENT ACCORDING TO WAWRZYŃC SUROWIECKI'S SOCIAL AND ECONOMIC THOUGHT

Key words: efficient action, political and legal thought, public administration, free-market economy, praxeology

⁹⁶ Por.: N. Wiener, *Cybernetyka i społeczeństwo*, tłum. O. Wojtasiewicz, Warszawa 1960, s. 13 i n.

Summary

The state and public administration have a duty to pursue a lot of important aims and tasks. Public institutions ought to be efficient. Political and legal thought gives some hints on how to govern effectively. One of some interesting ideas was put forward by the Polish thinker Wawrzyniec Surowiecki at the beginning of the 19th century. The directives for effective activity are included in his concept of free-market economy. He was convinced that his ideas, especially the practical guidelines, can be creatively applied in the Duchy of Warsaw.

Liliya Yarmol

**THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS:
PRINCIPLES OF THE INTERPRETATION
OF FREEDOM OF EXPRESSION
AND THEIR IMPACT
ON THE LEGAL SYSTEM OF UKRAINE**

Key words: freedom of expression, human rights, the legal system of Ukraine

Summary

In the article the author has identified the principles of interpretation of the freedom of expression elaborated by the European Court of Human Rights. On the basis of the obtained results the influence of juridical practice of European Court of Human Rights on the application of law in civil and criminal matters in Ukraine was presented. Special emphasis was placed on the role of freedom of mass media for the development of democratic society.

The basic instrument for the European guarantees of the protection of human rights, including freedom of speech, is the activity of the Court. According to Article 32 of the European Convention on Human Rights and Freedoms (hereinafter: the Convention) ‘the jurisdiction of the Court shall extend to all matters concerning the interpretation and application of the Convention and the Protocols thereto.’ ‘The court may receive applications from any person, non-governmental organization or group of individuals claiming to be the victim of a violation by one of the High Contracting Parties of the rights set forth in the Convention or the Protocols thereto’ (Article 34).

However, the Court may only deal with the matter after all domestic remedies have been exhausted, according to the generally recognized rules of international law, and within a period of six months from the date on which the final decision was taken (article 35).

In the Recommendation of the Council of Europe 1506 (2001) ‘Freedom of expression and information in the media in Europe’ it is outlined that European states must implement the Court practice in the field of freedom of expression into

their internal legislation as well as provide with necessary qualification level of the judges.

The Law of Ukraine ‘On the execution of decisions and application of the European Court of Human Rights practice’ states, that ‘courts while hearing the case apply the provisions of the Convention and the Court practice as the source of law’ (Article 17).

During the period of its functioning, the Court heard a vast number of cases concerning the protection of the freedom of expression¹, including cases against Ukraine.²

The Court in its decisions gives the interpretation of the main provisions of the Convention, national state law as well as the circumstances of the case. In such a way, by exercising its judicial powers, the Court develops the case law and carries out its primordial function that lies in safeguarding the protection of human rights.

As a result, the Court has introduced a range of principles applicable to ensure the interpretation of the Convention. Concerning the freedom of expression those principles have been specified in the case ‘Lyashko vs. Ukraine’ (of 10.08.2006). We will examine them.

1. Freedom of expression is one of the fundamental principle of the democratic society, besides, it forms one of the principal prerequisites for its development and self-actualization of each individual.

¹ Case Vides Aizsardzibas Klubs v. Latvia; case „Albert-Engelmann-Gesellschaft MBH” v. Austria”; case “A\ S Diena and Ozolins v. Latvia”; case “GLAS NADEZHDA EOOD and Anatoliy Elenkov v. Bulgaria”; case “Tonsbergs Blad AS” and Haukom v. Norway”; case “Verein gegen Tierabriken Schweiz (VgT) v. Switzerland”; case “Azevedo v. Portugal”; case Amihalachioaie v. Moldova; case „Brasilier v. France”; case ‘Busuioc v. Moldova’; case “*Vajnai v. Hungary*”; case “Veraart v. the Netherlands”; case “Newspaper „Potik” vs. Moldova (№ 2)”; “Flux v. Moldova (№2)”; case Hrico v. Slovakia; case Grinberg v. Russia; Judgment in the Case of Goussev and Marenk v. Finland; case “Dabrowski v. Poland”; case „Dammann v. Switzerland”; case “*Stoll v. Switzerland*”; case „Erbakan v. Turkey”; case Ernst and Others v. Belgium; case „Giniewski v. France”; case “*July and Sarl Liberation v. France*”; case “Campos Damaso v. Portugal”; case „Karman v. Russia”; case “*Katrami v. Greece*”; case “Kwiecien v. Poland”; case “Klein v. Slovakia”; case „Kommersant Moldovy” v. Moldova”; case “Krasula v. Russia”; case “Kulis v. Poland”; case Cumpuna and Mazare v. Romania; case “Leempoel & S.A. ED. Cine Revue v. Belgium”; case “Lindon, Otchakovsky-Laurens and July v. France”; case „Malisiewicz-Gasior v. Poland”; case “Mamer v. France”; case „Monnat v. Switzerland”; case “Ormanni v. Italy”; case „Paturel v. France”; case „Raichinov v. Bolgaria”; case Steur v.the Netherlands; case „Stoll v. Switzerland”; case “Filatenko v. Russia”; case “Flux and Samson v. Moldova”; case “*Foglia v. Switzerland*”. *The translation from English and elaboration of the abovementioned decisions was made in Lviv Laboratory of human rights National state Institute of city planning and administration M. Yu. Pryshlyak, P. M. Rabinovych, T. T. Polyanskyy, Y. I. Dudash.*

² Case Ukrainian Media Group v. Ukraine, N 72713/01, 29.03.2005; case «Lyashko v. Ukraine», № 21040/02, 10.08.2006; case ‘Myrskyy vs. Ukraine’, № 7877/03, 20.05.2010; case ‘Gazeta Ukraina-Tsentr vs. Ukraine’, № 16695/04, 15.07.2010; case ‘Siryk vs. Ukraine’ № 6428/07, 31.03.2011; case ‘Editorial Board of Pravoye Delo and Shtekel vs. Ukraine’, № 33014/05, 05.05.2011.

2. The mass-media play an important role in the democratic society. The mass-media have an obligation to inform the public on all matters of public interest, including issues related to activities of the judicial branch of power. However, when performing that duties, the media should not cross the defined borders, which implies among other things the necessity to protect the conflicting rights of the individuals involved, especially the right to reputation, as well as the need to preclude the disclosure of confidential information. With the responsibility on the part of the mass media to transmit reliable information corresponds the right of the public to receive it. Otherwise, the media would become unable to perform their main function of 'the watchdog' in the democratic society. Article 10 of the Convention protects not only the gist (sense) of an imparted idea or information, but also a form of its expression.

In the case *Newspaper 'Potik' vs. Moldova (№2)* of 03.07.2007, the Court took into account that the presented material was prepared by a journalist. In connection with that fact, the Court emphasized the priority position the mass-media occupy in the democratic society as far as transmitting information, ideas and opinions on political issues and affairs of general public interest. Consequently, the Court admitted that the freedom of journalistic activity involves a possibility to resort to exaggeration, or even provocation.

In the case *A\S Diena and Ozolins vs. Latvia* of 12.07.2007, the Court pointed out that the applicant which was a publisher of a well-known newspaper, and the journalist involved played a role of 'the watchdog', that is recognized as an indispensable role of the mass-media in the democratic society. Such a role requires the obligation to turn public attention to the cases of potential malpractices or abuse of law on the part of municipal or governmental authorities.

In the case *Foglia vs. Switzerland* of 06.12.2007 the Court also confirmed the specific status enjoyed by the journalists in democratic society, when exercising their functions of 'the watchdog'. Besides, the Court took the view that the freedom of press includes a right to exaggerate or even to provoke the reader.

European organizations, *inter alia* the Council of Europe, within their functions adopted a number of documents concerning issues of freedom of expression, the role of the mass-media and the protection of journalists in the course of their professional activities.

After the declaration of independence of Ukraine the whole range of documents concerning the importance of press in democratic society was enacted. The Criminal Code of Ukraine (2001) stipulates the criminal liability for an interference with the conduct of lawful professional activity of journalists (art. 171).

3. The freedom of mass media constitutes a crucial instrument available to the public to form and divulge public opinion on the views and actions of of politi-

cal leaders. In the interpretation of the Convention the freedom of political debate forms the core of the notion 'democratic society'. The margin of a licit criticism directed to politicians is broader than in the case when its target private individuals. Unlike private individuals, politicians, when assuming their responsibilities, become exposed to the legitimate attention on the part of the society, in particular on the part of journalists, drawn to every word and action related to their official functions. That is why they are expected to accept a higher level of tolerance and forbearance.

In the decision of 12. 07. 2007 in the case *A\S Diena and Osolins vs. Latvia* the Court stated that the articles in question affected Mr. S as a public person. The Court pointed out that the strict lines for a licit criticism in such a case are broader in comparison to negative pronouncements on a private individual. Concluding, the abovementioned politician should have been more tolerant to the respective comments.

In the decision of 07.11.2006 (case *Mammer vs. France*) the Court reiterated its previous conclusion that the persons taking part in the debates concerning matters of general interest have the right to irrepressible (to some degree) expressions.

In the decision of 11.04.2006 (case *Brasile vs. France*) the Court, when assessing the character of expressions, stated that they undoubtedly had a serious negative hue of animosity. Nevertheless, the respective observations were connected to the matter of holding the elections, and therefore had a substantial significance for the proper functioning of the democracy in general. The Court emphasized that the freedom of expression obtains a special meaning in the context of political debates. The Court summed up that the political commentaries should not be restricted without weighty causes.

The statements, which are referred to in the case, were directed against an individual who was a Member of Parliament, the mayor of Paris and simultaneously the mayor of the 5th District of Paris. Since he is an outstanding figure in the political sphere, he must be a target of a continuous attention on the part of the mass media. The Court took into consideration that the candidates to the official post have to be conceded an opportunity to express their views on whether the elections have been conducted in conformity to the relevant regulations. Furthermore, in the course of the electoral campaign the higher sharpness of commentaries is acceptable than it is the case of pronouncements in different contexts.

In the decision of 20.07.2004 (case *Griko vs. Slovakia*) the Court pointed out that the level of the acceptable criticism regarding a judge who is engaged in political activity should be broader than it would be the case of criticism directed to an ordinary judge. The Court emphasized that Article 10 of the Convention protects both the offensive or shocking views and exaggeration.

In the decision of 21.07.2005 (case *Grinberg vs. Russia*) it is stated that the summary of the Court was influenced by the fact that the relevant allegations were made in connection to the of freedom of mass media in Ulianovskiy region, a question that undoubtedly is to be qualified as a matter of public interest. The article of the applicant covered the criticism directed to the governor of the region, elected by its residents. In other words, the journalistic evaluation referred to the professional politician. The Court reiterated that levels of acceptable criticism towards the politician are higher than those directed towards a private individual. The facts that formed the evidence for such an evaluation were indisputable, even if the applicant expressed his views in an offensive manner.

4. Level of acceptable criticism could be higher when it is directed to state officials who exercise their powers, than those directed to private individuals. However, it cannot be presumed that public servants thoroughly assess their each and every word and action as it is done by the politicians; accordingly, in estimating their activity they should be treated in the same way. The officials must be endowed with public trust provided that they exercise their responsibilities properly, in compliance with principles of transparency and appraisal. That is why at the time of the performance of their duties the necessity to protect them from offensive words and bad-mouthed speeches may arise.

In the decision of 20.04.2006 (case *Raychinov vs. Bulgaria*) the Court claimed that the volume of criticism, directed against an official, is much broader than that directed against private individuals. The Court drew attention to the fact, that the comments of the applicant were said before a small audience, i.e. at a closed session. Therefore, the commentaries of the applicant on no account could prevent or threaten the performance by the official concerned of their duties.

5. A clear distinction between assertion about facts and evaluative judgements should be made. While the occurrence of the alleged facts is verifiable, the credibility of evaluative judgements cannot be proven. The requirement to prove the credibility of evaluative judgements would be impossible to meet. Such a demand violates the freedom of thought by itself, which appears to be the basic legal element, comprised in Article 10 of the Convention.

In the decision of 19.01.2006 (case *Albert-Engelmann-Gesellschaft MBH' vs. Austria*) the Court proclaimed that credibility of evaluative judgements is impossible to prove. However, even if observations (assertions) amounted to evaluative judgements, it should be still ascertained whether they are founded on the sufficient facts. The evaluative judgements which do not have a factual ground may be considered excessive.

In the decision of 27.03.2008 (case *Azevedo vs. Portugal*) the Court ruled that the conviction of the applicant for defamation connected to his critical remarks

included in an academic work amounted to the violation of Article 10 of the Convention. At the same time the commentaries of the applicant were qualified as evaluative judgements, which means that they should be exempted from evidence.

In the case of 21.12.2004 (case *Busuiok vs. Moldova*) the Court pointed out that the expressions referring to S. M. were not assertions of facts but the evaluative judgements.

In the decision of 21.07.2005 (case *Grinberg vs. Russia*) the Court repeated the conclusions reached in previous cases that the existence of facts can be proven, while the credibility of evaluative judgements cannot be subject to evidence. The demand to prove the credibility of evaluative judgements was impossible to satisfy. Such a requirement constituted the violation of the freedom of thought – the fundamental part of law, guaranteed in the Article 10 of the Convention.

The Court admitted that the contested allegation was a paradigmatic example of evaluative judgements. The Court decision concerning the liability of the applicant for injury to reputation was based on the fact that the journalist was incapable of proving that there was a lack of shame.

In the decision of 06.12.2007 (case *Fohlia vs. Switzerland*) the Court found the violation of Article 10 of the Convention which resulted in the conviction of the applicant for badmouthing that supposedly challenged moral qualities and professional skills of a judge. The applicant used in his comment the word “*forswear*” (*break an oath*) and the word “*karagiozis*” that stands for the comic marionette in the Greek puppet theatre, which conveys a negative meaning and is employed to communicate that the depicted person is funny or that he or she is a clown. The Court pointed out that the words used by the applicant were mere evaluative judgements that do not have to be proved. However, Greek courts did not take that into account and adopted the view that particularly these words injured honour and dignity of the judge in question.

It should be noted that the principle according to which we are able to make a clear distinction between the assertions (allegations) of facts and evaluative judgements can also be traced in the legislative activity and application of law in Ukraine.

In the Civil Code of Ukraine there is a provision that sets forth that ‘an individual has the right to respond and also to dispose of such an information that violates his personal non-property rights as a result of unreliable information divulged about him or (and) his family members’ (Article 277, part 1). In the Court Plenum Decree of 27.02.2009 №1 on the court practice in matters concerning the protection of honour and dignity of an individual as well as of the business reputation of an individual and a legal entity there is a rule pursuant to which in case hearings courts are obliged to apply precisely and unequivocally the provisions of the Constitution

of Ukraine, the Civil Code of Ukraine, Acts of 16.11.1992 on Press in Ukraine and the Act of 02.10.1992 on Information, as well as other legislative acts which regulate the defined public relations.

Furthermore, taking into consideration the provision of Article 9 of the Constitution of Ukraine and the ratification of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 1950 alongside with its Protocols N 1, 2, 4, 7, 11 in connection with the adoption of the Act on the Execution of Decisions and Application of the Practice of the European Court of Human Rights, the courts are obliged to apply the provisions of the Convention and judgments of the Court as valid source of law.

Besides, the Supreme Court of Ukraine Plenum stated that considering a question of whether the divulged information was untrustworthy courts should define the character of such information and make a distinction of whether it is an allegation of facts or an evaluative judgement. According to Article 471 part 2 of the Act on Information, the evaluative judgements are defined as pronouncements that do not comprise factual data, but rather convey criticism and assessment of actions. A decisive factor is the usage of the linguistic tools such as hyperbole, allegory or satire. However, offensive and defamatory acts of expression are not covered by this definition.

Evaluative judgements cannot be challenged and examined as to their credibility; according to Article 277 of the Civil Code evaluative judgements, thoughts, beliefs, critical assessment of certain facts which, despite being an expression of a subjective thought and view of a defendant, cannot be examined as to their correspondence to the facts (in comparison with the examination of facts) and therefore are not a subject-matter of judicial protection.

6. The type and severity of punishments are also the factors which should be taken into account while making an assessment of proportionality of an interference with the freedom of expression.

In the decision of 20.04.2006 (case *Raychinov vs. Bulgaria*) the Court pointed out that whoever has the power occupies a dominant position in the society. Such a position obliges them to limit themselves in resorting to criminal action with a view to defend their own reputation. This statement refers mostly to those cases, in which 'softer' measures are available that could be used as a reaction to unjustified criticism.

In the decision of 06.12.2007 (case *Foglia vs. Switzerland*) the Court, having recalled that the city court convicted Mr. Katrami, stated that such a punishment cannot be considered as a proportional limitation of the right to freedom of expression exercised by the journalist.

Moreover, the judge mentioned in the article written by the applicant could have protected his reputation by suing in civil proceedings. The Court adopted the view that appropriate balance between the applied restrictions to the expression of views and interests of the local court was not struck. The Court did not accept the argument that the imposition of a criminal penalty on Mr. Katrami was necessary in order to protect the reputation of the judge and guarantee unhampered administering of justice.

A positive legal phenomenon is also the fact that Ukraine has decriminalized a some types of conduct connected to the freedom of expression, This measure corresponds to the position of the European Court of Human Rights³. The Criminal Code of Ukraine (2001), in contrast to the Criminal Code of Ukraine (1960), does not provide the criminal liability for such actions. However, it still penalizes the offence or discretion of state bodies and NGOs (art. 66-1); defamation (art. 125), insult (art. 126), pursuit of individuals for criticism (art. 134-1), contempt of a judge (176-3), insult of the representative of a state authority and an insult of a representative of the public who protects public order (art. 189); insult of the servant of a body dealing with internal affairs, insult of a member of public bodies for the protection of public order, insult of a military servant (art. 189-1); insult of the employee by the employer and vice averse (art. 237).

Legal interpretation developed in the course of the judicial activity of the Court concerning the protection of the freedom of expression and other human rights exert a considerable influence on the legal system of Ukraine. As it has already been mentioned, the Act on the Execution of Decisions and Application of the Practice of the European Court of Human Rights and the Supreme Court Plenum Decree of 27.02.2009 №1 on the Court Practice in Matters concerning the Protection of Honour and Dignity of an Individual and the Business Reputation of an Individual and of a Legal Entity sets out a rule that the decisions of the Court are the source of law, which means that in cases concerning the protection of freedom of expression the domestic courts of Ukraine are obliged to apply the provisions of the Convention and the principles elaborated by the Court.

It should be emphasized that the first case in which the Convention was applied in Ukraine concerned the freedom of expression, and the first judge who applied it was Vasyl Paliyuk. In 2000 the panel of judges in civil department of the Mykolaiv Regional Court (nowadays – the Court of Appeal) was the first judicial body in Ukraine that applied the provision of Article 10 of the Convention and the

³ [The decision of Zhovtnevyi court, city of Kharkiv from 29.06.2011 \(case № 2-628\)](http://reyestr.court.gov.ua) – Web source: <http://reyestr.court.gov.ua>; [The decision of Chortkivskyy court, Ternopil region from 13.12.2010 \(case № 2 – 1461/10\)](http://reyestr.court.gov.ua) – Web source: <http://reyestr.court.gov.ua>; [The decision of Solomyanskoho court, city of Kyiv from 10.04.2009 \(case № 2-470/2009\)](http://reyestr.court.gov.ua) - Web source: <http://reyestr.court.gov.ua>

principles established in the decision of the Court in the case *Lingens vs. Austria* (1986). This has been positively acknowledged by the conclusion of the European Council monitoring committee. Afterwards, in 2001 the court of appeal under the joint project of Ministry of Justice of Ukraine and Organization of Security and Cooperation in Europe (OSCE) became an 'experimental' court for the enforcement of the provisions of the Convention in Ukrainian court practice. It should also be noted that the positive practice of the court of appeal was mentioned in the decisions 'Ukrainian press group' vs. Ukraine' (2005) and 'Yefimenko vs. Ukraine' (2006)⁴.

Summing up, we arrive at the conclusion that the Court, when acting for the benefit of the protection of freedom of expression is guided by the following principles: Freedom of expression constitutes one of the foundations of democratic society. Mass media play an irreplaceable role in forming political opinions and views by the citizens. Levels of acceptable criticism towards politicians, public leaders and, under certain circumstances, towards public servants (officials) are higher than in the case of criticism directed towards individuals. The credibility of evaluative judgments cannot be proved. The type and severity of punishment are the factors which should be taken into account while assessing the proportionality of an interference with the right to freedom of expression. Legal interpretation as well as legal enforcement activity of the Court concerning the protection of freedom of expression and other rights of the subjects of law has a substantial impact on the legal system of and in consequence on judicial practice in Ukraine.

Bibliography:

1. Annual report on the results of activity of Governmental Authorized Representative in European Court of human rights affairs in 2011. - Web source: <http://www.minjust.gov.ua>
2. Jenis M. European law in the field of human rights: sources and practice of enforcement/ Jenis M., R. Key, E. Bradley – K.: ArtEk, 1997. – 624 p.
3. Lutkovska V. Right to freedom of expression in the decisions of European Court of human rights /Lutkovska V.// Law of Ukraine. – 2003. – № 12. – P. 30 – 32.
4. Makovey M. European Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms. Article 10. Right to freedom of expression. Precedents and commentaries/ Makovey M. , E. Chefranova – Moscow, 2001. – 287 p.
5. Makovey M. Article 10 of the Convention for the protection of human rights. Basic thoughts concerning article 10 / M. Makovey // European Convention

⁴ [The presentation of the book 'Article 10 of the Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms: Ukrainian legislation and court practice' - Web source: http://www.justinian.com.ua](http://www.justinian.com.ua).

- for the protection of human rights: principal provisions, application practice, Ukrainian context/ O. L. Zhukovska. – K.: «VIPOL», 2004. – P. 465 – 466.
6. Paliyuk V. P. ‘Article 10 of the Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms: Ukrainian legislation and court practice’. **Practical guide/ The Judge Academy of Ukraine / Paliyuk V. P. — Mykolaiv: “Ilion”, 2010. — 556 p.**
 7. Pikert V. European standards concerning the freedom of expression (Article 10 of the Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms), the legislation on the protection of honour and dignity, enforcement practice: Web source - <http://khpg.org.index>.
 8. Shevchuk S. The freedom of expression: European Court of Human Rights practice in comparative perspective/ S. Shevchuk – K.: Publish. «Referat». 2005. – 192 p.
 9. The presentation of the book ‘Article 10 of the Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms: Ukrainian legislation and court practice’ - Web source: <http://www.justinian.com.ua>.
 10. The decision of Zhovtnevyi court, city of Kharkiv from 29.06.2011 (case № 2-628) – Web source: <http://reyestr.court.gov.ua>.
 11. The decision of Chortkivskyy court, Ternopil region from 13.12.2010 (case № 2 – 1461/10) – Web source: <http://reyestr.court.gov.ua>
 12. The decision of Solomyanskoho court, city of Kyiv from 10.04.2009 (case № 2-470/2009) - Web source: <http://reyestr.court.gov.ua>
 13. Zhukovska O. L. Right to freedom of expression and information in the ukrainian legislation and court practice/ O. Zhukovska // *Advocat.* – 2001. – № 4–5. – P. 12 – 29.

ZASADY INTERPRETACJI WOLNOŚCI WYPOWIEDZI W ORZECZNICTWIE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA I ICH WPŁYW NA SYSTEM PRAWNY UKRAINY

Słowa kluczowe: wolność wypowiedzi, prawa człowieka, system prawny Ukrainy

Streszczenie

Artykuł omawia zasady interpretacji wolności wypowiedzi wypracowane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz ich wpływ na stosowanie prawa i praktykę orzeczniczą w sprawach cywilnych i karnych na Ukrainie. W szczególności omówiono znaczenie wolności mass mediów dla społeczeństwa demokratycznego.

Grzegorz Górniewicz

POLSKI DŁUG PUBLICZNY W LATACH 2000-2010

Słowa kluczowe: dług publiczny, sektor rządowy, sektor samorządowy, demografia

Streszczenie

Dług publiczny stanowi aktualnie jeden z największych problemów ekonomicznych Polski. W ostatnich latach jego skala systematycznie rosła. Zwiększało się zarówno zadłużenie sektora rządowego jak i samorządowego. Ministerstwo finansów podejmowało próby ograniczenia długu publicznego poprzez wcześniejsze wykupywanie zobowiązań i księgowe manipulacje.

Wstęp

Polski dług publiczny posiada relatywnie bogatą historię. Problem ten na większą skalę pojawił się już w latach siedemdziesiątych ubiegłego stulecia. Wówczas ekipa Edwarda Gierka starała się dogonić uciekający świat dzięki wykorzystaniu zagranicznych kredytów. W latach osiemdziesiątych zadłużenie Polski nadal wzrastało. Przyczyną tego wzrostu było niespłacanie w terminie wszystkich zobowiązań. Na początku okresu transformacji ustrojowej Polska wynegocjowała stosunkowo korzystne warunki redukcji długu zagranicznego (zewnętrznego). Jednak jego skala nadal się zwiększała. Dodatkowym problemem okazało się nieznanne w zasadzie dotychczas zadłużenie krajowe (wewnętrzne). Stanowi ono wraz ze wspomnianym zadłużeniem zagranicznym dług publiczny, któremu poświęcona została niniejsza publikacja.

Definicja sensu largo długu publicznego znajduje się w dokumentach uzupełniających do Traktatu z Maastricht. Według niej dług ten oznacza „łączne zobowiązania Skarbu Państwa wobec podmiotów krajowych i zagranicznych z tytułu zaciągniętych kredytów w instytucjach finansowych oraz bezpośrednio od rządów krajów członkowskich Klubu Paryskiego lub które były gwarantowane albo ubezpieczone przez te rządy bądź ich agendy, a także pozostających do wykupienia skarbowych papierów wartościowych emitowanych na rynek krajowy i zagraniczny oraz

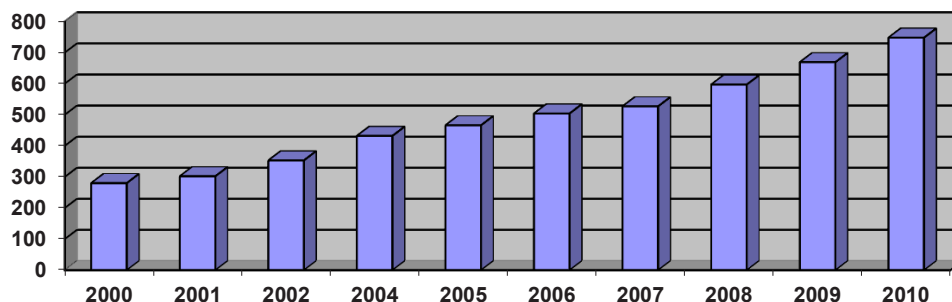
*inne ewidencjonowane zobowiązania Skarbu Państwa*¹. W Polsce dług publiczny określony jest w ustawie o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r.².

Skala i struktura zadłużenia publicznego

Do końca 1999 r. w Polsce szczegółowo ewidencjonowano tylko dług budżetu państwa. Kompleksową ewidencję długu publicznego, uwzględniającą między innymi zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, prowadzi się dopiero od 2000 r.

W pierwszej dekadzie XXI w. odnotowano permanentny wzrost polskiego długu publicznego (zob. ryc. 1). Jeszcze w 2000 r. wynosił on nieco ponad 280 mld zł, żeby w 2010 r. osiągnął 747,9 mld zł (52,8% PKB). Według metodologii unijnej (ESA 95), czyli wraz z zadłużeniem Krajowego Funduszu Drogowego, dług publiczny uplasował się na poziomie 776,8 mld zł, co stanowiło 54,9% PKB.

Ryc.1. Polski dług publiczny w latach 2000-2010 (w mld PLN)



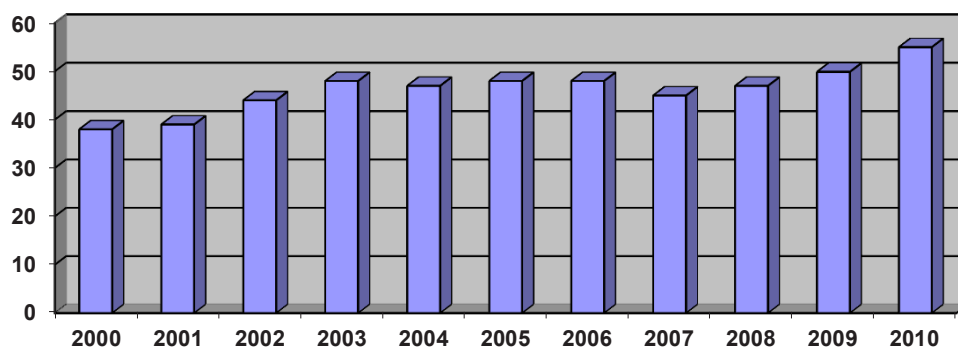
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2003*, GUS, Warszawa 2003, s. 535-536; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005*, GUS, Warszawa 2005, s. 628-629; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2007*, GUS, Warszawa 2007, s. 626-627 oraz *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2009*, GUS, Warszawa 2009, s. 644.

W ostatnich trzech latach pogorszyła się też relacja długu publicznego do PKB (zob. ryc. 2). Na koniec 2010 wyniosła ona równo 54,9%, czyli tylko o 0,1% mniej od dopuszczalnej granicy (55%).

¹ A. Chmielewski, Raport o gospodarce. Dług publiczny, *Życie Gospodarcze* 1997, nr 9, s. 16.

² Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. Dz. U. 2009, nr 157, rozdz. 1, art. 72.

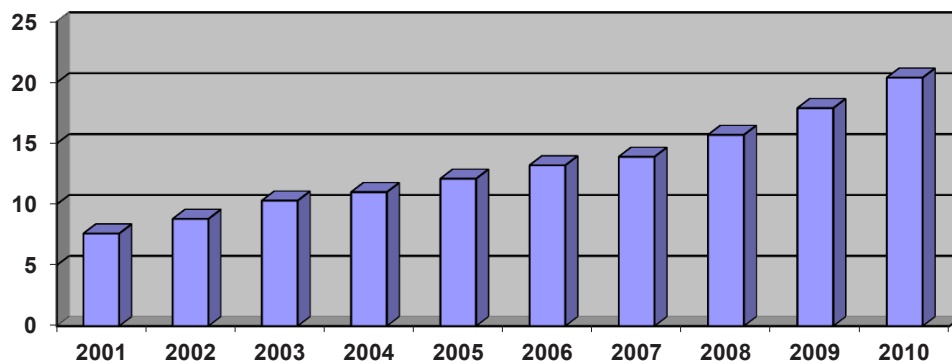
Rys. 2. Relacja długu publicznego do PKB (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu i Ministerstwa Finansów.

W ostatnich latach stale zwiększała się suma polskiego długu publicznego przypadająca na jednego mieszkańca (zob. ryc. 3). Jeszcze w 2001 r. kwota na wynosiła niecałe 8 tys. zł, by na koniec 2010 przekroczyć 20 tys. zł.

Ryc. 3. Dług publiczny Polski w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w tys. zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu i MFW.

W całym analizowanym okresie w strukturze długu publicznego zdecydowanie dominował dług sektora rządowego, stanowiący ponad 94% całego zadłużenia. Ponadto dług publiczny składał się z zadłużenia samorządowego i długu sektora ubezpieczeń społecznych. Szczegółowe dane przedstawia tab. 1.

Tab. 1. Dług publiczny w Polsce w latach 2000-2010 (w mln zł)

WYSZCZEGÓLNIENIE	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
OGÓLEM	280322	302106	353843	408631	432282	466591	504991	527442	597797	669881	747906
I. Dług sektora rządowego	271096	291320	338572	392083	413887	439335	481708	500214	566907	623596	692362
Dług Skarbu Państwa	265888	282617	326770	378505	402233	439335	476552	498963	565461	623390	691211
I. Krajowy	145053	183708	218213	250727	291031	313727	352328	377841	415718	453617	507011
I.1. SPW ogółem	132985	176048	21237	245979	286888	311966	350354	380169	419423	462484	506984
SPW krótkoterminowe	23442	35215	42030	48067	46900	24400	25800	22586	50403	47545	27966
SPW średnioterminowe	79825	108050	130871	151335	145416	165800	157729	15168	139760	197810	243450
SPW długoterminowe	29718	32782	39468	46577	94572	121766	167005	204415	229260	217129	235569
I.2. Pozostały dług	12997	8980	6995	5187	4771	3513	5156	240	779	460	27
2. Zagraniczny	120835	98909	108557	127778	111202	124689	126198	121122	149744	168773	194839
2.1. Obligacje skarbowe wyemitowane na międzynarodowy rynek kapitałowy	22537	23366	29187	44267	48462	83862	90639	92254	121156	134065	155468
2.2. Obligacje zagraniczne	4463	7229	18829	39804	44894	79970	88878	90935	120148	133218	154588
2.3. Obligacje typu Brady	18074	16136	10358	4463	3568	3892	1761	1319	1008	847	880
2.4. Kredyty i pożyczki w walutach wymiennalnych	98298	75542	79369	83511	62740	40827	35559	28868	28588	34708	39371
2.4.1. Klub Paryski	87725	64987	65960	67122	50255	25154	17941	10526	3173	326	307
2.4.2. Europejski Bank Inwestycyjny	1915	-	-	-	-	9340	11365	13042	19266	20846	22361
2.4.3. Bank Światowy	7260	6934	7215	7477	4390	4735	4812	4093	4661	12386	15683
2.4.4. Pozostałe	1398	3620	6193	8912	8095	1598	1441	1207	1488	1150	1020
II. Dług sektora samorządowego	9225	10786	15270	16548	18393	20172	23283	24483	28115	39325	53525
III. Dług sektora ubezpieczeń społecznych	3125	-	-	-	-	7084	5060	2745	2775	6960	2019

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010*, GUS, Warszawa 2010, s. 441-442; *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2011*, GUS, Warszawa 2011, s. 442-444; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2003*, GUS, Warszawa 2003, s. 535-536; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005*, GUS, Warszawa 2005, s. 628-629; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2007*, GUS, Warszawa 2007, s. 626-627 oraz *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2009*, GUS, Warszawa 2009, s. 644.

Zadłużenie Skarbu Państwa

Nieomal w całym analizowanym okresie największa część zadłużenia przypadła na inwestorów krajowych znajdujących się poza systemem bankowym. Na koniec 2010 roku kwota ta przekroczyła 248 mld zł, a od 2000 r. wzrosła ponad czterokrotnie. Największy wzrost (ponad siedmiokrotny) zanotowali inwestorzy zagraniczni, zaś w przypadku banków krajowych wzrost był ponad dwukrotny. Poniższa tabela przedstawia strukturę podmiotową krajowego długu Skarbu Państwa.

Tab. 2. Dług krajowy Skarbu Państwa wg wierzycieli (w mld zł)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Banki krajowe	66,6	77,3	78,6	86,1	85,7	75,0	80,6	87,8	135,6	146,0	130,5
Inwestorzy krajowi poza systemem bankowym	61,5	86,9	109,3	123,9	143,5	171,5	197,3	218,0	228,7	235,1	248,2
Inwestorzy zagraniczni	17,7	20,7	31,3	41,1	62,3	68,9	74,3	74,4	55,8	81,8	128,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Dług publiczny – Raport Roczny 2010*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 105; *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010*, GUS, Warszawa 2010, s. 441-442; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2003*, GUS, Warszawa 2003, s. 535-536; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005*, GUS, Warszawa 2005, s. 628-629; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2007*, GUS, Warszawa 2007, s. 626-627 oraz *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2009*, GUS, Warszawa 2009, s. 644.

Tab. 3 przedstawia strukturę zadłużenia Skarbu Państwa z tytułu wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych. Zdecydowanie dominują w niej obligacje skarbowe i stałoprocentowe. Suma wszystkich wyemitowanych krajowych skarbowych papierów wartościowych co roku się zwiększała i osiągnęła na koniec okresu wielkość 507 mld zł. Na początku analizowanego okresu było to 176 mld zł.

Tab. 4. Struktura zadłużenia Skarbu Państwa z tytułu skarbowych papierów wartościowych w latach 2001-2010 (w mld zł)

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bony skarbowe	35,2	42,0	48,1	46,9	24,4	25,8	22,6	50,4	47,5	28,0
Obligacje skarbowe	140,8	170,3	197,9	240,0	287,6	324,7	357,6	369,0	414,9	479,0
Obligacje stałoprocentowe	102,7	140,4	175,3	209,1	249,7	278,2	294,6	300,4	348,6	394,4
Obligacje zmiennoprocentowe	38,1	29,9	22,6	28,3	33,2	40,1	54,8	57,8	55,4	69,7
Obligacje indeksowane	0,0	0,0	0,0	2,6	4,7	6,5	8,2	10,8	10,9	14,9
Ogółem	176,0	212,4	246,0	286,9	312,0	350,5	380,2	419,4	462,5	507,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Dług publiczny – Raport Roczny 2010, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 105.

Dla bardziej precyzyjnego poznania omawianej tematyki należy też przyjrzeć się strukturze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych (tab. 5). W całym prezentowanym okresie dominowały obligacje krajowe, przy czym w ostatnim czasie ich przewaga jest największa.

Tab. 5. Struktura sprzedaży skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowych i rynkach zagranicznych w latach 2001-2010 (w mld zł)

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bony skarbowe	35,2	42,0	48,1	46,9	24,4	25,8	22,6	50,4	47,5	33,9
Obligacje krajowe	45,8	67,6	68,4	93,8	94,1	102,4	83,3	68,4	104,0	130,3
Obligacje zagraniczne	3,8	10,9	18,2	14,1	38,3	13,6	10,4	8,3	25,6	27,4
Ogółem	98,1	126,5	143,6	156,6	159,4	145,0	116,2	127,1	177,1	191,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Dług publiczny – Raport Roczny 2010, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 103.

Z tytułu sprzedaży skarbowych papierów wartościowych zmieniało się zadłużenie Skarbu Państwa. Z wyjątkiem lat 2006 i 2007 ulegało ono permanentnemu zwiększeniu (zob. tab. 6). Na koniec 2010 r. najbardziej wzrosło ono z powodu emisji obligacji krajowych (63,5 mld zł). Sprzedaż obligacji zagranicznych spowodowała w tym samym czasie wzrost długu o 19,9%.

Tab. 6. Zmiana zadłużenia Skarbu Państwa z tytułu wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych w latach 2001-2010 (w mld zł)

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bony skarbowe	11,8	6,8	6,0	-1,2	-22,5	1,4	-3,2	27,8	-2,9	-19,6
Obligacje krajowe	21,4	29,0	27,0	41,2	46,1	35,9	31,2	10,0	45,6	63,5
Obligacje zagraniczne	2,0	5,4	12,3	13,0	38,3	9,8	10,2	7,8	16,4	19,9
Ogółem	35,2	41,3	45,3	53,0	61,9	47,2	38,1	45,6	59,1	63,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Dług publiczny – Raport Roczny 2010, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 103.

Szczególnie niepokojący jest fakt, że dynamiczny wzrost długu publicznego w Polsce w latach 2007-2010 dokonuje się przy masowej wyprzedaży majątku narodowego. W 2009 r. przychody z prywatyzacji przyniosły 12 mld zł, w 2010 przekroczyły 25 mld zł, a w planach w kolejnym roku mają wynieść około 15 mld zł. Ponadto w tym okresie rząd zabierał państwowym spółkom prawie całe wypracowane zyski³.

W strukturze walutowej zadłużenia Skarbu Państwa zdecydowanie dominuje polski złoty (zob. tab. 7), co jest niewątpliwie korzystnym zjawiskiem. Drugą walutą, przyjmując powyższe kryterium, okazało się euro. W ostatnich latach obniżył się natomiast udział amerykańskiego dolara, który na początku analizowanego okresu plasował się jeszcze na drugiej pozycji.

Tab. 7. Struktura walutowa zadłużenia Skarbu Państwa w latach 2001-2010 (w mld zł)

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PLN	172,1	212,7	250,4	291,7	315,5	352,3	380,4	420,2	462,7	507,0
EUR	42,6	50,7	72,2	69,5	81,8	89,4	87,3	107,5	119,1	139,3
USD	49,0	41,9	32,8	22,9	22,7	17,3	13,3	14,4	22,8	26,9
JPV	4,7	4,7	5,6	6,3	9,0	9,5	9,0	13,6	12,2	13,4
CHF	3,3	3,6	3,5	3,8	6,2	5,8	8,4	12,1	12,8	15,3
Pozostałe	12,3	14,3	14,5	8,7	5,0	4,1	3,1	2,1	1,8	0,0
Ogółem	283,9	327,9	378,9	402,9	440,2	478,5	501,5	569,9	631,5	701,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Dług publiczny – Raport Roczny 2010, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 107.

W ciągu pierwszej dekady XXI w. rosły koszty obsługi zadłużenia Skarbu Państwa (zob. poniższa tab.). Na koniec 2010 r. przekroczyły one 34 mld zł, z czego zdecydowana większość przypadła na obsługę długu krajowego (prawie 27 mld zł). W tym samym czasie koszty obsługi długu stanowiły 2,4% PKB, a w relacji do

³ Z. Kuźmiuk, 300 mln zł dziennie!, Gazeta Finansowa 2010, nr 34, s. 5.

wydatków budżetu państwa było to 11,6%. Pod tym względem, na przestrzeni analizowanego okresu, można mówić o względnej stabilności.

Tab. 8. Koszty obsługi zadłużenia Skarbu Państwa w latach 2001-2010
(w mld zł)

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ogółem	20,9	24,0	24,1	22,7	25,0	27,8	27,6	25,1	32,1	34,1
Krajowe	17,1	20,3	20,4	18,5	21,3	23,3	22,6	20,0	25,6	26,8
Zagraniczne	3,8	3,7	3,8	4,2	3,7	4,5	5,0	5,1	6,7	7,4
Ogółem / PKB	2,7%	3,0%	2,9%	2,5%	2,5%	2,6%	2,4%	2,0%	2,4%	2,4%
Ogółem/ wydatków budżetu państwa	12,1%	13,1%	12,8%	11,5%	12,0%	12,5%	10,9%	9,0%	10,8%	11,6%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Dług publiczny – Raport Roczny 2010, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 106.

W prezentowanym okresie nastąpił wzrost zadłużenia zagranicznego Polski. Wynikał on z kilku zasadniczych powodów. Jednym z nich było wyraźne umocnienie się złotego względem dolara amerykańskiego oraz zaciąganie nowych kredytów, przeznaczonych na szeroko pojęte potrzeby transformacji ustrojowej. Strukturę tych kredytów przedstawia tab. 9.

Tab. 9. Kredyty zaciągane w międzynarodowych instytucjach finansowych
(w mld zł)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bank Światowy	0,6	0,3	0,2	1,1	0,8	0,6	0,0	0,2	8,3	4,2
Europejski Bank Inwestycyjny	0,4	0,8	2,6	1,3	3,7	2,4	2,8	3,8	2,5	3,0
Bank Rozwoju Rady Europy	0,05	0,03	0,01	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ogółem	1,4	1,3	3,0	2,3	4,5	3,0	2,8	4,0	10,8	7,2
Saldo z tytułu zaciągnięcia i spłat	0,8	0,7	2,0	1,2	3,9	2,4	2,1	3,1	9,7	6,0

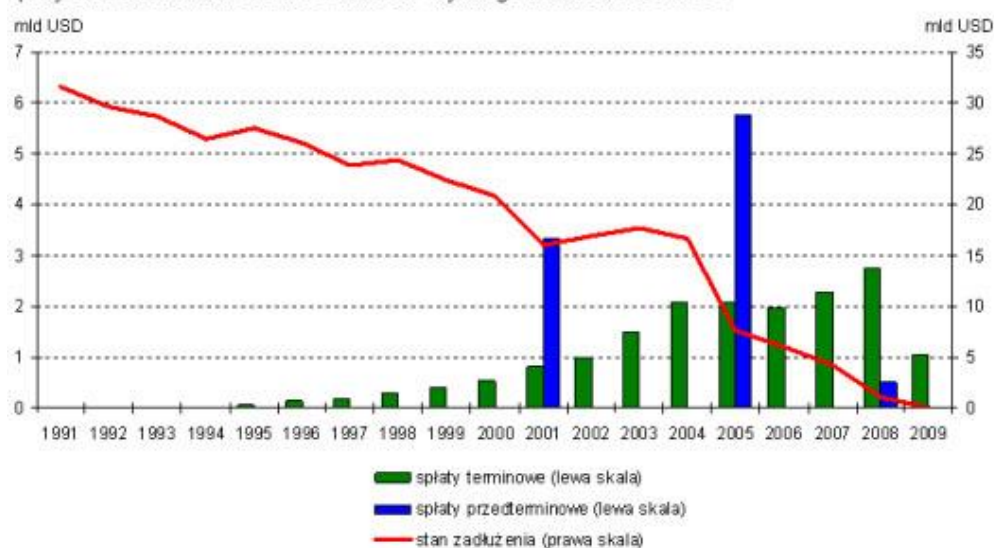
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Dług publiczny – Raport Roczny 2010, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 104.

Najwięcej kredytów otrzymano od Banku Światowego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Z kolei okresem, w którym najbardziej się zapożyczano były dwa ostatnie analizowane lata. W tym czasie też saldo z tytułu zaciągnięcia i spłat kredytów osiągało zdecydowanie najgorsze rezultaty.

Do ważnego wydarzenia doszło na koniec pierwszego kwartału 2009 r. Polska zakończyła wówczas w zasadzie spłacanie nierynkowego zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa, czyli długu wobec Klubu Paryskiego, który zrzesza wierzycieli rządowych⁴. W dniu 31 marca dokonana została spłata ostatniej raty o wartości 886 mln USD. Zadłużenie to było wynikiem porozumienia zawartego w kwietniu 1991 r. z 17 krajami wierzycielskimi o reorganizacji i redukcji polskiego długu zaciągniętego jeszcze w latach siedemdziesiątych, którego spłacanie zostało przerwane w latach osiemdziesiątych. W 1991 r. jego wielkość przekraczała 32 mld USD. Kwestie te ukazuje poniższy wykres.

Ryc. 4. Stan oraz spłaty zadłużenia zagranicznego Polski wobec Klubu Paryskiego w latach 1991-2009

Spłaty oraz stan zadłużenia wobec Klubu Paryskiego w latach 1991-2009.



Źródło: Dane Ministerstwa Finansów, www.mf.gov.pl.

⁴ Do spłacenia pozostała jedynie część długu o wartości 118 mln USD. Są to zobowiązania wobec Japonii. Powyższa kwota będzie spłacana zgodnie z harmonogramem do 2014 r. Informacja Ministerstwa Finansów: Spłata długu wobec Klubu Paryskiego, www.mf.gov.pl

Do spłacenia pozostało jeszcze „stare” zadłużenie (z lat siedemdziesiątych) wobec Klubu Londyńskiego, skupiającego banki komercyjne. Stanowią je obligacje Brady’ego, a termin ich wykupu przypada na 2024 r.⁵. Dopiero wtedy ostatecznie Polska pozbędzie się długu po ekipie E. Gierka.

W ostatnim czasie Polska zaciągała również nowe kredyty za granicą. W październiku 2010 r. Europejski Bank Inwestycyjny udzielił polskiemu rządowi kredytu w wysokości 2 mld euro. Był to największy kredyt udzielony przez EBI państwu członkowskiemu, które przystąpiło do Unii po 2004 r. Pozyskane środki miały być przeznaczone na finansowanie projektów z unijnych programów: Innowacyjna Gospodarka (m.in. inwestycje w sektor małych i średnich przedsiębiorstw), Kapitał Ludzki (m.in. na zatrudnienie i szkolnictwo), Infrastruktura i Środowisko (m.in. na działania w ramach programu Natura 2000) i Rozwój Polski Wschodniej (m.in. na przyspieszenie rozwoju społeczno-gospodarczego pięciu regionów zaliczanych do najmniej rozwiniętych w UE). Okres kredytowania wynosi 15 lat. Faktyczna stopa oprocentowania zostanie ustalona w chwili uruchomienia kredytu, ale jak powiedział Jacek Rostowski, minister finansów będzie to około o 1% mniej niż oprocentowanie dziesięcioletnich obligacji nominowanych w euro, których oprocentowanie wynosi 3,8%. Łącznie w 2010 r. wartość umów między Polską, a EBI wyniosła ponad 5 mld euro. Polska stała się szóstym największym biorcą kredytów z EBI po Hiszpanii, Włoszech, Niemczech, Wielkiej Brytanii i Francji. Kwota kredytów udzielonych przez EBI Polsce okazała się największa wśród nowych członków UE. W ostatnich pięciu latach wyniosła łącznie około 19 mld euro⁶.

Zadłużenie samorządów terytorialnych

Oprócz długu Skarbu Państwa istotną część zadłużenia publicznego Polski stanowiły w ostatnich latach długi samorządów. Na koniec 2010 r. zadłużenie to wynosiło ponad 53,5 mld zł, co okazało się o ponad 14 mld zł wyższą sumą od uzyskanej w poprzednim roku.

Teoretycznie istnieją bariery ograniczające zadłużanie się sektora samorządowego. Dług nie może przekroczyć 60% ich rocznych dochodów, a na spłatę nie można przeznaczyć więcej niż 15% tych dochodów. Samorzady miały jednak metody obchodzenia tych limitów. Zalicza się do nich następujące sposoby:

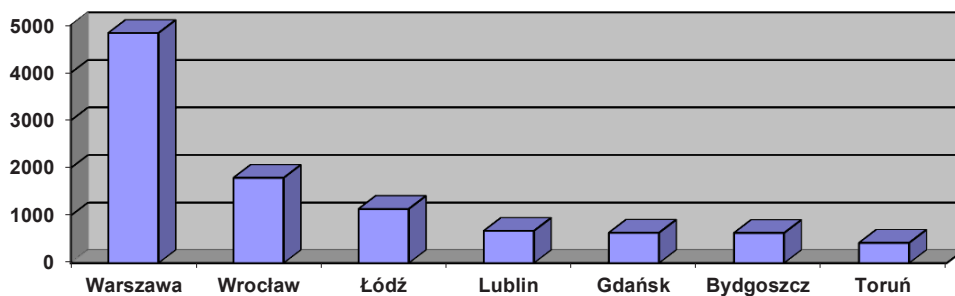
⁵ Zgodnie z informacjami podawanymi przez Ministerstwo Finansów do spłacenia pozostaje zadłużenie zagraniczne Polski wobec banków komercyjnych w wysokości 340,5 mln dolarów.

⁶ G. Górniewicz, *Dług publiczny. Historia, teraźniejszość, przyczyny i perspektywy*, Oficyna Wydawnicza Mirosław Wrocławski, Bydgoszcz 2012, s. 199.

1. „na spółkę” – samorządy przekazują spółce niektóre zadania i to ona zaciąga zobowiązania, które nie obciążają gminy⁷;
2. „na leasing” – samorządy zamiast zaciągnąć kredyt, leasingują produkt lub usługę. Dzięki czemu zobowiązanie wpisane jest w wydatki sztywne budżetu, ale nie powiększa długu;
3. „na dobrego wujka” – samorząd zawiera z wykonawcą umowę (np. na wybudowanie drogi w ciągu roku), ale za sumę, którą może sfinansować w ciągu 20 lat i to jemu samorząd będzie spłacał raty. Raty te nie będą klasyfikowane jako dług, ale jako wydatki sztywne⁸.

Emitowane przez polskie miasta obligacje nie cieszyły się dużym zainteresowaniem potencjalnych inwestorów. Niska rentowność jest efektem ubocznym „wojny na marże”, jaką prowadziły banki. W ciągu 2010 r. stawki marż za organizację emisji spadły dwu-, trzykrotnie. Przykładowo, emisje obligacji miasta Gdańska był obłożone w zależności od terminu wykupu obligacji marżą od 0,39 do 0,55% ponad sześciomiesięczny WIBOR. Skutki spadku marż były co najmniej dwa. Pierwszym był duży wzrost zainteresowania emisjami obligacji komunalnych ze strony dużych miast (Warszawa wyemitowała obligacje za 900 mln zł, Poznań za 180 mln zł, Wrocław za 130 mln zł, a Gdańsk za 100 mln zł). Drugim skutkiem okazał się spadek atrakcyjności obligacji komunalnych w stosunku do poprzednich okresów. W 2010 r. większość obligacji komunalnych kupowały banki, które organizowały emisje⁹.

Ryc. 5. Zadłużenie wybranych polskich miast (w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: K. Ostrowska, *Samorządy tracą na decyzjach polityków*, Rzeczpospolita 2010, nr 236, s. B4.

⁷ Polskie miasta bardzo często stosowały tą metodę. Dotyczyło to przede wszystkim dużych ośrodków, które inwestowały na potęgę z myślą o piłkarskich mistrzostwach Europy w 2012 roku. Gdyby zsumować długi tych miast i zadłużenie spółek to okazałoby się, że bariera zadłużenia (60%) została przekroczona. W przypadku Gdańska i Poznania długi spółek przewyższały zadłużenie miast. M. Chądzyński, Długi zamiatane do spółek, „Dziennik Gazeta Prawna” 2010, nr 204, s. A1 i A5..

⁸ G. Osiecki, Samorządy zagrażają budżetowi, „Dziennik Gazeta Prawna” 2010, nr 174, s. A3.

⁹ M. Chądzyński, Obligacje miast mało atrakcyjne, „Dziennik Gazeta Prawna” 2010, nr 182, s. A12.

Powyższy rysunek przedstawia zadłużenie wybranych polskich miast według stanu na koniec sierpnia 2010 r. Zadłużenie miasta Warszawy wyniosło w tym czasie prawie 4,8 mld zł. Ponad miliardowe długi miały też Wrocław (nieomal 1,8 mld zł) oraz Łódź (ponad 1,1 mld zł). Według danych „Gazety Krakowskiej”¹⁰ zadłużenie Krakowa w analogicznym okresie przekroczyło nieco 2 mld zł, a zdaniem portalu epoznan.pl¹¹ dług Poznania na koniec 2010 r. osiągnie poziom 2,6 mld. Relatywnie niskie zadłużenie miały w tym czasie inne duże polskie miasta, a mianowicie Gdańsk (638 mln zł), Szczecin (397 mln zł) i Katowice (383 mln zł)¹².

Po rekordowym 2010 r. zadłużenie polskich samorządów wzrosło o 16 mld zł (1,1,% PKB) i osiągnęło sumę łączną ponad 55 mld zł. Według prognoz w 2011 r. samorzady zadłużą się o kolejne 14 mld zł. W sumie ich dług osiągnie poziom 69 mld zł, czyli ok. 4,7% PKB (w 2010 r. było to tylko 3,9% PKB)¹³. Jednak 69 mld zł stanowi tylko ok. 40% łącznych dochodów wszystkich samorządów (limit wynosi 60%). Udział zadłużenia samorządowego w długi całego państwa wzrośnie z 7% w 2010 do 8,5% w 2011 r. Od 2012 r. długi samorządów mają zacząć spadać, gdyż zadłużenie jest efektem apogeum programów inwestycyjnych wspomaganych funduszami UE, które przypadło na lata 2010-2011. Według prognoz w 2015 r. zadłużenie powinno spaść do niecałych 52 mld zł¹⁴.

W 2011 r. jedenaście polskich miast wydało prawdopodobnie (ostateczne dane nie były jeszcze znane w momencie składania pracy) więcej środków na obsługę długu niż mają wynosić limity¹⁵ ich zdolności kredytowej ustalony przez ministerstwo finansów. Trzeba zaznaczyć, że limity te zaczną oficjalnie obowiązywać dopiero od 2014 r., ale już w 2011 r. samorzady uwzględniały je w swoich planach finansowych. Skarbnik Gdańska Teresa Blacharska uważa, że wysoki wskaźnik spłaty zadłużenia to efekt zamierzonej polityki miasta, które zamierza szybciej spłacić część swoich kredytów. Źródłem pokrycia tych wydatków ma być emisja obli-

¹⁰ <http://krakow.naszemiasto.pl/artukul/603426,krakow-ma-juz-2-mln-zl-dlugu,id,t.html?kategoria=663>

¹¹ <http://www.epoznan.pl/index.php?section=news&subsection=news&id=17249>

¹² K. Ostrowska, *Samorzady tracą na decyzjach polityków*, Rzeczpospolita 2010, nr 236, s. B4.

¹³ Według danych Komisji Europejskiej gorszą relację zadłużenia samorządów do PKB w 2010 r. posiadały Holandia (8,4%), Francja (8,3%), Łotwa (6,4%), Portugalia (5,2%), Niemcy (5,2%), Wielka Brytania (4,9 %) i Węgry (4,6%). Co zaskakujące dla przeżywającej w tym czasie ogromny finansowy kryzys Grecji stosunek ten wynosił tylko 0,9% PKB.

¹⁴ G. Górniewicz, *Polski dług publiczny ze szczególnym uwzględnieniem sektora samorządowego*, [w:] *Studia z zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania*, red. tomu S. Kamosiński, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania UKW w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2012, s. 72.

¹⁵ Przyszłe limity zadłużenia mają być wyliczane indywidualnie dla każdego samorządu. Wydatki na obsługę zadłużenia w relacji do ich dochodów nie mogą być wyższe niż średnia nadwyżka operacyjna w ostatnich trzech latach. Nadwyżka ta to różnica pomiędzy dochodami bieżącymi (powiększonymi o przychody ze sprzedaży majątku) a wydatkami bieżącymi. Premiuje to samorzady, które mają wysokie dochody własne. A. Cieślak-Wróblewska, *Miasta restrukturyzują długi*, Rzeczpospolita 2011, nr 56, s. B5.

gacji. Z kolei władze Warszawy planują przedterminowy wykup obligacji w 2013 r.¹⁶.

W Polsce jest łącznie 65 miast na prawach powiatu. Ich łączne zadłużenie miało w 2011 r. przekroczyć poziom 27,8 mld zł, co będzie stanowić ok. 48% ich dochodów. W przypadku trzech miast dług przekroczy 70% (Włocławek 81%, Poznań 72,4% i Toruń 70,5%). Jednak kredyty zaciągane na realizację projektów współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej można wyłączyć ze wskaźnika (w ustawie przewidziano próg 60%), co oznacza, że formalnie żadne miasto go nie przekroczy. Po wyłączeniach dług Torunia w relacji do PKB spadnie do 56%, Poznania do 50,8%, a Włocławka do 44,5%¹⁷.

Głównym czynnikiem wzrostu zadłużenia samorządów były i będą w najbliższym czasie wydatki inwestycyjne. Największe z nich dokonują się w Warszawie (17,6 mld zł), we Wrocławiu (5,8 mld zł) i w Poznaniu (5,2 mld zł). Powszechnie uważa się, że boom inwestycyjny wynika przede wszystkim z dofinansowania z unijnych programów pomocowych. Okazuje się, iż tylko 20-30% samorządowych inwestycji finansowanych jest ze źródeł UE. Zdecydowana większość pochodzi z kredytów i emisji obligacji¹⁸.

Minister finansów J. Rostowski starał się przerzucić odpowiedzialność za rosnący dług publiczny na samorządy. Jednak w rzeczywistości nie miał żadnych argumentów przy pomocy, których mógłby ograniczyć ich zadłużenie. Zgodnie z prawem rząd może interweniować dopiero wówczas, gdy dług danego samorządu przekroczy 60% jego dochodów, a na koniec 2009 r. w skali całego kraju wskaźnik ten wyniósł niecałe 26%. W połowie 2010 r. tylko osiem polskich gmin na 2413 przekroczyło próg 60%¹⁹. Przedstawiciele samorządów słusznie bronili się: „...mamy dosyć słuchania oskarżeń ze strony ministra Rostowskiego. Zapomina on dodać, że długi samorządów to znikoma część publicznego długu. Rząd zadłuża się na znacznie szerszą skalę, a nas krytykuje...”²⁰. Zadłużenie samorządów na początku drugiej połowy września 2010 r. stanowiło tylko około 6% polskiego długu publicznego.

Na początku 2011 r. rząd zapowiadał ograniczenie zadłużania się samorządów. Zamierzano wprowadzić podobne rozwiązania do tych, które dotyczą budżetu centralnego. Docelowo samorządy nie będą mogły wydawać o 1% więcej, niż za-

¹⁶ Ibidem, s. B4-B5.

¹⁷ A. Cieślak-Wróblewska, *Długi miast ostro w górę*, Rzeczpospolita 2011, nr 67, s. A1 i B4.

¹⁸ A. Cieślak-Wróblewska, *Nie tylko Unia winna długom miast*, Rzeczpospolita 2011, nr 301, s. B2.

¹⁹ J. Olechowski, *Rząd ogranicza gminy*, Dziennik Gazeta Prawna 2010, nr 186, s. A5.

²⁰ J. Kowalczyk, *Potyczki skarbników z rządem*, Puls biznesu 2010, nr 185, s. 14.

robią w danym roku rozliczeniowym²¹. Dla wielu miast i gmin może to oznaczać wstrzymanie inwestycji. Żeby temu zapobiec ministerstwo finansów zaproponowało by mogły one kupować od innych prawo do wyższej luki budżetowej. Z analizy „Rzeczypospolitej” wynika, że największym sprzedawcą w 2012 r. byłyby Kraków (ok. 122 mln zł), Wrocław (ok. 113 mln zł) oraz Lublin (ok. 74 mln zł). Z kolei największe potrzeby pożyczkowe będą miały Katowice (ok. 178 mln zł), Toruń (ok. 160 mln zł) i Szczecin (ok. 158 mln zł)²².

Zgodnie z rozporządzeniem ministra finansów z 23 grudnia 2010 r. samorządy muszą do zadłużenia wliczać nie tylko kredyty, pożyczki i papiery dłużne, ale również zobowiązania z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, leasingu i umów z odroczonym terminem zapłaty dłuższym niż jeden rok. Według Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych w 2011 r. 86 samorządów może przekroczyć 60% limit długu wobec dochodów²³.

Samorządy znalazły jednak pewien sposób na obejście powyższego rozporządzenia. Niektóre z nich (np. Szczecin) postanowiły uchwalić swoje budżety jeszcze przed wakacjami 2011 r., czyli zanim przepisy zaczną działać. „...*Idziemy za przykładem rządu, który twierdzi, że z wielu powodów lepiej jest uchwalić budżet wcześniej, jeszcze przed wakacjami. Uważamy, że jest to dobry kierunek...*” – powiedział skarbnik Szczecina, Stanisław Lipiński²⁴.

Działania zmierzające do zatrzymania wzrostu zadłużenia

Komisja Finansów publicznych zatwierdziła 20 października 2010 r. zmiany mające utrzymać w 2011 r. poziom długu poniżej progu 55% w stosunku do PKB²⁵. Na zmiany te złożyły się:

- wzrost podatku VAT do 23 i 8% oraz ustalenie wspólnej stawki na żywność na poziomie 5%,
- obniżenie zasiłku pogrzebowego,
- zniesienie możliwości nieodpłatnego przekazywania nieruchomości Agencji Nieruchomości Rolnych (między innymi Lasom Państwowym, Polskiej Akade-

²¹ G. Osiecki, *Rząd próbuje wyhamować zadłużanie się samorządów*, Dziennik Gazeta Prawna 2011, nr 4, s. A4.

²² G. Górniewicz, *Dług...*, op. cit., s. 209.

²³ A. Cieślak-Wróblewska, *Nowe prawo, mniej inwestycji?*, Rzeczpospolita 2011, nr 18, s. B4.

²⁴ Ł. Zalewski, *Budżety miast przed wakacjami*, Dziennik Gazeta Prawna 2011, nr 89, s. B2.

²⁵ W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawie o finansach publicznych z 2009 roku zostały określone górne granice długu publicznego: 50, 55 i 60% PKB. G. Górniewicz, *Dług...*, op. cit., s. 41-42.

mii Nauk, szkołom publicznym, samorządom terytorialnym i zarządzającym specjalnymi strefami ekonomicznymi).

Według szacunków rządu podwyżka VAT przyniesie około 5 mld zł dodatkowych wpływów, a pozostałe zmiany powinny przynieść kwotę zbliżonej wartości²⁶.

Ponadto od 2011 r. część instytucji publicznych będzie miało obowiązek deponowania wszystkich wolnych środków na rachunku ministra finansów. Według prognoz działanie to obniży o 1,3% relację długu do PKB. Konsolidacja ta spowoduje zmniejszenie potrzeb pożyczkowych²⁷.

Polski rząd próbował również innych posunięć, mających zredukować zadłużenie, a przynajmniej poprawić jego statystyczny wizerunek. We wrześniu 2010 roku Polska wystąpiła do Komisji Europejskiej postulatem, żeby do długu publicznego nie wliczać aktywów zgromadzonych w Otwartych Funduszach Emerytalnych. Taka klasyfikacja długu publicznego pozwoliłaby w przypadku Polski zmniejszyć go o ok. 15% PKB i bez obaw spełniać kryterium konwergencji z Maastricht, będący jednym z warunków przystąpienia do strefy euro²⁸. Polski postulat popierało osiem krajów, w tym pozostałe państwa Grupy Wyszehradzkiej (Czechy, Słowacja i Węgry). Jednym z głównych oponentów byli Niemcy, obawiający się jakiegokolwiek łagodzenia zasad liczenia długu publicznego ze względu na tworzenie precedensu, który mogliby w przyszłości wykorzystać przedstawiciele innych krajów²⁹.

Polski postulat został odrzucony. Minister finansów otrzymał 22 października 2010 roku pismem odmowę w sprawie nie wliczania kosztów reformy emerytalnej do długu publicznego³⁰. Strona polska jednak nie rezygnowała. „...**Polska przedstawi swoje stanowisko w sprawie liczenia długu publicznego na najbliższym szczycie UE. Odpowiedź Komisji Europejskiej na polskie postulaty nas nie satysfakcjonuje...**” – powiedziała dzień później PAP rzeczniczka resortu finansów Magdalena Kobos³¹.

Kilka tygodni później polskiemu rządowi udało się osiągnąć pewien sukces. Zgodnie z porozumieniem w pierwszych miesiącach 2011 r. Komisja Europejska miała przedstawić zasady, na podstawie których koszty reformy emerytalnej będą uwzględniane w ocenie sytuacji budżetowej nie tylko Polski, ale i pozostałych krajów Unii Europejskiej³².

²⁶ E. Glapiak, *Komisja finansów za ograniczeniem ulg*, Gazeta Giełdy Parkiet 2010, nr 245, s. 15.

²⁷ A. Glapiak, *Ograniczyć tempo przyrostu długu*, Rzeczpospolita 2010, nr 254, s. B7.

²⁸ G. Osiecki, *Albo OFE, albo strefa euro*, Dziennik Gazeta Prawna 2010, nr 177, s. A4.

²⁹ A. Słojewska, *Polska twardo walczy o lepsze statystyki*, Rzeczpospolita 2010, nr 218, s. B2-B3 oraz R. Woś, *Czechy, Słowacja i Węgry razem o OFE*, Dziennik Gazeta Prawna 2010, nr 204, s. A9.

³⁰ *Nie będzie zmian w liczeniu długu*, Rzeczpospolita 2010, nr 249, s. B3.

³¹ G. Górniewicz, *Dług...*, op. cit., s. 210.

³² A. Fandrejewska, *Dług i deficyt bez zmian*, Rzeczpospolita 2010, nr 290, s. B2.

W połowie marca 2011 r. zapadła ostateczna decyzja. Komisja Europejska nie będzie uwzględniała kosztów reformy emerytalnej w ocenie długu publicznego, ale łagodniej zostaną potraktowane deficyty budżetowe. Jeżeli w danym kraju deficyt w relacji do PKB przekroczy nieco 3%, ale została przeprowadzona znacząca reforma emerytalna, to nie zostanie przeprowadzona procedura nadmiernego deficytu. Nie podano jednak precyzyjnie o jaką wielkość chodzi³³.

Według opinii Międzynarodowego Funduszu Walutowego, jeżeli polski rząd chciał rzeczywiście zmniejszyć deficyt budżetowy, działania podjęte w drugiej połowie 2010 r. powinny zostać rozszerzone. Konieczna była kontynuacja reformy emerytalnej oraz wprowadzenie stałej reguły dyscyplinującej wydatki państwa³⁴.

Mimo krytycznej oceny MFW przyznał Polsce w grudniu 2010 r. zwiększenie elastycznej linii kredytowej (FlexibleCredit Line – FCL) z 21 do 29 mld USD. Linia ta jest instrumentem finansowym zapobiegającym rozprzestrzenianiu się kryzysu finansowego w państwach o solidnych podstawach gospodarczych. Dostęp do tego rodzaju kredytu otrzymały oprócz Polski tylko dwa kraje (Kolumbia – 3,5 mld USD i Meksyk – 47 mld USD). Ministerstwo finansów zapewniło, że Polska tak jak w przypadku poprzednich linii, nie ma zamiaru wykorzystywać przyznaných środków, lecz traktuje je jako zabezpieczenie przed zewnętrznym ryzykiem gospodarczym. Należy podkreślić, że posiadanie elastycznej linii kredytowej nie jest bezpłatne. W przypadku poprzedniej linii (21 mld USD) Polska musiała zapłacić MFW 52 mln USD. Nowej stawki nie ujawniono³⁵. Na początku 2011 r. liczba elastycznych linii kredytowych wzrosła do trzynastu krajów³⁶.

Pod koniec 2011 r. Ministerstwo Finansów zapowiedziało, że od kolejnego roku dług publiczny będzie liczony inaczej niż do tej pory. Pod uwagę będzie brany średnioroczny kurs walutowy, a nie jak dotychczas z 31 grudnia. Gdyby zasady te obowiązywały już w 2011 r. to zadłużenie zagraniczne zmniejszyłoby się o ok. 23 mld zł. Ministerstwo Finansów planowało także zmianę zasady liczenia długu netto. Miałaby ona polegać na wyłączeniu z długu pożyczonych pieniędzy, które są zdeponowane na koncie i nie zostały wykorzystane w konkretnym okresie³⁷.

Plany ministerstwa należy uznać jako kolejne dodatkowe zabezpieczenie przed przekroczeniem przez dług bariery 55% PKB. Według byłego ministra finansów, Mirosława Gronickiego było to typowo księgowe posunięcie. Z kolei inni eks-

³³ A. Słojewska, *Ulga za OFE tylko w deficycie*, Rzeczpospolita 2011, nr 62, s. B5.

³⁴ E. Glapiak, *MFW zachęca rząd do głębszych reform*, Rzeczpospolita 2010, nr 255, s. B7.

³⁵ E. Glapiak, *Większa polisa z MFW*, Rzeczpospolita 2010, nr 300, s. B2-B3.

³⁶ Największą elastyczną linię kredytową w MFW posiadały: Meksyk (119 mld USD), Grecja (43,5 mld USD), Irlandia (32,6 mld USD) i Polska 29,7 mld USD). Ponadto linie tego rodzaju miały następujące kraje: Węgry, Rumunia, Kolumbia, Ukraina, Egipt, Islandia, Jamajka, Jemen i Kosowo. D. Walewska, *Trwa wyścig do sterów w MFW*, Rzeczpospolita 2011, nr 111, s. B4.

³⁷ E. Glapiak, *Rząd inaczej policzy dług*, Rzeczpospolita 2011, nr 274, s. A1.

perci, w tym Janusz Jankowiak (główny ekonomista Polskiej Rady Biznesu) twierdzą, że zmiany mogą być pożyteczne ze względu na zmniejszenie spekulacji polską walutą³⁸.

Poniższa tabela przedstawia zmiany w zadłużeniu zagranicznym sektora finansów publicznych w Polsce według dotychczasowej i proponowanej przez ministerstwo metody. Okazuje się, że gdyby dotychczas stosować tą drugą formę obliczania, to byłoby to korzystne z punktu widzenia relacji długu do PKB. Jedyny wyjątek stanowiłby 2008 r.

Tab. 10. Zadłużenie zagraniczne sektora finansów publicznych w Polsce w latach 2004-2010 (w mld zł)

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Zadłużenie według dotychczasowej metody	113	127	129	124	154	176	205
Zadłużenie według proponowanej metody	125	132	131	131	130	185	206
Różnica	12	5	2	7	- 24	9	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: E. Glapiak, *Rząd inaczej policzy dług*, Rzeczpospolita 2011, nr 274, s. A1.

W pierwszej połowie grudnia 2011 r. Ministerstwo Finansów przeprowadziło transakcje odkupu obligacji zagranicznych Skarbu Państwa i dokonano ich umorzenia. Na rynku wtórnym odkupiono obligacje zapadające w 2012 r.:

- obligacje nominowane w USD o terminie wykupu 3 lipca 2012 r. – odkup o wartości 37,1 mln USD,
- obligacje nominowane w EUR o terminie wykupu 12 marca 2012 r. – odkup o wartości 6,0 mln EUR³⁹.

Pod koniec 2011 r. rating polskich obligacji przedstawiał stosunkowo dobrze. Wszystkie agencje ratingowe oceniały perspektywę jako stabilną.

W drugiej połowie grudnia 2011 r. odkupiono przed terminem bony skarbowe za 2,25 mld zł. Termin ich zapadalności przypadał na luty, marzec i maj 2012 roku. Resort finansów postanowił wykorzystać środki, którymi dysponował i dzięki temu obniżyć pod koniec roku wielkość długu publicznego. Wykup zmniejszył dług o 0,15% PKB⁴⁰. Podobną operację przeprowadzono również 27 grudnia. W tym dniu Ministerstwo Finansów odkupiło bony skarbowe zapadające w lutym i marcu 2012 r. za 2,49 mld zł. Efektem obu przetargów obu było zmniejszenie długu

³⁸ E. Glapiak, *Inna metoda liczenia, niższy dług państwa*, Gazeta Giełdy Parkiet 2011, nr 272, s. 10.

³⁹ Komunikat o odkupie obligacji zagranicznych zapadających w I poł. 2012 r. (<http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=207&id=278655&typ=news>)

⁴⁰ A. Fandrejewska, *Polski sposób na dług*, Rzeczpospolita 2011, nr 295, s. B2.

publicznego o nieco ponad 0,3% PKB⁴¹ i tym samym oddalenie nieco niebezpieczeństwa przekroczenia progu ostrożnościowego na poziomie 55% PKB. Sytuację mógł też ponadto uratować wyższy niż początkowo oczekiwano wzrost gospodarczy w czwartym kwartale 2011 r.

Dług a demografia

Dla przyszłej sytuacji zadłużeniowej Polski istotne znaczenie mogą mieć kwestie demograficzne. Jak pokazują dane z poniższej tabeli w najbliższych dwóch dekadach liczba ludności w Polsce będzie się systematycznie zmniejszać i osiągnie w 2035 r. niecałe 36 mln osób. Znacząco spadnie liczba osób młodych (w wieku przedprodukcyjnym) i osób w wieku produkcyjnym. Przez cały prognozowany okres rosnąć będzie natomiast liczba osób w wieku poprodukcyjnym, czyli osób korzystających z rent i emerytur. Powyższe zjawisko, określane jako starzenie się społeczeństwa, będzie musiało doprowadzić albo do dalszego wzrostu zadłużenia skarbu państwa, albo zmniejszenia i tak niskich płatności transferowych, albo jednego i drugiego naraz. Wzrastający udział osób starszych w społeczeństwie powoduje także obawy o przyszły stan ich zdrowia, a w związku z tym wzrost niezbędnych wydatków na usługi medyczne i opiekuńcze.

Tab. 11. Prognoza ludności Polski

Wyszczególnienie	2010	2015	2020	2025	2030	2035
Ogółem (tys. osób)	38092	38016	37830	37438	36796	35993
Ludność w wieku przedprodukcyjnym (tys. osób)	7107	6918	6959	6816	6253	5632
Ludność w wieku produkcyjnym (tys. osób)	24571	23718	22503	21625	21254	20739
Ludność w wieku poprodukcyjnym (tys. osób)	6414	7380	8368	8997	9289	9622
Ludność w wieku produkcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym	55	60	68	73	73	74

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2008*, GUS, Warszawa 2008, s. 206.

Dodatkowo pogarszającym sytuację demograficzną czynnikiem jest i w najbliższym czasie będzie exodus Polaków do pracy za granicę. Według raportu „Pol-

⁴¹ A. Kamińska, *Dług Polski mniejszy, ale balansuje na granicy*, Rzeczpospolita 2011, nr 301, s. B1.

ska 2030” Polacy są najbardziej mobilnym narodem w Unii Europejskiej. W szczytowym momencie (2007 r.) liczba emigrantów wynosiła ok. 2,3 mln osób. Mimo, iż kryzys gospodarczy zmusił wielu do powrotu do macierzystego kraju i tak nadal (koniec 2010 r.) za granicą mieszka ok. 1,9 mln osób. Co gorsza emigrują na ogół ludzie młodzi. Szansą dla Polski mogą być imigranci. Dla ich przyciągnięcia potrzebne jest jednak radykalne zmniejszenie opodatkowania pracy⁴².

Sytuacja demograficzna wiąże się z tzw. długiem ukrytym, biorącym pod uwagę również system rentowy, który jest w Polsce głęboko zadłużony. W połowie 2011 r. na kontach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zapisane były ponad 2 bln zł⁴³. Pieniądzy tych tak naprawdę jednak nie było, gdyż zostały już wydane na wypłacanie bieżących emerytur. W kolejnych latach wypłaty emerytur będą więc mocno zagrożone, tym bardziej, że spadnie liczba osób płacących ubezpieczenie. Z drugiej strony można jednak liczyć na wzrost PKB, wynagrodzeń i wpłacanych składek.

Podsumowanie

Reasumując, w ostatnich czterech analizowanych latach (2007-2010) odnotowano w Polsce gigantyczny przyrost długu publicznego. Nominalnie był on czterokrotnie większy niż podczas dziesięciolecia pod rządami E. Gierka. Jego relacja do PKB była równa 21%, a gdyby nie prywatyzacja i środki unijne wyniosłaby aż ok. 40%. W latach siedemdziesiątych stosunek przyrostu długu do PKB stanowił 24%⁴⁴. Szczególnie niepokoić musi fakt, iż wzrost zadłużenia dokonywał się mimo wyprzedaży majątku narodowego (środki pozyskiwane prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych powinny prowadzić do zmniejszenia potrzeb pożyczkowych kraju). Działania rządu, mające ograniczyć tempo przyrostu długu publicznego, należy traktować jako zabiegi księgowe, ukrywające dług przed obywatelami, a nie prawdziwe reformy. Przykładem takich działań jest chociażby zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego, które jest wliczane do długu publicznego obliczane go za pomocą metodologii unijnej, a nie jest zaliczane do tegoż długu przez polskie prawo. Inny przykładem są inne proponowane zmiany obliczania zadłużenia, w tym na chociażby branie pod uwagę średniorocznego kursu walutowego zamiast kursu z końca roku. Wydaje się, że w zaistniałej sytuacji można by przynajmniej zastanowić się nad nietypowymi rozwiązaniami. Część ekonomistów⁴⁵ głosi pogląd

⁴² G. Górniewicz, *Dług...*, op. cit., s. 213.

⁴³ A. Marczyk, *Wielki dług ukryty w ZUS*, Dziennik Gazeta Prawna 2011, nr 177, s. A1.

⁴⁴ K. Rybiński, *Zmarnowana dekada*, Forbes 2010, nr 11, s. 10.

⁴⁵ G. Kołodko, *Rezerwy na ciężkie czasy*, Gazeta Finansowa 2011, nr 50, s. 4-5.

o wykorzystaniu do spłaty części długu publicznego z rezerw finansowych NBP. Wymagałoby to wspólnej decyzji rządu, parlamentu, prezydenta i banku centralnego, a także nie kwestionowania takiego posunięcia przez Trybunał Konstytucyjny. Pomysł ten wydaje się jednak mało realny z powodów natury politycznej.

POLISH PUBLIC DEBT IN THE YEARS 2000-2010

Key words: public debt, government sector, local government sector, demography

Summary

Public debt is currently one of the biggest economic issue in Poland. In the last few years, its proportion has continuously been rising. This relates both to debt of the government and debt of the local government sector. The Ministry of Finance has made various efforts to reduce the public debt by prior redemption of liabilities as well as by performing some accounting manipulations.

Adam Strzelecki

SPÓŁDZIELCZE KASY OSZCZĘDNOŚCIOWO-KREDYTOWE W POLSKIM SYSTEMIE BANKOWYM

Słowa kluczowe: SKOK, bank, nadzór bankowy, depozyty, pożyczki

Streszczenie

W rozwoju polskiej bankowości spółdzielczej zaznaczyły się Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe (SKOK), które niczym nie różnią się pod względem ekonomicznym od banków spółdzielczych. Pomimo prowadzenia działalności podobnej do działalności bankowej, działalność SKOK-ów nie była jednak nadzorowana przez państwo polskie, które sprawuje kontrolę i nadzór nad działalnością bankową. Dla kas spółdzielczych maksymalizacja dochodów za wszelką cenę nigdy nie była najważniejsza. Zawsze zwracana była uwaga na aspekt społeczny podejmowanych działań, gdzie zysk nie powinien być ważniejszy od ludzi. W świetle nowej ustawy o SKOK, w ich perspektywach funkcjonowania, otwierają się szersze pola działania, w tym możliwości obsługiwanie podmiotów z tzw. trzeciego sektora, zwłaszcza takich jak instytucje. Nowe zasady nadzoru przyczynią się do wzmocnienia stabilności systemu SKOK, ale wymagają umocowania w przepisach wykonawczych. Szereg nowych zapisów w procesie wdrażania nowych regulacji prawnych, może jednak dyskryminować kasy w stosunku do banków.

Wprowadzenie

Podmiotami prawa bankowego tradycyjnie były banki i ich klienci. Do niedawna panowało przekonanie, że prawo bankowe jest prawem o bankach i miało swoje źródło w regulacjach prawnych, które nie obejmowały stosunków prawnych banków z klientami, lecz dotyczyły głównie organizacji i funkcjonowania banków jako *suigeneris* przedsiębiorstw handlowych. W świetle dynamicznie rozwijającej się bankowości zaszły jednak zmiany, które nakazują traktować tradycyjne rozumienie prawa bankowego z pewną ostrożnością. Zmiany te dotyczyły rozszerzenia się aktywności banków poza tradycyjne ramy czynności bankowych, powstania i rozwoju instytucji parabankowych, które zaczęły wykonywać część czynności bankowych¹.

¹ C. Kosikowski, *Publiczne prawo bankowe*, Warszawa 1999, s. 52.

Opinie o parabankach były i są zróżnicowane, aczkolwiek celowość pełnienia przez nie funkcji pośrednictwa finansowego jest uznawana w zakresie uzupełniania podaży instrumentów pochodnych². Członkostwo Polski w strukturach Unii Europejskiej wpłynęło pozytywnie na rozwój sektora usług finansowych i wywołało zmiany strukturalne we wszystkich jego segmentach³. Na rynku kredytów konsumenckich, na którym banki raczej nie były zainteresowane drobnymi produktami i usługami, pojawili się nowi gracze, często jako pośrednicy kredytowi, oferując pożyczki gotówkowe bez poręczycieli⁴, w oparciu o dokument tożsamości, w prostej nieskomplikowanej procedurze z zaferowaniem kompletowania dokumentów, i opracowanie nim symulacji spłaty kredytu wraz odsetkami⁵.

Tradycyjne definicje określały bank jako przedsiębiorstwo usługowe, które prowadziło działalność polegającą na zdobywaniu środków pieniężnych w celu udzielania z nich kredytów bankowych. Bank występował jako przedsiębiorstwo⁶ zatrudniające ludzi, z określonymi kwalifikacjami i motywacjami, tworzące za pomocą sieci stosunków transakcyjnych systemy socjotechniczne zorientowane na osiągnięcie celu w powiązaniu ze swoim otoczeniem⁷. W rozwoju polskiej bankowości spółdzielczej zaznaczyły się: Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe (SKOK), które niczym nie różnią się pod względem ekonomicznym od banków spółdzielczych⁸, lecz z uwagi na niski kapitał (brak progów kapitałowych) i nie objęcie ich nadzorem bankowym za zgodą Komisji Europejskiej⁹ dynamicznie się rozwinęły. Podczas, gdy na koniec 2005 r. działało 77 różnych SKOK wraz z 1.531 oddziałami, zrzeszających ponad 1.300.000 członków z posiadanymi aktywami w wysokości ponad 5 mld zł i udzielonymi pożyczkami na sumę ponad 3,3 mld zł¹⁰, to w końcu 2011 r. działalność operacyjną prowadziło pięćdziesiąt dziewięć spółdzielczych

² W. Szpringer, *Polskie regulacje bankowe*, Warszawa 2000, s. 200, W. Szpringer, *Wpływ instytucji parabankowych na bezpieczeństwo i stabilność rynków finansowych*, *Bezpieczny Bank* 1998, nr 4, s. 42.

³ M.K., *Konkurencja wymusi lepszą ofertę*, *Rzeczypospolita* 2004, z 26.03.

⁴ E. Więclaw, *Zarobić przed Unią*, *Rzeczypospolita* 2004, z 10-12 IV.

⁵ A. Barembruch, *Instytucje pośrednictwa kredytowego w Polsce i w Niemczech*, [w:] *Rynek usług finansowych w Unii Europejskiej, Szanse i wyzwania dla Polski*, pod red. M. Starczewskiej-Fiedorow, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej Poznań 2004, s. 129.

⁶ H. E. Buschgen, *Przedsiębiorstwo bankowe 1*, POLTEXT, Warszawa 1997, s. 25.

⁷ W. L. Jaworski, *Bank i system bankowy*, [w:] *Bankowość, podręcznik akademicki*, pod red. W. L. Jaworskiego, Warszawa 2001, s. 17.

⁸ *Ibidem*, s. 84.

⁹ A. Strzelecki, *Konwergencja regulacji instytucji kredytowych i instytucji finansowych Unii Europejskiej z unormowaniami polskimi*, [w:] *Polska w integrującej się Europie*, pod red. R. Łaszewskiego i E. Pączka, Włocławek 2004, s. 112.

¹⁰ *Klientów przybywa SKOK-owo*, *Rzeczypospolita* 2007, z 10-11 XI; *Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe*, *Rzeczypospolita* 2005, z 15 XII, dodatek promocyjny.

kas oszczędnościowo-kredytowych z 1925 oddziałami, z zatrudnieniem 8.242 osób, zrzeszając ponad 2.315.000 członków¹¹.

Dywersyfikacja, uniwersalizacja i specjalizacja instytucji bankowych (kredytowych i finansowych) w świetle charakterystycznej dla Unii Europejskiej i pożądanej swobody gospodarczej oznacza, że u źródeł wysokiej konkurencyjności oraz sukcesów przedsiębiorstw bankowych znajdował się będzie na ogół inteligentny „pomysł na bank” Kluczem do sukcesu będzie ciągle poszukiwanie efektywnej i bezpiecznej kompozycji swojej oferty produktowo-usługowej i wybierania stale na nowo swojego portfela działalności¹². Pośrednictwo finansowe sytuować będzie instytucje kredytowe i instytucje finansowe jako moderatorów „nadmiaru” i „deficytu” kapitału, w zmianie jego ilościowych i jakościowych cech, powodujących zwiększanie jego wartości społecznej¹³.

Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe były dotychczas zaliczane do spółdzielczych instytucji finansowych, które prowadzą działalność podobną do banków (np. gromadzą środki pieniężne swoich członków, udzielają pożyczek i kredytów oraz przeprowadzają rozliczenia finansowe na zlecenie swoich członków). Pomimo prowadzenia działalności podobnej do działalności bankowej, działalność SKOK-ów nie była jednak nadzorowana przez państwo polskie sprawujące kontrolę nad działalnością bankową. Zgodnie z obowiązującą do dnia 27 października 2012 r. ustawą z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych¹⁴ nadzór nad bezpieczeństwem środków zgromadzonych w SKOK-ach był sprawowany do tej pory przez Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową, która zrzeszała wszystkie SKOK-i. Ze względu na szybki rozwój systemu kas oszczędnościowo-kredytowych oraz rosnące znaczenie SKOK-ów dla całego sektora bankowego, wskazany system nadzoru wewnętrznego przestał spełniać swoją rolę.

Celem opracowania jest ocena funkcjonowania SKOK-ów w okresie transformacji gospodarczej związanej z członkowstwem Polski w Unii Europejskiej i wprowadzanych zmian w systemie prawa bankowego. Jako metodę badawczą zastosowano analizę rozwoju spółdzielczości bankowej w aspekcie ekonomicznym i prawnym na podstawie dostępnych źródeł w literaturze, Internecie oraz w oparciu o prowadzone badania naukowe.

¹¹ Wyniki finansowe SKOK-ów 2011, <http://www.egospodarka.pl/87102,Wyniki-finansowe-SKOK-ow-2011,1,39,1.html/30.10.2012>.

¹² S. Flejterski, *Dywersyfikacja struktur we współczesnej bankowości – podejście teoretyczne*, Bank i Kredyt 1999 r., nr 5, s. 24.

¹³ W. L. Jaworski, *System bankowy i jego otoczenie*, [w:] *Bankowość. Podręcznik akademicki*, pod red. W. L. Jaworskiego i Zofii Zawadzkiej. Warszawa 2002, s.24–25.

¹⁴ Dz. U. z 1996 r., Nr 1, poz. 2 ze zm.

Geneza rozwoju spółdzielczości oszczędnościowo-kredytowej

O rozwoju bankowości można już mówić w czasach starożytnych gdzie powstał pieniądź kruszcowy, a kupcy powołali domy bankowe, zajmujące się wymianą pieniędzy, udzielaniem pożyczek, przejmowaniem długów możnowładców i panujących. Rozwój stosunków towarowo-pięniężnych zaowocował powstaniem pieniądza papierowego, a w końcu i pieniądza bezgotówkowego. To z kolei wywołało potrzebę powstania różnego rodzaju towarzystw i firm, przechowujących pieniądź, pośredniczących w obrocie pieniężnym i akumulujących oraz inwestujących powstałe z tego kapitały¹⁵.

Pierwsze banki w Europie pojawiły się u schyłku feudalizmu i były rezultatem rozwoju handlu, powstania weksła i pojawiających się potrzeb w zakresie dokonywania operacji o charakterze rozrachunkowym (rozliczeniowym) oraz pożyczkowym. Do najstarszych banków można zaliczyć: domy bankowe w Wenecji (1171 r.) i Genui (1320 r.) oraz banki w Krakowie (Bank Pobożny 1585 r.) Genui (1586 r.), w Mediolanie (1593 r.), Hamburgu (1609), Amsterdamie (1619 r.).

Na przełomie 1846 i 1847 r. ugruntowała się w Europie Zachodniej idea banków o charakterze oszczędnościowo-kredytowym. W 1849 r. Fryderyk Wilhelm Raiffeisen założył w Nadrenii w Flammersfeld „Spółkę dla wspierania niezamożnych rolników”. Zasady na których oparte została ta spółka były wzorem dla podobnych spółek lub tzw. Towarzystw Dobroczynności. Na ziemiach polskich pierwszą taką spółkę na terenie Galicji założył na początku 1890 r. Franciszek Stefczyk. W 1913 r. spółek tych było już 1.397 i obejmowały one swoim zasięgiem 4.280 galicyjskich gmin. Te pierwsze banki komunalne na ziemiach polskich nosiły nazwę Kas Szewczyka, a ich celem było budzenie i krzewienie potrzeby oszczędzania, prowadzące do podniesienia poziomu gospodarczego, moralnego i kulturalnego zrzeszonych w kasach członków¹⁶. Podstawowym motywem ich działania, pomimo pewnych różnic, było uniezależnienie drobnych wytwórców i rolników od lichwiarskiego kredytu, co odbywało się poprzez zrzeszanie się przyszłych pożyczkobiorców we własnych spółdzielniach kredytowych, niezależnych finansowo od banków. Tworzone w ten sposób stowarzyszenia nie miały na celu osiągnięcia zysków. Sprawiało to, że udzielane kredyty były nisko oprocentowane, a otrzymane odsetki przeznaczano na opłacanie kosztów administracyjnych i tworzenie rezerw finansowych¹⁷.

¹⁵ *ABC bankowości*, praca zbiorowa pod red. K. Opolskiego i R. Wierzby, Gdańsk 1996, s. 21 i n.

¹⁶ K. Kamińska, *Kasy Stefczyka i Komunalne Kasy Oszczędności jako lokalne instytucje*, Zeszyty Naukowe WSHE, t. IV: Nauki Prawne, Włocławek 1999, s. 150.

¹⁷ T. Orzeszko, *Banki Spółdzielcze w Polsce. Ekonomiczne i finansowe warunki rozwoju*, Poznań 1998 Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998, s. 41.

W 1778 r. na ziemiach polskich pod zaborem pruskim powstały pierwsze Komunalne Kasy Oszczędności (*Sparkassen*). Pierwsza kasa powstała w Poznaniu w 1827, a dalszy jej rozwój nastąpił w oparciu o wydany w 1833 r. regulamin pruski. W roku 1860 w Wielkopolsce funkcjonowało już ponad dwadzieścia tych kas, z udziałem przedstawicieli drobnomieszczactwa, inteligencji, duchowieństwa, ziemiaństwa i chłopów¹⁸. W Galicji we Lwowie w 1844 r. powstała pierwsza Galicyjska Kasa Oszczędności, a w 1906 r. założono „Ukraińską Szczadnicę” w Przemyślu. W roku 1912 w Galicji działało 27 kas powiatowych i 24 kasy miejskie.

Od 1841 r. na ziemiach w zaborze rosyjskim wolno było zakładać kasy oszczędnościowe przy miastach gubernialnych i powiatowych, w wyniku czego do powstania takich kas doszło w 1843 r. w Warszawie i Płocku, a do roku 1862 czynnie działających kas było już 18. Kasy te, prawie wyłącznie zajmowały się gromadzeniem drobnych oszczędności, do 3 rubli miesięcznie i do 300 rubli stanu konta. Niestety generał gubernator Josif W. Hurko w latach 1891-1894, doprowadził do zamknięcia wszystkich komunalnych kas oszczędności w Królestwie Polskim. Pozostały nadal Państwowe Kasy Oszczędności, lecz prowadziły one do 1910 r. wyłącznie operacje bierne.

Po roku 1906 r. w Królestwie Polskim powstały Gminne Kasy Oszczędnościowo-Pożyczkowe. Ich szybki rozwój spowodował, że w roku 1913 ich liczba wynosiła 1217. Kasy te były własnością gminy i nie miały osobowości prawnej, a w latach 1918-1923 wskutek inflacji nastąpiła utrata podstaw ekonomicznych działalności tych kas komunalnych¹⁹. W przededniu I wojny światowej w 1913 r. na ziemiach polskich działało 5.029 spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych, które zrzeszały 2.131,7 tys. członków. Pierwsza wojna światowa przerwała działalność i dalszy rozwój spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych, powodując ogromne straty – zarówno finansowe, jak i osobowe²⁰.

Po pierwszej wojnie światowej i odzyskaniu przez Polskę niepodległości, do zakładania Komunalnych Kas Oszczędności, w oparciu o ustawodawstwo jeszcze państw zaborczych, przystąpiono bezpośrednio po odzyskaniu przez Polskę niepodległości. Podstawy prawne regulujące działalność Komunalnych Kas Oszczędności weszły w życie dopiero w 1927 r. na mocy rozporządzenia Prezydenta RP z 13 kwietnia 1927 r.²¹ i rozporządzenia z dnia 24 października 1934 r.²²). wraz

¹⁸ F. Skalniak, *Zarys historii polskiej spółdzielczości kredytowej*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie Kraków 1992, s. 15 .

¹⁹ W. Morawski, *Zarys dziejów Komunalnych Kas Oszczędności w Polsce*, Bank i Kredyt 1991, nr 10, s. 24.

²⁰ T. Orzeszko, op. cit., s.46.

²¹ Rozporządzenie Prezydenta R. P. z dnia 22 marca 1928 (Dz. U. R.P. Nr 39 z 1928 r., poz. 386) .

²² Dz. U. R.P. Nr 95 z 1934 r., poz. 860

z przepisami wykonawczymi²³. Nadana została kasom osobowość prawna i jednolity schemat ustrojowy, a ich majątek został oddzielony od majątku związku komunalnego. Komunalne kasy oszczędności pełniły rolę zakładów oszczędnościowo-pożyczkowych, wykonujących czynności bankowe na rzecz samorządu terytorialnego²⁴.

W połowie 1934 r. 420 komunalnych kas kredytowało związki samorządowe oraz ich zakłady i przedsiębiorstwa²⁵. Wraz z rozwojem instytucji kredytowych w połowie lat dwudziestych zaznaczyło się jednak zmniejszanie znaczenia Komunalnych Kas Oszczędności²⁶. W okresie międzywojennym, w czasie trwającego kryzysu gospodarczego, Kasy Komunalne przeżywały trudności związane przede wszystkim z malejącymi oszczędnościami członków i zwiększającą się niewypłacalnością dłużników. Ta sytuacja zmuszała kasy do zadłużania się w budżetach samorządów terytorialnych, jako ich poręczycielach²⁷. Doprowadziło to w konsekwencji do niewypłacalności kas i w latach 1934-1937 do konieczności ich oddłużenia przez państwo²⁸. Bankowość spółdzielcza w okresie 20-lecia międzywojennego nie ograniczała się jedynie do działalności bankowej ale dotyczyła także licznych przedsięwzięć na rzecz postępu oświatowego i cywilizacyjnego w lokalnych środowiskach. O rozmiarze ich działalności mogą świadczyć dane liczbowe: w 1937 r. działało 3.400 polskich spółdzielni bankowych, skupiających 1.061 tys. członków, 450 tys. wkładców, 148 mln zł wkładów oszczędnościowych, 102 mln zł funduszy własnych i 217 mln zł udzielonych pożyczek²⁹. W 1938 r. obok istniejącego handlowo-emisyjnego Banku Polskiego funkcjonowały duże banki państwowe, jak: Bank Gospodarstwa Krajowego, Państwowy Bank Rolny, Poczтовая Kasa Oszczędności oraz 27 banków prywatnych w formie spółek akcyjnych, 28 domów bankowych, 19 towarzystw kredytowych, 333 komunalne kasy oszczędności, 975 gminnych kas pożyczkowo-oszczędnościowych oraz 5.597 spółdzielni kredytowych³⁰.

Okres II wojny światowej przyniósł niemal całkowite zniszczenie podstaw materialnych spółdzielczości kredytowej. Polskie spółdzielnie oszczędnościowo-

²³ Rozporządzenia Ministra Skarbu z 8 lipca 1936 r. (Dz. U. R.P. Nr 56, poz. 410) i Rozporządzenia Ministrów Skarbu, Spraw Wewnętrznych oraz Ministra Sprawiedliwości z 16 marca 1937 r. (Dz. U. R.P. Nr 25 poz. 173).

²⁴ A. Borodo, *Finanse samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej*, Zeszyty Naukowe WSHE, t. IV: Nauki prawne, Włocławek 1999, s. 58.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Por. S. Michalski, *Komunalne Kasy Oszczędności na tle bankowości polskiej*, Samorząd 1934, R. XVI nr 43.

²⁷ S. Sakłak, *K.K.O. jako źródło samorządowego kredytu inwestycyjnego*, Samorząd 1937, R. XIX nr 23., także S. Sakłak, *KKO udziela związkom samorządowym i Kasom Oszczędności kredytów*, Codzienna Gazeta Handlowa Ajencja Wschodnia, red. Adam Brzeg, R. 13 (1938) nr 249.

²⁸ W. Teodorczyk, *Zadłużenie samorządów w K.K.O.*, Samorząd 1937, R. XIX nr 12.

²⁹ J. Piątka, *Krótki zarys historii polskiej spółdzielczości bankowej*, Bank Spółdzielczy, nr 7/369, Warszawa 1995.

³⁰ *Rocznik statystyczny 1939 r.*

pożyczkowe na terenach przyłączonych do Rzeszy uległy całkowitej likwidacji. Zlikwidowano także polskie spółdzielnie kredytowe funkcjonujące wcześniej na terenie Niemiec oraz te, które działały na terenach zajętych we wrześniu 1939 r. przez Armię Czerwoną. Na terenie Generalnej Guberni znalazło się około 35% spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych, z których do 1943 r. przetrwały 1 152 spółdzielnie, a do początku 1945 r. tylko 952 spółdzielnie. Działalność spółdzielni kredytowych koordynował niemiecki Urząd Nadzoru Bankowego. Działalnością rewizyjno-patronacką nadal zajmował się Związek Spółdzielni Rolniczych i Zarobkowo-Gospodarczych³¹.

Wprowadzony po II wojnie światowej system gospodarki socjalistycznej charakteryzował się koncentracją własności państwowej i centralnym planowaniem. W ślad za absolutną dominacją własności państwowej i planowania ogólnogospodarczego, rola pieniądza w gospodarce socjalistycznej została ograniczona do funkcji środka wymiany. Odpowiednio też ukształtowała się struktura oraz sposób funkcjonowania sektora bankowego. Cechami charakterystycznymi dla typowego socjalistycznego modelu bankowości były: dominująca i władcza pozycja państwowego banku centralnego (NBP), wykonującego w ramach bardzo rozbudowanej struktury także działalność handlową (komercyjną), Cechą charakterystyczną socjalistycznego modelu bankowości było podporządkowanie banku centralnego Ministrowi Finansów, brak rozdzielenia systemu bankowego od budżetu państwa oraz pseudo ekonomiczne kryteria udzielanych kredytów wraz z ich administracyjną reglamentacją.

W krajach socjalistycznych system bankowy był wykorzystywany do oddziaływania na gospodarkę przedsiębiorstw uspołecznionych w celu wykonania planowanych zadań gospodarczych, ewidencji obrotu pieniężnego dla potrzeb informacji o przebiegu procesów gospodarczych, kontroli tych procesów oraz umocnienia dyscypliny finansowej. Takie właśnie ujęcie zasad organizacji i funkcji banków wynikało z polityki W. I. Lenina, który formułował wnioski upraszczające rolę banków w gospodarce socjalistycznej, sprowadzając je do organów ogólnopaństwowej księgowości i ewidencji procesów gospodarczych³².

Model organizacji bankowości, ukształtowany w Związku Radzieckim a następnie stosowany we wszystkich krajach socjalistycznych składał się z jednego wielkiego banku, łączącego funkcje emisji pieniądza gotówkowego z bezpośrednim udzielaniem kredytów obrotowych przedsiębiorstwom uspołecznionym oraz

³¹ J. Piątka, op. cit.

³² M. Kucharski, W. Pruss, *Pieniądz i kredyt w socjalizmie (bankowość)*, PWN Warszawa 1975, s. 125, 126.

nieznacznej liczby tzw. banków specjalnych, powołanych dla realizacji i kontroli głównie inwestycji³³.

Wprowadzony w 1945 r. system bankowy w Polsce był pozostałością poprzedniego ustroju przedwojennego i takie jego cechy jak komercyjność, konkurencyjność i brak „racjonalnej” specjalizacji oraz rozproszenie zasobów ekonomicznych zupełnie nie przystawały do zasad planowego sterowania gospodarką. Ponadto dla odbudowy i rekonstrukcji gospodarki, kierowanej centralnie, potrzebna była koncentracja środków pieniężnych w jednym głównym banku³⁴. Zaraz po odzyskaniu niepodległości w 1945 r. utworzony został Narodowy Bank Polski, wiele banków rozwiązano, inne się połączyły, wyeliminowana została międzybankowa konkurencja. Nowo tworzone system banków podporządkowany został Narodowemu Bankowi Polskiemu, który bezpośrednio podlegał Ministrowi Finansów. Podporządkowanie to miało również charakter personalny, bowiem Prezesi NBP piastowali także funkcję Wiceministra Finansów.

Proces centralizacji i porządkowania wg kryteriów planowej gospodarki socjalistycznej dotknął również Komunalne Kasy Oszczędności, które po odzyskaniu niepodległości wznowiły co prawda działalność, lecz nie na długo. Na podstawie dekretu z 1948 r. o reformie bankowej Minister Skarbu wydał w 1950 r. zarządzenie o przekształceniu części spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych w Gminne Kasy Spółdzielcze, których utworzono 1.255. Pracownicze Spółdzielnie Oszczędnościowo-Pożyczkowe zostały natomiast przekształcone w kasy zapomogowo-pożyczkowe³⁵, a powszechne Spółdzielnie Oszczędnościowo-Pożyczkowe (rzemieślnicze) oraz Bank Gospodarstwa Spółdzielczego uległy likwidacji. Kres istnieniu Komunalnych Kas Oszczędności przyniosła reforma bankowa w 1948 r., w wyniku której kasy zostały wówczas postawione w stan likwidacji, zakończonej w 1950 r. Agendy pozostałe po bankach komunalnych przejęte zostały przez Narodowy Bank Polski i Bank Inwestycyjny³⁶. Gospodarka spółdzielcza miała być początkowo obsługiwana przez dwa banki; Bank Społem oraz Centralną Kasę Spółek Rolniczych, które w 1946 r. połączyły się tworząc Bank Gospodarstwa Spółdzielczego. Jednocześnie rozgałęziona została sieć spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych, jako lokalnych instytucji bankowych w miastach i na wsi. W 1948 r. zerwano z koncepcją autonomii spółdzielczości likwidując Bank Gospodarstwa Spółdzielczego. W następnej kolejności powstały gminne kasy spółdzielcze w miejsce przekształconych spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych z powstałym dla nich jako centralą Bankiem Rolnym.

³³ Tamże, s. 126.

³⁴ W. Baka, *Transformacja Bankowości Polskiej w latach 1988-1995*, Warszawa 1997, s. 21.

³⁵ Dz. U. z 2011 r. nr.199, poz. 1175 ze zm.

³⁶ W. Morawski, *Zarys dziejów ...*, s. 27.

Realizując przyjęty program reform, powołano do życia z dniem 1 maja 1988 r. dziewięć banków kredytowych, jako spółek Skarbu Państwa, z założeniem ich prywatyzacji³⁷. Jednocześnie w Ministerstwie finansów opracowano program prywatyzacji banków mający na względzie demonopolizację systemu bankowego, jego zmodernizowanie i zrestrukturyzowanie. W dniu 31 stycznia 1989 r. Sejm uchwalił dwie ustawy: tj. Prawo bankowe i o Narodowym Banku Polskim³⁸. Uchwalenie na początku 1989 r. nowych ustaw z prawa bankowego rozpoczęło dynamiczny proces powstawania nowoczesnego systemu bankowości i komercyjnej, a nadzór nad tymi bankami spółdzielczymi, przejął od Banku Gospodarki Żywnościowej, bank centralny. Szczególne zmiany w sektorze banków spółdzielczych nastąpiły w 1994 r., Na mocy ustawy z 24 czerwca³⁹ banki spółdzielcze zostały włączone w układ 9 banków regionalnych, które stały się spółkami akcyjnymi. Odpowiedzialność za politykę banków spółdzielczych przejęły banki regionalne, które stały się obok Skarbu Państwa akcjonariuszami Banku Gospodarki Żywnościowej. Istniały także na mocy ustawy możliwości funkcjonowania banków regionalnych poza strukturą Banku Gospodarki Żywnościowej. Skorzystały z tego dwa banki: Bank Unii Gospodarczej i Bank Południowo-Zachodni.

Odbudowa kas kredytowych stała się możliwa po przemianach 1989 r. Zajął się tym Fundacja na rzecz Polskich Związków Kredytowych, działająca do 2010 r. Od 1992 r. w oparciu o Międzynarodowe Zasady Kas Spółdzielczych (*International Credit Union Operating Principles*), które zostały zatwierdzone przez Komisję Członkowską Światowej Rady Związków Kredytowych 24 sierpnia 1984 ponownie zaczęły działalność spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Zwrócić przy tym trzeba uwagę, że podobnymi do SKOK-ów są instytucje, zwane także uniami kredytowymi, działającymi w 100 krajach, skupiając 196 milionów ludzi. Unie kredytowe, czyli spółdzielcze kasy zostały stworzone jako szansa na niezależność ekonomiczną, alternatywę od lichwy i pomysł ekonomicznej edukacji szerokich warstw społecznych. Mottem amerykańskiego ruchu unii kredytowych jest następująca maksyma „*Not for profit, not for charity, but for service*”⁴⁰.

Działalność SKOK została oparta na filozofii współpracy oraz takich podstawowych wartościach, jak równość członkowskiego kapitału i wzajemna pomoc. Zaczęto wdrażanie filozofii spółdzielczych kas na świecie, jako koncepcję

³⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 kwietnia 1988 r.

³⁸ Ustawa z 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 22; tekst jedn. Dz. U. Z 1992 r., nr 72, poz. 360 ze zm.), Ustawa z 31 stycznia 1989 r. – Prawo bankowe (Dz. U. Nr 4, poz. 21; tekst jedn. Dz. U. Z 1992 r., nr 72, poz. 359 ze zm.).

³⁹ Ustawa z 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, po. 369 ze zm.).

⁴⁰ W tłumaczeniu „Nie dla zysku, nie z powodu miłosierdzia, ale po to, żeby służyć”, <http://www.skok.pl/o-skok/co-to-jest-skok/skoki-na-swiecie/20.12.2012>.

rozwoju dla osiągnięcia lepszego życia dla siebie i swojej społeczności. Podstawą prawną ich funkcjonowania stanowiła ustawa o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych z dnia 14 grudnia 1995 r.⁴¹. Na początku 1992 r. liczba powstałych SKOK wraz z oddziałami wynosiła 13, zrzeszając ponad 14 tys. członków⁴². Aktualnie Kasy stanowią solidny element rynku finansowego, obsługując ponad 2 miliony 550 tys. gospodarstw domowych przez ok. 2 tys. placówek SKOK, a zgromadzone aktywa przekroczyły 16 mld zł. Ten bardzo duży potencjał, co godne podkreślenia, zbudowany został bez żadnej wymiernej pomocy materialnej państwa. System SKOK został stworzony przez grupy zapaleńców, którzy uwierzyli w ideę spółdzielczą i konsekwentnie przez 20 lat wcielali ją w życie, dowodząc tego, co kiedyś trafnie określił Mark Twain: „*Nie ma takiej rzeczy, której nie można osiągnąć pracą*”⁴³.

Misja spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych

Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe od początku swojej działalności służyły polepszaniu warunków życia oraz ratowaniu swoich członków w trudnych sytuacjach. Nawiązując do przedwojennej tradycji Kas Stefczyka, polskie SKOK-i aktywnie walczyły z biedą, lichwą, przeciwdziałając wykluczeniu finansowemu, a w rezultacie wykluczeniu społecznym. Wszystkie te starania były i są niezmiernie ważne, szczególnie w czasach kryzysu, który obecny jest już w Europie i w naszym kraju. Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe w Polsce jako jedyna instytucja finansowa odpowiedziały na apel Unii Europejskiej i zaangażowały się w działania mające na celu zwalczanie zjawiska wykluczenia. Ponadto polskie SKOK-i nie tylko oferowały tanią i dobrą ofertę usługową i produktową, ale też prowadziły wiele działań edukacyjnych, jak rozsądnie gospodarować domowym budżetem oraz oszczędzać pieniądze⁴⁴.

Tajemnicą sukcesu polskich Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych jest to, że Polacy potrafili się zebrać, zorganizować, czego efektem jest stworzenie od zera największego po 1989 r. ruchu społecznego w Polsce⁴⁵. Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe zyskały wielu członków, stały się

⁴¹ Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 2.

⁴² <http://www.skok.pl/o-skok/skok-w-liczbach/20.12.2012>.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ *Banki pobożne czyli kasy kredytowe*, <http://www.skok.pl/o-skok/aktualnosci/banki-pobozne-czyli-kasy-kredytowe/20.12.2012>.

⁴⁵ W wywiadzie z Grzegorzem Biereckim – prezesem Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej, <http://www.skok.pl/o-skok/aktualnosci/banki-pobozne-czyli-kasy-kredytowe/20.12.2012>.

instytucją bardzo popularną w Polsce, gdyż ich członkowie-współwłaściciele, bo tym właśnie Kasy Kredytowe różnią się od instytucji komercyjnych, zawsze mogą oczekiwać taniej i rozsądnie dopasowanej oferty, dosłownie na każdą kieszeń. Nie dotyczyło to tylko rachunków oszczędnościowo-rozliczeniowych, lecz także wielu innych usług, takich jak: produkty inwestycyjne, ubezpieczenia czy liczne oferty turystyczne. Ponadto SKOK-om jako polskim instytucjom finansowym i nie groziły konsekwencje, z jakimi mają do czynienia inne komercyjne instytucje finansowe, mające swoją przyczynę np. w transgranicznych przepływach finansowych⁴⁶.

Można powiedzieć, że polskie SKOK-i wprost wyrastają z idei wielkiego zrywu społecznego, jaki dokonał się na przełomie lat 80. i 90. poprzedniego stulecia, co sprawia że Idea solidarności jest niejako wpisana w rozwój Unii Kredytowych. To naturalne korzenie rozwoju polskiej spółdzielczości. Wszystkie Unie Kredytowe na świecie charakteryzują się tym, że ich członkowie są zarazem ich współwłaścicielami, a wypracowany zysk nie trafia do kieszeni prywatnych inwestorów, lecz zwracany jest członkom w postaci atrakcyjnej oferty, która jednocześnie wpływa na rozwój Kas. Od zawsze Kasy Kredytowe stanowiły alternatywę dla oferty bankowej, szczególnie dla ludzi o niskich i średnich dochodach. Często nazywa się nas bankami pobożnymi, w których oferta odpowiada potrzebom naszych członków⁴⁷.

W dniach 15-19 lipca 2012 r. odbyła się w Gdańsku Światowa Konferencja Unii Kredytowych, do której należą polskie SKOK-i. W wypowiedziach światowych liderów wyraźnie widać było, że wielu spośród przedstawicieli 53 krajów uczestniczących w Kongresie chciało uczyć się działalności spółdzielczej od Polaków. Z polskich rozwiązań już dzisiaj korzystają Unie Kredytowe z takich krajów, jak: Mołdawia, Ukraina, Litwa, Rumunia, lecz również z regionów tak rozwiniętych, jak Ameryka. SKOK-i podejmują różne działania wspierające ludzi w trudnej sytuacji. W takich przypadkach zawsze pomoc jest udzielana na dwa sposoby. Pierwszy to możliwość udzielenia pożyczki lub kredytu, który jest tańszy od dostępnych na rynku tego typu produktów w różnych instytucjach finansowych. A drugi sposób wiąże się z możliwością prolongowania rat kredytu do czasu usunięcia skutków tragedii przez naszych członków i ich rodziny⁴⁸.

W zdarzających się sytuacjach wymagających pomocy, w tym finansowej, takich jak np. w trakcie powodzi stulecia w 1997 r., która dotknęła wiele obszarów Polski, w placówkach SKOK uruchomiono wiele programów pomocowych, które pozwoliły ludziom odbudować utracony majątek. Dotyczy to jednak nie tylko klęsk żywiołowych, lecz trudnych życiowych sytuacji, jak np. w 1997 r., kiedy upadła

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem.

Stocznia w Gdyni, a tamtejsi pracownicy zostali pozbawieni jakichkolwiek środków do życia, także została uruchomiona specjalna oferta dla wszystkich poszkodowanych, którzy dzięki polskim SKOK-om mogli godnie przeżyć ciężkie dla siebie i swoich bliskich chwile. Były więc to konkretne przykłady realizacji spółdzielczej misji tych spółdzielczych kas. W ten samopomocowy nurt wpisuje się ostatnio założona fundacja rozwoju ubezpieczeń wzajemnych, promująca małe placówki Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych, które działają podobnie jak SKOK-i, nienastawione są tylko na zysk i mogą być pomocne⁴⁹.

Dużo dziś mówi się o społecznej odpowiedzialności biznesu, dlatego należy podkreślić, że dla kas spółdzielczych maksymalizacja dochodów za wszelką cenę nigdy nie była najważniejsza. Zawsze zwracana była uwaga na aspekt społeczny podejmowanych działań, gdzie zysk nie mógł być ważniejszy od ludzi. To dzięki SKOK-om, setki tysięcy Polaków, którzy nie mieli szans na uzyskanie kredytu w bankach komercyjnych, mogło otworzyć rachunki i uzyskać dostęp do usług finansowych. W ostatnich latach instytucje finansowe działające na zasadach spółdzielczych, tak jak unie kredytowe w Stanach Zjednoczonych, czy kasy spółdzielcze w Polsce, bardzo zyskały w oczach opinii publicznej. Coraz więcej osób ufa SKOK-om i chętnie korzysta z ich usług, co dobrze rokuje przyszłości Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych, jako instytucji zaufania publicznego⁵⁰.

W świetle nowej ustawy o SKOK, w ich perspektywach funkcjonowania, otwierają się szersze pola działania, w tym możliwości obsługiwanie podmiotów z tzw. trzeciego sektora, zwłaszcza takich instytucji, jak: wspólnoty mieszkaniowe, parafie, spółdzielnie, czy różnego rodzaju stowarzyszenia. Będą one mogły przystępować do kas spółdzielczych i korzystać z ich usług. Nowa oferta SKOK może być dla nich atrakcyjna, o czym świadczy duże zainteresowanie tą inicjatywą⁵¹. Nawiązanie szerszej współpracy pozwoli na zyskanie nowych solidnych i wiarygodnych partnerów, a w konsekwencji przyczyni się do dalszego rozwoju nie tylko SKOK, ale także lokalnych społeczności.

Status faktyczny i ekonomiczny SKOK

Rozwój Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowe w latach 1992-2011 i ich potencjał ilustruje tab. 1.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ *Zysk nie może być ważniejszy od ludzi*, wywiad z Rafałem Matusiakiem Prezesem Zarządu Kasy Krajowej SKOK, <http://www.skok.pl/o-skok/aktualnosci/zysk-nie-moze-byc-wazniejszy-od-ludzi/20.12.2012>.

⁵¹ Ibidem.

Tab. 1. Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe w latach 1992-2011

Lp.	Rok/ wskaźnik wzrostu w %	Liczba SKOK z oddziałami	Liczba członków (w tys.)	Aktywa (w tys. zł)	Depozyty (w tys. zł)	Pożyczki (w tys. zł)
1	1992	13	14	4 277	3 565	2 985
2	1996	168	138	219 443	190 446	160 843
%	1996/1992	1 292,3	985,7	5130,7	5 342,1	5 388,5
3	2001	680	525	1 752 316	1 558 436	1 235 554
%	2001/1996	404,8	380,4	798,5	8183	768,2
4	2006	1 589	1 551	5 969 789	5 552 966	4 047 299
%	2006/2001	233,6	295,4	340,7	356,3	327,6
5	2011	1 934	2 315	15 598 200	14 518 197	10 906 655
%	2011/2006	121,7	149,3	261,3	261,4	269,5

Źródło: SKOK w liczbach, opracowanie własne na podstawie <http://www.skok.pl/o-skok/skok-w-liczbach/21.12.2012>.

W końcu grudnia 2011 r. działalność operacyjną prowadziło pięćdziesiąt dziewięć spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Z przedstawionych danych wynika ogromna dynamika wzrostu liczby SKOK, a co za tym idzie zrzeszonych w kasach członków i ulokowanych przez nich w kasach depozytów i udzielonych pożyczek. W tabeli 2 przedstawione zostały wybrane dane finansowe SKOK w porównaniu roku 2011 do 2006.

Tab. 2. Charakterystyka wybranych danych finansowych SKOK w latach 2006-2011

Lp.	Wyszczególnienie	Rok 2006	Rok 2011	2006/11= %
5	Aktywa ogółem w tys zł	5 969 789	15 598 200	261,3
6	Kapitał własny w tys zł	231 100	535 621	231,7
7	Depozyty w tys zł	5 615 200	14 700 602	261,8
8	Pożyczki w tys. zł	3 999 600	10 216 265	255,4
9	Przychody z całokształtu działalności w tys zł	886 800	2 943 080	331,9
10	Koszty z całokształtu działalności w tys zł	849 900	2 780 953	327,2
11	Wynik finansowy netto w tys zł	34 400	83 821	243,7

Źródło: SKOK w liczbach, opracowanie własne na podstawie <http://www.skok.pl/o-skok/skok-w-liczbach/21.12.2012>.

W analizowanych pięciu latach zaznacza się bardzo duża dynamika przyjętych depozytów i udzielonych pożyczek (ponad 250%), co przełożyło się na podobny wzrost wypracowanego wyniku finansowego. Wybrane pozycje aktywów według stanu na dzień 31 grudnia w latach 2010-2011 przedstawione zostały w tabeli 3.

Tab. 3. Wybrane pozycje aktywów według stanu na dzień 31 grudnia w latach 2010-2011 w tys. zł

Lp.	Aktywa i pasywa	2010	2011	4:3 = %
1	2	3	4	5
2	Aktywa ogółem	10 014 063	15 598 200	111,3
3	Aktywa trwałe	1 079 010	1 629 083	151,0
4	Aktywa rzeczowe trwałe	169 937	172 977	103,2
5	Należności długoterminowe	25 924	34 612	133,5
6	Inwestycje długoterminowe	821 504	1 280 571	155,9
7	Aktywa obrotowe	12 935 353	13 969 018	108,0
8	Należności krótkoterminowe	10 082 517	10 790 576	107,0
9	Inwestycje krótkoterminowe	2 843 102	3 110 360	109,4
10	Pasywa ogółem	14 014 363	15 598 200	111,3
11	Kapitał własny (fundusz własny)	418 596	535 621	128,0
12	Fundusz podstawowy	132 073	153 593	116,3
13	Fundusz zapasowy	242 185	467 520	193,0
14	Zobowiązania ogółem	13 595 768	15 062 579	110,8
15	Zobowiązania krótkoterminowe	13 437 201	14 911 437	111,0
16	Zobowiązania długoterminowe	75 777	33 161	43,8
17	Rezerwy na zobowiązania	81 785	117 593	143,8

Źródło: SKOK w liczbach, opracowanie własne na podstawie <http://www.skok.pl/o-skok/skok-w-liczbach/21122012>.

W analizowanym okresie zaznaczyła się wysoka dynamika w ekonomice SKOK o czym świadczy wartość majątku SKOK, która na dzień 31 grudnia wyrażona sumą bilansową w analizowanym okresie zwiększyła się (w ujęciu zagregowanym) z 14.014,4 mln zł w 2010 r. do 15.598,2 mln zł w 2011 r. (wzrost o 11,3%), z tego wartość aktywów trwałych wzrosła o 51,0%.

Spośród składników aktywów trwałych największy przyrost w 2011 r. wykazały inwestycje długoterminowe (o 55,9%). Długoterminowe rozliczenia międzyokresowe wzrosły prawie trzykrotnie. W strukturze aktywów trwałych podobnie jak w 2010 r., największy udział wykazały inwestycje długoterminowe (78,6%) i rzeczowe aktywa trwałe (10,6%), w 2010 r. odpowiednio 76,1% i 15,5%. Aktywa obrotowe wzrosły o 8,0%. Na wzrost aktywów obrotowych miał wpływ przyrost o 9,4% inwestycji krótkoterminowych i przyrost o 7,0% należności krótkoter-

minowych. Udział należności krótkoterminowych w aktywach obrotowych wyniósł 77,2%, inwestycji krótkoterminowych 22,3% (odpowiednio 77,9% i 22,0% w 2010 r.).

W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. zwiększyła się liczba umów depozytowych, gdyż zawarto 1.060 tys. nowych umów (o 251 tys. więcej niż w 2010 r.). Wartość depozytów przyjętych przez kasy według stanu na koniec 2011 r. zwiększyła się o 11,0%. W strukturze wartości depozytów w 96,0% dominowały depozyty na okres nie przekraczający dwunastu miesięcy. W porównaniu z 2010 r. nastąpił wzrost 13,2% depozytów przyjętych na okres powyżej roku. Przeciętna kasa na koniec 2011 r. zgromadziła depozyty członków w wysokości 249,2 mln zł wobec 224,4 mln zł w 2010 r. Przeciętna kwota depozytu w nowej lub odnowionej umowie zawartej w ciągu całego 2011 r. osiągnęła poziom 17.344,46 zł, przy kwocie 19.756,61 zł w roku poprzednim. Członek SKOK w ciągu roku przeciętnie złożył depozyt w wysokości 7.944,07 zł, rok wcześniej 7.343,34 zł. Wraz ze wzrostem liczby członków spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, zwiększyła się również liczba udzielonych członkom pożyczek. W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. zawarto 1.467 tys. nowych umów pożyczkowych, tj. o 77 tys. mniej niż w 2010 r.⁵².

Stan zadłużenia członków placówek SKOK na koniec 2011 r. wyniósł 10.216,7 mln zł, przy 9.626,4 mln zł w 2010 r. W strukturze wartościowej dominowały pożyczki powyżej 12 miesięcy (61,3%). Pożyczki zaciągnięte na okres do 12 miesięcy włącznie stanowiły 38,7%, w tym pożyczki do 30 dni – tzw. chwilówki – 1,3% ogólnej kwoty zadłużenia. W porównaniu z 2010 r. nastąpił przyrost wartości udzielonych pożyczek krótkoterminowych o 80,6%, zmniejszeniu o 15,8% uległa wartość udzielonych pożyczek powyżej 12 miesięcy. Wartość udzielonych pożyczek w ciągu 2011 r. zwiększyła się o 5,5%. Przeciętna pożyczka na jedną nową umowę zawartą między 1 stycznia, a 31 grudnia 2011 r. wyniosła 4 884,70 zł, rok wcześniej 4.402,45 zł. W przeliczeniu na jednego członka przeciętna wartość pożyczek z nowo zawartych umów w analizowanym okresie 2011 r. wyniosła 3.094,94 zł tj. o 1.307,51 zł mniej niż w 2010 r.⁵³.

⁵² SKOK w liczbach, opracowanie własne na podstawie <http://www.skok.pl/o-skok/skok-w-liczbach/21.12.2012>.

⁵³ Ibidem.

Tab. 4. Wybrane dane z rachunku strat i zysków SKOK w 2011 r. w tys. zł

L. p	Pozycje rachunku zysków i strat	2010	2011	rub. 3/4 w %
1	2	3	4	5
2	Przychody z działalności-ogółem	2 380 237	2 940 080	123,6
3	W tym: ze sprzedaży i zrównane z nimi	1 966 090	2 293 394	116,6
4	Pozostałe przychody operacyjne	339 534	233 815	68,9
5	Przychody finansowe	74 583	415 871	557,6
6	W tym: - odsetki	49 398	73 071	147,9
7	-wzrost wartości inwestycji	14 126	39 134	277,0
8	Koszty uzyskania przychodów	2 266 215	2 870 253	122,7
9	Koszty działalności operacyjnej	1 642 286	1 849 971	112,6
10	W tym: - działalności podstawowej	721 645	811 193	112,4
11	- wynagrodzenia	311 271	348 859	112,1
12	Pozostałe koszty operacyjne	620 570	926 912	149,4
13	Wynik ze sprzedaży	323 804	443 424	136,9
14	Wynik z działalności operacyjnej	42 798	-249 673	x
16	Wynik finansowy brutto	113 619	162 128	142,7
17	Podatek dochodowy	28 044	78 307	279,2
18	Wynik finansowy netto	85 576	83 821	97,9

Przychody z całokształtu działalności spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych zwiększyły się w 2011 r. o 23,6%. Na wzrost ten wpłynął przyrost o 16,7% przychodów z działalności operacyjnej i ponad pięciokrotny wzrost przychodów z działalności finansowej. Udział pozostałych przychodów operacyjnych w przychodach z całokształtu działalności ogółem zmniejszył się z 14,3% w 2010 r. do 7,9% w 2011 r. Przeciętnie, jedna kasa uzyskała przychody z całokształtu działalności w kwocie 49,9 mln zł. Koszty uzyskania przychodów z całokształtu działalności w 2011 r. wzrosły o 22,7%. Najwyższy udział w kosztach z całokształtu działalności miały koszty działalności operacyjnej, które stanowiły 66,5% kosztów ogółem.

W strukturze kosztów działalności operacyjnej dominowały koszty działalności podstawowej (43,8%) oraz koszty wynagrodzeń i ubezpieczeń społecznych – 22,9% (w 2010 r. odpowiednio 43,9% i 23,1%). Udział pozostałych kosztów operacyjnych w kosztach ogółem wyniósł 33,3%, kosztów finansowych 0,1%. Przeciętnie, kasa poniosła koszty z całokształtu działalności w wysokości 47,1 mln zł. Wynik finansowy brutto spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w 2011 r. wyniósł 162,1 mln zł, przed rokiem 113,6 mln zł. Zysk brutto wygoszparowało 46 kas na kwotę 187,3 mln zł, tj. o 64,6 mln zł mniej niż w 2010 r. Straty brutto w 2011 r. wystąpiły w przypadku 13 kas, w łącznej wysokości 25,2 mln zł. Przed rokiem straty brutto wystąpiły w 11 kasach, na kwotę 138,3 mln zł. Wynik finansowy netto ogółem w 2011 r. wyniósł 83,8 mln zł i był o 2,1% niższy niż przed rokiem.

Niektóre aspekty zmian w prawie o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych

W dniu 27 października 2012 r. weszła w życie ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych⁵⁴, która w kompleksowy sposób określiła zasady tworzenia, organizacji i działalności spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Nowa ustawa wprowadziła jednolite zasady sprawowania nad kasami państwowego nadzoru *sensu largo*. Najważniejszą zmianą jest objęcie, gromadzonych w SKOK środków, publicznym nadzorem przez państwowy organ, jakim jest Komisja Nadzoru Finansowego⁵⁵. Celem wprowadzonej zmiany jest zwiększenia bezpieczeństwa zgromadzonych przez członków SKOK-ów oszczędności oraz zapewnienie stabilności prawidłowości funkcjonowania SKOK. Działalność SKOK-ów będzie więc podlegać nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowemu, tak jak działalność bankowa.

Dotychczas nadzorująca SKOK-i Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa, pozostaje jako instytucja zrzeszająca SKOK-i. oraz kontrolująca ich działalność, pod kątem zgodności z ustawą oraz zaleceniami nadzorczymi Komisji Nadzoru Finansowego. Utrzymana została więc funkcja nadzorcza Krajowej Kasy, która będzie spełniać funkcje subsydiarne (pomocnicze) w stosunku od zadań wprowadzonego nadzoru państwowego, co wydaje się rozwiązaniem racjonalnym i pożytecznym. Rozwiązanie to pozwala bowiem na wykorzystanie dotychczasowych doświadczeń w sprawowaniu nadzoru przez Krajową Kasę Oszczędnościowo-Kredytową.

Zgodnie z ustawą, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, SKOK-i zostały zobowiązane do przeprowadzenia audytu zewnętrznego i przekazania jego wyników m.in. Komisji Nadzoru Finansowego, Kasie Krajowej oraz ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Wskazany audyt, przeprowadzony przez niezależnego biegłego rewidenta, pozwoli na dokonanie oceny sytuacji ekonomicznej w poszczególnych SKOK-ach. Do istotnych zmian wprowadzonych przez ustawę należy również nałożenie na SKOK-i od dnia 27 stycznia 2014 r. obowiązku posiadania funduszy własnych w odpowiedniej wysokości, dostosowanych do rozmiarów prowadzonej działalności. Zgodnie z ustawą, od tego dnia SKOK-i będą zobowiązane utrzymywać współczynnik wypłacalności na poziomie co najmniej 5%, co zwiększy bezpieczeństwo powierzonych kasom środków pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym, jako że współczynnik wypłacalności jest

⁵⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 855.

⁵⁵ P. Dziągiewska, T. Pietrzak, *Nowa ustawa o SKOK*/Kancelaria Prawna M. Szulikowski i Partnerzy, <http://www.finance.egospodarka.pl/87176,Nowa-ustawa-o-SKOK,1,63,1.html>/31.10.2012.

podstawowym miernikiem sytuacji ekonomicznej instytucji kredytowej⁵⁶. Narodowy Bank Polski podkreśla, że dlatego banki działają ostrożnie, ponieważ współczynnik wypłacalności, określający czy bank czy ma wystarczająco wysokie fundusze własne w stosunku do udzielonych kredytów, wynosił w 2012 r. dla sektora 14%, znacznie więcej, niż rekomenduje Komisja Nadzoru Finansowego⁵⁷.

Według raportu Banku Światowego z 2011 r. dotyczącego funkcjonowania spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w Polsce, nowe zasady nadzoru przyczynią się do wzmocnienia stabilności systemu SKOK, ale wymagają umocowania w przepisach wykonawczych⁵⁸. Aktualnie nadzór sprawowany przez Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową, zapewniał stabilność finansowej kasy a w szczególności udzielał kasom wsparcia finansowego ze środków funduszu stabilizacyjnego oraz sprawował kontroli nad kasami dla zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonych w nich oszczędności oraz zgodności działalności Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych z przepisami prawa. Dotychczas Kasa Krajowa Oszczędnościowo-Kredytowa⁵⁹: reprezentowała interesy Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych przed organami administracji, zapewniała doradztwo prawne, organizacyjne i finansowe, organizowała szkolenia i prowadziła działalność wydawniczą, opracowywała standardy świadczenia usług i prowadzenia dokumentacji, pośredniczyła w przeprowadzaniu rozliczeń oraz wyrażała opinie o projektach aktów prawnych dotyczących Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych. Ponadto Kasa Krajowa przyjmowała lokaty i udzielała pożyczek i kredytów Spółdzielczym Kasom Oszczędnościowo-Kredytowym a także udzielała pomocy nowo powstającym kasom oraz mogła prowadzić na rzecz kasy lub jej członków działalność inną niż określona w ust.1, na podstawie umowy zawartej ze SKOK. W ramach nadzoru Krajowa Kasa przeprowadzała lustrację zrzeszonych kas zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze. Nie znany jest jeszcze ostateczny kształt wszystkich regulacji wykonawczych, które będą miały wpływ na działalność SKOK-ów w świetle nowych uregulowań

⁵⁶ Efektywne wykorzystanie kapitału banku jest integralną częścią polityki zarządzania kapitałem zorientowanej na osiągnięcie optymalnej stopy zwrotu z kapitału i dzięki temu stworzenia stabilnych podstaw zasilania bazy kapitałowej w przyszłych okresach, co pozwoli na utrzymanie współczynnika wypłacalności na poziomie co najmniej wymaganym przez instytucję nadzorującą (Komisja Nadzoru Finansowego – „KNF”). Współczynnik wypłacalności, skalkulowany jako iloraz funduszy własnych i całkowitego wymogu kapitałowego przemnożonego przez 12,5, dla banku komercyjnego powinien wynosić co najmniej 8%.

⁵⁷ M. Bednarek, NBP: *Polskie banki przygotowane na trudne czasy*, http://wyborcza.biz/finanse/1,105684,13078569,NBP_Polskie_banki_przygotowane_na_trudne_czasy.html/18.03.2013.

⁵⁸ 11 lutego 2011 r. Bank Światowy zaprezentował w Warszawie nowy raport zatytułowany *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe w Polsce: diagnoza oraz propozycje w zakresie regulacji*, A. Baranowska-Skimina, Co zmieni nowa ustawa o SKOK-ach?, <http://www.finanse.egospodarka.pl/62162,Co-zmieni-nowa-ustawa-o-SKOK-ach,2,48,1.html/31.10.2012>.

⁵⁹ <http://www.skok.pl/kasa-krajowa/misja-i-zadania-ustawowe/29.01.2013>.

prawnych. Ważnym jest aby SKOK były, na równi z innymi bankami, traktowane na rynku usług finansowych, bez tworzenia sztucznych lub niepotrzebnych barier, przeszkadzających w budowaniu potencjału kas spółdzielczych⁶⁰.

Nowa ustawa przewiduje, że członkami SKOK-ów będą mogły być nie tylko osoby fizyczne, lecz także organizacje pozarządowe, jednostki organizacyjne kościołów i związków wyznaniowych posiadające osobowość prawną, spółdzielnie, związki zawodowe oraz wspólnoty mieszkaniowe. Wprowadza się również nowe rozwiązania w sprawie reprezentacji i głosowania na Walnym Zgromadzeniu Kasy Krajowej (najwyższym organie Kasy Krajowej), podczas którego każdy SKOK będzie dysponował jednym głosem, bez względu na liczbę posiadanych udziałów. Wskazana zmiana ma na celu zwiększenie faktycznego wpływu SKOK-ów na decyzje podejmowane przez Kasę Krajową. Jest to urzeczywistnienie zasady równości członków spółdzielni⁶¹. Zasadę równości, oznaczającą nie tylko równe prawa ale i równe obowiązki wszystkich członków spółdzielni wyraża art. 18 §1 Ustawa prawo spółdzielcze⁶².

Wejście w życie nowej ustawy o Spółdzielczych Kasach Oszczędnościowo-Kredytowych otwiera przed nimi szereg możliwości, takich jak obsługa fundacji i stowarzyszeń, co z pewnością przyniesie korzyści członkom SKOK. Jednakże szereg zawartych zapisów, może dyskryminować kasy w stosunku do banków. Proces wdrażania nowych regulacji prawnych, brak odpowiednich konsultacji według wiceprezesa SKOK Wiktora Kamińskiego budzi jednak wątpliwości⁶³. Chodzi o to, że na kształt ustawy w dużej mierze mieli wpływ posłowie związani z bankami komercyjnymi. Stopień ich obiektywności oddaje w dużej mierze projekt przygotowywanej nowelizacji, która zakłada między innymi możliwość sprzedaży Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych bankowi komercyjnemu, choć polskie prawo nie pozwala na przyłączenie spółdzielni będącej własnością jej członków do spółki. Mamy zatem do czynienia nie tylko z ustawą skonstruowaną tak wadliwie, że jeszcze przed wejściem w życie niezbędna jest jej nowelizacja, ale także z nowymi projektami, które stoją w sprzeczności z prawem obowiązującym w naszym kraju. To ewidentne działanie na szkodę SKOK-ów⁶⁴.

Funkcję nadzorującą i kontrolującą polskie SKOK-i zgodnie z wcześniejszą ustawą dotychczas pełniła Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kre-

⁶⁰ *Zysk nie może być ważniejszy od ludzi*, wywiad z Rafałem Matusiakiem Prezesem Zarządu Kasy Krajowej SKOK, op. cit.

⁶¹ Pismo Z-cy Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego Wojciecha Kwaśniaka z dnia 23 I 2013 r. do Rad Nadzorczych SKOK w sprawie interpretacji członkowstwa w kasach.

⁶² *Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze* (Dziennik Ustaw z 2003 Nr 188 poz. 1848, Tekst ujednolicony (Dz. U. z 1995 r., Nr 54, poz. 288, ze zm.).

⁶³ P. Pałka, M. Majewski, *Kto kopie dolki pod SKOK-ami?*, Uważam RZE 17.09.12, <http://www.skok.pl/o-skok/media-o-nas/kto-kopie-dolki-pod-skok-ami/29.01.2013>.

⁶⁴ *Ibidem*.

dytowa, zrzeszająca wszystkie kasy. Jednak ostatnie doświadczenia z różnymi instytucjami powinny skłaniać do skuteczniejszego nadzoru oraz do gwarantowania przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny depozytów złożonych w SKOK. W ramach rozszerzonego nadzoru, Komisja Nadzoru Finansowego będzie mogła wydawać SKOK-om rekomendacje i decydować o ustanowieniu nadzoru komisarycznego. Rozważana jest propozycja posłów z Platformy Obywatelskiej o możliwość przejęcia kas przez banki komercyjne, wprowadzenie kadencyjności w zarządach i radach nadzorczych kas oraz ograniczenie kompetencji Kasy Krajowej. Na stronie Rządowego Centrum Legislacji resort finansów opublikował pięć projektów rozporządzeń. Ministerstwo Finansów proponuje aby ze składek wnoszonych przez SKOK do centrali Kasa Krajowa dostała tylko 10%, a Komisja Nadzoru Finansowego 90%.

Zakończenie, elementy oceny

Obowiązujący dotychczas dla SKOK wewnętrzny system nadzoru spółdzielczo-samorządowego nie wydawał się zbyt bezpieczny w świetle ustanowionych zasad dla nowoczesnego systemu bankowego w gospodarce rynkowej. Wzrost rozmiarów liczebności SKOK, dysponującego ponad dwoma milionami klientów, niebezpieczeństwo konfliktu interesów pomiędzy Krajową Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową a Kasami w niej zrzeszonymi, uzasadniało potrzebę wzmocnienia nadzoru ze strony państwa, pomimo że oznacza to ingerencję w istotę tradycyjnego, samopomocowego, społecznego i solidarnego nurtu spółdzielczego. Dobrze więc się stało, pomimo tego, iż aktywa SKOK-ów są stosunkowo niewielkiej w relacji do polskiego PKB⁶⁵, że Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe zostały objęte nadzorem sprawowanym przez Komisję Nadzoru Finansowego.

Model nadzoru przewidziany w nowelizacji, oparty na nadzorze publicznym wykonywanym w pierwszym rzędzie przez Komisję Nadzoru Finansowego, przy współdziałaniu Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej, powinien przynieść wzrost efektywności prawnych regulacji i przyczynić się do większej stabilności systemu SKOK-ów. Dla zwiększenia wiarygodności i stabilności systemu SKOK-ów w Polsce potrzeba więc:

- jednoznacznego określenia w przepisach wykonawczych roli Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej wobec zadań sprawowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego w obszarze regulacji i nadzoru,

⁶⁵ *Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe w Polsce: diagnoza oraz propozycje w zakresie regulacji i nadzoru*, http://www.knf.gov.pl/Images/Credit_Unions_in_Poland_PL_tcm75-26084.pdf 14 02 2013.

- ustalenia standardów działalności Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej w relacji do SKOK,
- całościowego i szczegółowego ustalenia systemu norm prawnych, dotyczących regulacji ostrożnościowych SKOK,
- zapewnienia dostępu SKOK-ów do państwowego systemu gwarantowania depozytów,
- ustalenie czasowego harmonogramu podwyższenia dotychczasowych wymaganych minimalnych współczynników wypłacalności dla SKOK-ów z aktualnych 3% do 8%,
- stworzenia systemu preferującego podwyższanie kapitału SKOK w celu umocnienia stabilności poszczególnych kas,
- wzmocnienie struktur zarządczych w SKOK-ach poprzez wdrożenie systemu szkolenia na rzecz wzrostu kompetencji i odpowiedzialności personelu,
- określenie minimalnych kwalifikacji w zakresie posiadanego wykształcenia oraz doświadczenia zawodowego pracowników SKOK,
- unormowania obowiązków powierniczych, wzorca kodeksu postępowania oraz sankcji za wykroczenia,
- wprowadzenie dla SKOK jednolitego planu kont, zasad rachunkowości oraz formatów sprawozdań,
- wprowadzenie zasady kontroli wewnętrznej instytucjonalnej w formie wewnętrznej audytu oraz wewnętrznej kontroli funkcjonalnej.

Celem wprowadzenia nowej ustawy w życie jest wspieranie rozwoju kas spółdzielczych, umiejscowionych jednak w systemie bankowym. Podejmowane bowiem przez spółdzielców dotychczasowe działania pozwoliły na zakładanie rachunków i uzyskanie dostępu do pożyczek i usług finansowych dla wielu niezamożnych Polaków, którzy nie mieli szans na uzyskanie kredytu w bankach komercyjnych. Dotychczasowa działalność quasi bankowa SKOK zasługuje bez wątpienia na uznanie i usankcjonowanie w bankowym systemie prawnym.

COOPERATIVE SAVINGS AND CREDIT UNIONS IN THE POLISH BANKING SYSTEM

Key words: cooperative savings and credit unions, bank supervision, deposits and loans

Summary

In the development of the Polish cooperative banking system cooperative savings and credit unions (CSCU) stand out even though they are economically indistinguishable from cooperative banks. Despite the fact that CSCUs run the activities similar to ones performed by banks, the activities of CSCUs were not supervised by public authorities that exercise control and supervision over the banking

operations. Maximizing profits at any cost has never been of utmost importance to cooperative unions. Just the opposite, social implications of undertaken actions have always been taken into consideration, since people's interests should never be overshadowed by the pursuit of profit-making. New statutory regulations pertaining to CSCUs provide a wide framework for their activities, including the servicing the entities belonging to the so-called third sector, especially the institutions. The new rules on supervision shall contribute to the strengthening of the stability of the CSCU-system, however they call for being firmed up by adopting some executive regulations. However, many of new executive provisions implementing the statutory regulations may have a discriminatory effect on credit unions by putting banks in an advantageous position.

Marcin Jucha

PRZYWÓDZTWO KADRY KIEROWNICZEJ W PROCESIE ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ W ADMINISTRACJI

Słowa kluczowe: istota zarządzania zasobami ludzkimi, definicja systemu zarządzania jakością, przywództwo w zarządzaniu zasobami ludzkimi, motywowanie na rzecz rozwoju kompetencji.

Streszczenie

Artykuł charakteryzuje wpływ przywództwa kadry kierowniczej na realizację procesu zarządzania jakością w oparciu o badania przeprowadzone na podstawie jednostki administracyjnej, jeśli ma ona odnieść sukces w dzisiejszym konkurencyjnym otoczeniu. Co musi być spełnione, jeśli ma ona (administracja) odnieść sukces?

Sprecyzowanie przez organizację strategii zarządzania zasobami ludzkimi umożliwi osiągnięcie pożądanej spójności wielu różnych, rozproszonych decyzji i działań podejmowanych przez różne podmioty w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi oraz ich zorientowanie na realizację tej samej wiązki celów. Tak więc prawidłowo sporządzona strategia zarządzania zasobami ludzkimi stanowi elementarny warunek, by różne substrategie personalne komponowały się w układ o charakterze systemowym. Jest to tym istotniejsze, im większa liczba podmiotów uczestniczy w zdecentralizowanym procesie zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji. Można rzec, że sformułowanie strategii personalnej tworzy szansę na bardziej efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji.

Strategia personalna, aby mogła spełnić swoje istotne funkcje, powinna – podobnie jak strategia biznesowa – posiadać postać opisu słownego i to w pewnym stopniu upublicznionego w mikroskali organizacyjnej. Tylko bowiem pod takim warunkiem może ona stawić swoisty punkt odniesienia i wskaźnik orientacyjny dla osób podejmujących na różnych stanowiskach organizacji konkretne działania bądź decyzje zarządcze. Kluczowym celem niniejszego artykułu jest omówienie podstawowych relacji zachodzących pomiędzy zarządzeniem jakością a koncepcją przywództwa, jako podstawą rozważań nad wpływem przywództwa kadry kierowniczej w procesie zarządzania jakością w administracji.

Wielotorowość prowadzonych badań zachowań przywódczych oraz zróżnicowanie podejść wyników uzyskanych z badań prowadzi do zasadniczej konkluzji: „Przywództwo powinno koncentrować się równolegle na trosce o wyniki i o ludzi pracujących indywidualnie i grupowo”

Przywódca winien zwracać szczególnie uwagę na:

- potrzeby w zakresie wykonywanych zadań,
- potrzeby utrzymania, spójności i rozwoju grupy,
- potrzeby indywidualnego samorozwoju.

Badania dotyczące skuteczności przywódcy w powiązaniu z satysfakcją podwładnych powinny być ukierunkowane na skonkretyzowaniu czynników sytuacyjnych odgrywających zróżnicowane role w zależności od poziomu przywództwa np.: przywództwa zespołowego – w którym przywódca przewodzi 5-20 członkom; przywództwa operacyjnego – w którym przywódca przewodzi wielu zespołom i koordynuje ich działalność; przywództwa strategicznego – gdy lider przewodzi całej organizacji i jest odpowiedzialny za wszystkie poziomy przywództwa.

Przywództwo na wszystkich poziomach powinno stymulować wizję tego ku czemu się zmierza. Jeśli połączy się je z kreatywnym myśleniem może doprowadzić do wytyczenia nowego kierunku działania dla grupy lub całej organizacji.

W badaniach uszczegóławiających zmienne uwarunkowanie należy zwrócić szczególną uwagę na czynniki zwiększające skuteczność przywództwa do których należy zaliczyć: osobowość, zdecydowanie, konsekwencję w działaniu, analityczny umysł, empatię i determinację w urzeczywistnianiu planistycznych zamierzeń, styl kierowania dostosowany do sytuacji w organizacji oraz mentalność zespołów pracowniczych, stopień promocji pro efektywnej kultury organizacyjnej respektującej humanizację stosunków międzyludzkich oraz wartości i normy temu służące jak również kompetencje kierownicze przywódcy uzależnione od wykształcenia i poziomu jego inteligencji.

Podkreślić należy że zachowanie przywódcy z cech wrodzonych oraz posiadanych umiejętności i wiedzy jaką się zdobywa w praktyce. Między przywódcą a podwładnymi zachodzą interakcje, w których przywódca odgrywa zasadniczą rolę. Pomocnym elementem poprawy relacji między przywódcą a podwładnymi jest stosowanie określonych technik i metod motywacji pracowników oraz starannie dobrane instrumentarium motywatorów.

Współcześnie literatura z zakresu zarządzania zasobami pracy w organizacji postuluje model kierownika – lidera – przywódcy postrzeganego przez podwładnych przez pryzmat jego zachowań, stopień integracji zespołów oraz satysfakcję finansową.

Problem kształtowania zachowań przywódcy na podwładnych na i ich relacje jest trudnym w ocenie jednoznacznej ponieważ treść w zakresie praktycznym i teoretycznym znajduje się w dwóch obszarach wiedzy: zarządzanie i psychologia

Teoria przywództwa w wymiarze zarządzania jakością powinna być zrewidowana i rozwijana ze względu na wzrastającą złożoność relacji międzyludzkich lecz także ze względu na zmiany organizacyjne, technologiczne i społeczne w których człowiek – przywódca staje przed nowymi wyzwaniami i zadaniami, tym samym często sam nie jest w pełni świadomy i nie może ich wcześniej przewidzieć.

Warunki w jakich wykonywana jest praca, decydują w znacznej mierze o jej wydajności i jakości, a zatem w konsekwencji wpływają na stopień realizowania celów organizacji administracyjnej. Pod pojęciem warunków pracy rozumie się ogół czynników fizycznych (materialnych) oraz czynników o charakterze psychospołecznym.

Wśród czynników materialnych można wyodrębnić różne elementy zasobów rzeczowych organizacji (budynki, maszyny, urządzenia, narzędzia itp.) a także fizyczne warunki, w jakich wykonywana jest praca (oświetlenie, mikroklimat, poziom hałasu itp.). Z kolei do czynników psychospołecznych zalicza się między innymi: warunki socjalno-bytowe pracownika oraz stan stosunków międzyludzkich w organizacji, zwłaszcza w bliskim otoczeniu stanowiska pracy.

Można stwierdzić, że we wszystkich organizacjach duże znaczenie przywiązywane jest do zagadnień bezpieczeństwa i higieny pracy. Środowisko pracy jest w nich systematycznie poddawane badaniom pod kątem bhp, ergonomiczności oraz identyfikowania dysfunkcji, a następnie wprowadzane są odpowiednie reorganizacje i usprawnienia. Regularnie pozyskiwane są także opinie i krytyczne uwagi pracowników dotyczące stanu najbliższego im środowiska pracy, uwzględniane później w odpowiednich decyzjach. Organizacje wykazują także dbałość o jakość środowiska społecznego w miejscu pracy. Reasumując, takie działania i orientacje uznać należy za jeden z istotnych standardów zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach. Praca zawodowa absorbuje współczesnemu człowiekowi coraz więcej czasu i wysiłku.

Poziom wymagań zawodowo-organizacyjnych formułowanych pod adresem pracowników stale rośnie. Aby im sprostać, podejmują szereg działań między innymi związanych z koniecznością inwestowania w renowację oraz wzbogacanie swoich kompetencji zawodowych. Pracodawcy, starając się o ograniczenie kosztów pracy, niejednokrotnie zbyt swobodnie podchodzą do decyzji wydłużenia czasu pracy. Z kolei sami pracownicy, w obawie przed ewentualną niekorzystną oceną wyników ich pracy, skłonni są podporządkować się takim decyzjom. Podporządkowanie pracy zawodowej innym, pozazawodowym dziedzin życia może zagrażać stabilności psychofizycznej jednostki, a to z kolei przyczynić się do spadku efektywności jej pracy. Zdominowanie życia przez pracę zawodową prowadzi do takich negatywnych zjawisk, jak pracoholizm czy przedwczesne wypalenie zawodowe. Z drugiej strony, deficyt umiejętności radzenia sobie z problemami pozazawodowymi wywie-

ra także ujemny wpływ na funkcjonowanie pracownika w sferze zawodowej. Głębokie i długotrwałe naruszenie równowagi praca – życie jest niekorzystne zarówno dla pracowników, jak i dla pracodawców oraz ma konkretne wymiary ekonomiczne. W związku z tym wiele firm decyduje się na wprowadzenie specjalistycznych programów pozwalających nie dopuścić do zachwiania równowagi między sferą życia zawodowego i prywatnego.

Istotnym warunkiem tworzenia efektywnych programów umożliwiających zachowanie równowagi między obszarem aktywności zawodowej pracowników a ich życiem prywatnym jest podejmowanie przez organizacje badań zorientowanych na identyfikowanie w środowisku pracy czynników o negatywnym oddziaływaniu na sferę życia zawodowego pracowników.

Podsumowując, można stwierdzić, że na wsparcie ze strony organizacji mogą liczyć głównie pracownicy uzupełniający swoją wiedzę, a także rodziny z małymi dziećmi. Sam fakt pracy zawodowej obojga rodziców i wychowywania dzieci nie jest dostatecznym powodem, według pracodawców, do szerszej oferty pomocowej. Diagnozowanie klimatu organizacyjnego powinno odbywać się z zastosowaniem metodyki badań społecznych. Ich istotą jest rejestrowanie indywidualnych opinii uczestników organizacji, co może odbywać się np. w sytuacjach bezpośrednich spotkań kierowników z poszczególnymi pracownikami lub z ich grupami. Są to jednak metody albo obarczone dużą na ogół autocenzurą badanych, albo rejestrujące opinie pracownicze w sposób wybiórczy.

Przedmiotem badania opinii pracowniczych jest dość obszerna paleta zagadnień. Bywa że badania mają charakter referendalny i dotyczą wówczas zawężonej liczby kwestii.

Optymalnym sposobem diagnozowania klimatu organizacyjnego w jednostkach administracyjnych jest przeprowadzenie w pełni anonimowego badania ankietowego. Trzeba podkreślić, że nie jest to postępowanie proste w sensie metodologicznym, zasadnicza trudność dotyczy przede wszystkim zbudowania poprawnego narzędzia badawczego. Regularne powtarzanie takich badań, w przeciwieństwie do sporadyczności w tym zakresie, pozwala na zidentyfikowanie kierunków przemian w obrębie klimatu organizacyjnego, zachodzących pod wpływem zmieniających się realiów wewnątrz organizacyjnych.

W tym celu przeprowadzono w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego badania w postaci anonimowej ankiety internetowej której celem było sprawdzenie zadowolenia klientów z jakości świadczenia usług przez Urząd.

Ankieta internetowa jest głównie adresowana do Klientów indywidualnych. Trzeba liczyć się z tym, że tego typu ankiety wypełniają z reguły osoby niezadowolone z pracy Urzędu. Trzeba mieć także na uwadze, że jeszcze do niedawna

jeden niezadowolony klient mógł przekazać informację o złym produkcie lub usłudze średnio dziewięciu różnym osobom. Zadowolony klient powiedział o tym tylko pięciu innym klientom. Obecnie, w dobie swobodnego dostępu do Internetu, siła takiego przekazu może być wielokrotnie większa.

W tegorocznym okresie sprawozdawczym drogą internetową wpłynęło do Urzędu 7 ankiet. Jest to nieco mniej niż w roku ubiegłym, kiedy to do Urzędu wpłynęło 10 ankiet. W tym roku analizie poddano 6 ankiet. 1 ankieta została wypełniona nieprawidłowo i z tego powodu nie została włączona do analizy. Ankiety dotyczyły następujących Departamentów/Biur:

- Gabinet Marszałka – 2,
- Departament Promocji – 1,
- Cały Urząd – 1,
- Dział rekrutacji – 1,
- Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich – 1,
- Departament Infrastruktury i Geodezji – 1.

„Pozytywna” ankieta dotyczyła Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich. W „negatywnych” ankietach Klienci krytycznie ocenili usługi świadczone przez pozostałe wymienione departamenty Urzędu Marszałkowskiego. Uwagi klientów dotyczą:

- zarzutów skierowanych do Gabinetu Marszałka w zakresie braku przepływu informacji i zbyt długiego czasu oczekiwania na załatwienie spraw,
- zarzutów skierowanych do urzędników z Departamentu Promocji dotyczące braku fachowej obsługi i mało kompetentnych pracowników bez właściwej kultury osobistej,
- zarzutów skierowanych do całego Urzędu w zakresie niewłaściwej organizacji imprezy „Grunwald 2010”,
- zarzutów do Departamentu Infrastruktury i Geodezji na temat pozostawienia pism bez odpowiedzi i nie dotrzymanie terminów odpowiedzi na przesyłane pisma.

Druga ankieta, mająca charakter ankiety kierowanej, bardziej rozbudowana od ankiety internetowej, w połowie września br. została rozesłana do Klientów instytucjonalnych. Cel tej ankiety: *„Dzięki poznaniu opinii Klientów instytucjonalnych możliwe będzie usprawnienie współpracy z nimi i poszerzenie jej o nowe formy działania; uwagi i wskazówki zostaną wykorzystane w bieżących działaniach na rzecz rozwoju partnerskiej współpracy pomiędzy Urzędem Marszałkowskim, z jednej strony, a jednostkami samorządu terytorialnego, warmińsko-mazurskim sektorem pozarządowym i regionalnym samorządem gospodarczym, z drugiej strony”*. Wnioski z tego badania są ważnym składnikiem danych wejściowych na zbliżający się przegląd zarządzania.

Zwrotność ankiety kierowanej

Tab. 1. Ankieta kierowana

Klient instytucjonalny	Ilość ankiet wysłanych	Ilość ankiet zwróconych	Różnica	Procent ankiet zwróconych
Urząd Gminy	67	42	25	62,7
Urząd Miasta	22	18	4	81,8
Urząd Miasta i Gminy	24	12	12	50,0
Starostwo	22	22	0	100,0
Samorząd gospodarczy	25	3	22	12,0
Organizacja pozarządowa	25	11	14	44,0
Razem	185	108	77	58,4

Źródło: Opracowanie własne.

Sumarycznie zanotowano zwrotność ankiet na poziomie 58,4%. W porównaniu z 2009 r. wskaźnik ten zmalał o 0,7 pkt. procentowego.

*Ogólne wnioski z analizy ankiet**Ocena wykorzystywanych form kontaktów z Urzędem***Tab. 2. Ocena wykorzystywanych form kontaktów z Urzędem**

Formy kontaktów z Urzędem	Średnia ocena w skali 6-punktowej
Udział w konsultowaniu dokumentów programowych Samorządu Województwa (strategii, programów regionalnych/wojewódzkich)	2,71
Udział w pracach komitetów, komisji, zespołów	2,20
Udział w konferencjach, szkoleniach, wyjazdach szkoleniowych, misjach gospodarczych	3,69
Poradnictwo i konsultacje	3,13
Udział w konkursach organizowanych, współorganizowanych przez Urząd	2,78
Realizacja zadań publicznych	2,54
Korzystanie z funduszy europejskich	4,04
Przystąpienie do inicjatyw podejmowanych przez Urząd	2,26
Uzyskanie patronatu Marszałka	2,39
Korzystanie z wydawnictw i materiałów promujących województwo	3,17
Korzystanie z informacji umieszczonych na stronach internetowych	3,88
Korzystanie z baz danych	2,40

Źródło: Opracowanie własne

Badani respondenci instytucjonalni chwalą Urząd Marszałkowski przede wszystkim za pomoc w korzystaniu z funduszy europejskich, za możliwość korzystania z informacji umieszczonych na stronach internetowych oraz możliwość udziału w konferencjach i szkoleniach.

Ocena dostępności wykorzystywanych źródeł informacji

Tab. 3. Ocena dostępności wykorzystywanych źródeł informacji

Dostępność wykorzystywanych źródeł informacji	Średnia ocena w skali 6-punktowej
Kontakt bezpośredni	4,07
Informacja pisemna	3,78
Informacja telefoniczna	4,09
Poczta elektroniczna	3,98
Strony internetowe	4,10
Szkolenia, konferencje	3,75
Media regionalne (prasa, radio, telewizja)	2,42
Materiały informacyjne	3,18
Spotkania środowiskowe	2,13

Źródło: Opracowanie własne.

Klienci instytucjonalni ocenili informacje zawarte na stronach internetowych jako najbardziej dostępne źródło informacji (w skali 6-punktowej przyznano ocenę 4,10). W opinii ankietowanych również wysoką dostępnością charakteryzuje się informacja telefoniczna (4,09) oraz kontakt bezpośredni (4,07). Nieco niższą ocenę uzyskały takie źródła informacji, jak: poczta elektroniczna (3,98), informacja pisemna oraz szkolenie i konferencje. Jako najmniej dostępne źródła ankietowani ocenili spotkania środowiskowe oraz media regionalne. W 2008 r. doszło do modyfikacji prowadzonych badań ankietowych. Na mocy porozumienia z dnia 11.09.2008 r. pomiędzy Polską Izbą Handlu Zagranicznego Certyfikacja sp. z o.o. i ponowionego – z dnia 12.11.2009 r. a Urzędem Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Urząd przystąpił do projektu badawczego, polegającego na wykorzystywaniu metod statystycznych w badaniach ankietowych zadowolenia Klientów. Ponieważ metody statystyczne w ankietowaniu zastosowano już po raz trzeci, jest więc baza porównawcza wyników uzyskanych w 2010 r.

*Uzyskane poziomy satysfakcji poszczególnych grup klientów instytucjonalnych***Tab. 4. Uzyskane poziomy satysfakcji poszczególnych grup klientów instytucjonalnych**

Grupy klientów instytucjonalnych	Poziom satysfakcji w procentach 2010 r.	Poziom satysfakcji w procentach 2009 r.
Urząd Gminy	74,04	71,72
Urząd Miasta	73,33	68,86
Urząd Miasta i Gminy	74,26	71,13
Starostwo	77,58	73,03
Samorząd gospodarczy	80,06	77,43
Organizacja pozarządowa	73,15	67,27
Średnia arytmetyczna satysfakcji	75,58	71,57
Średnia ważona satysfakcji (waga: ilość ankiet)	74,77	70,89

Źródło: Opracowanie własne.

W porównaniu z 2009 r. satysfakcja klientów instytucjonalnych wzrosła. Średnia arytmetyczna satysfakcji ukształtowała się na poziomie 75,58%, co oznacza, iż wzrosła o 4,01 punktu proc. w porównaniu z rokiem poprzednim, natomiast średnia ważona satysfakcji wyniosł 74,77%, czyli wzrosła o 3,88 punktu proc.

Podczas załatwiania spraw w Urzędzie Marszałkowskim najważniejsza dla badanych Klientów jest wiedza i kompetencja pracowników Urzędu, nie mniej ważne jest uzyskanie pełniej i rzetelnej informacji na temat załatwianej sprawy oraz dotrzymanie terminu załatwiania sprawy.

U pracowników Urzędu Klienci instytucjonalni cenią przede wszystkim ich wiedzę i kompetencje, ale także uprzejmość i kulturę obsługi Klienta.

Respondenci instytucjonalni oczekują od pracowników Urzędu Marszałkowskiego głównie:

- partnerstwa i współpracy, pomocy w załatwianiu spraw i wypełnianiu wniosków i formularzy oraz uprzejmości, życzliwości i kultury obsługi Klienta,
- wiedzy, kompetencji i profesjonalizmu w wykonywaniu swojej pracy,
- ułatwienia dostępu do informacji i jej szybszego przepływu oraz kompletności i rzetelności przekazywanych informacji,
- terminowości i szybkości załatwiania spraw,
- zwiększenia ilości szkoleń, konferencji (w tym doradztwo i szkolenia na temat prawidłowego sporządzania wniosków dotyczących pozyskiwania funduszy europejskich, również w ramach RPO i POKL).

Pozostałe oczekiwania wymienione w ankietach dotyczą:

- pozytywnego rozpatrywania wniosków o przydział środków unijnych oraz usprawnienia systemu obsługi funduszy UE (pomoc w rozwiązywaniu trudnych zagadnień związanych z pozyskiwaniem środków unijnych, większa przejrzystość w zasadach aplikowania o środki UE, klarowne i bardziej zrozumiałe instrukcje dot. wypełnienia formularzy, mniej sformalizowane procedury w uzyskiwaniu środków UE, wydłużanie czasu na składanie wniosków),
- usprawnienia funkcjonowania strony internetowej (bieżące, aktualne i bardziej czytelne informacje),
- zacieśnienia współpracy z gminami w zakresie kultury (dofinansowanie imprez kulturalnych),
- lepszej współpracy z innymi urzędami, wymiana doświadczeń ,dzielenie się wiedzą i kompetencjami
- zwiększenia pomocy dla organizacji pozarządowych (wspieranie działań, promocja organizacji pozarządowych działających w województwie),
- możliwości załatwienia spraw drogą elektroniczną,
- poprawy koordynacji działań pomiędzy poszczególnymi departamentami,
- zmniejszenia biurokracji.

Istotnym wszakże psychospołecznym warunkiem, podnoszącym wiarygodność otrzymywanych odpowiedzi, jest wdrożone choćby tylko niektórych wniosków do praktyki zarządzania.

Efektywne funkcjonowanie oraz skuteczne przewodzenie organizacji wymaga, aby była ona zarządzana w sposób systematyczny i przejrzysty, z uwzględnieniem potrzeb wszystkich zainteresowanych stron. Pomędzy różnymi rodzajami zarządzania organizacją należy wymienić także zarządzanie jakością. Za normą ISO 9000:2000 poniżej podano osiem zasad zarządzania jakością, które winny ułatwić osiągnięcie celów jakości:

- ukierunkowanie na klienta: organizacje zależą od swoich klientów i dla tego powinny rozumieć bieżące i przyszłe potrzeby klientów, powinny spełniać wymagania klientów i powinny dążyć do ich przekraczania;
- przywództwo: liderzy ustanawiają jakość zamierzeń, kierunków oraz wewnętrznej kultury w organizacji. Oni tworzą kulturę, w której ludzie mogą być w pełni zaangażowani w osiągnięcie celów organizacji;
- zaangażowanie ludzi: ludzie na wszystkich poziomach są podstawowym elementem organizacji i ich pełne zaangażowanie umożliwia to, że ich potencjał jest wykorzystywany dla osiągnięcia przez organizację maksymalnych korzyści;
- podejście procesowe: oczekiwany rezultat jest osiągany w sposób bardziej efektywny gdy powiązani zasobami i działaniami zarządza się jako procesami;

- systemowe podejście do zarządzania: identyfikowanie, rozumienie i zarządzanie systemem wzajemnie powiązanych procesów dla określonego celu przyczynia się do zwiększenia efektywności i skuteczności wydajności organizacji;
- ciągle doskonalenie: stałym celem organizacji jest jej ciągle doskonalenie;
- oparte na faktach podejście do podejmowania decyzji: efektywne decyzje są oparte o logiczną lub intuicyjną analizę danych oraz informacji;
- wzajemnie korzystne powiązania z dostawcami: zdolność organizacji i jej dostawców do tworzenia wartości jest podwyższana przez wzajemne korzystne stosunki.

Istotę systemu zarządzania jakością w organizacji usługowej zilustrować można w formie pętli jakości usług (rys. 1), na której w kolejnych fazach realizacji usług następują oddziaływania wpływające na jej jakość. Jak wynika z rysunku proces kształtowania jakości usługi jest procesem złożonym, obejmującym wszystkie etapy realizacji usługi: marketing i formułowanie wymagań, projektowanie usługi, proces wykonania usługi, kontrolę, korektę, doskonalenie usługi,

Elementy systemu jakości winny być tak skonstruowane, by sterowanie i zapewnienie jakości dotyczyło wszystkich wymienionych etapów realizacji usługi.

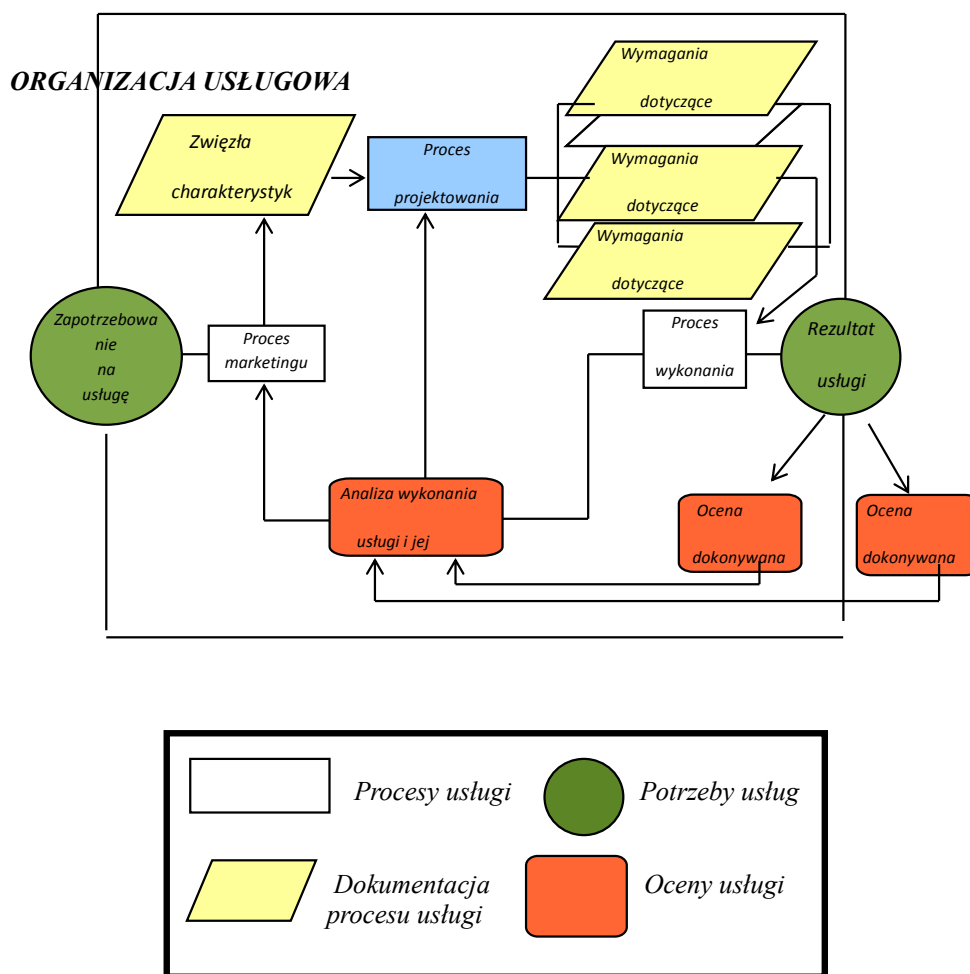
Organizacja usługowa

Struktura systemu zarządzania jakością ujmuje szczegółowe opracowanie podziału odpowiedzialności, uprawnień oraz zależności pomiędzy pracownikami organizacji. Struktura organizacyjna systemu zarządzania jakością powinna wykorzystywać, o ile jest to możliwe, istniejącą strukturę organizacyjną jednostki administracyjnej. Posiadanie jasno zdefiniowanej polityki jakości oraz jednoznacznie sformułowanych celów jakości stanowi dobrą podstawę do opracowania struktury systemu zarządzania jakością, potrzebnej do skutecznego planowania, sterowania i doskonalenia jakości. W tym celu niezbędne jest ścisłe opracowanie zadań, kompetencji oraz odpowiedzialności dla kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych którzy wykonują kolejne działania w procesie realizacji, mające wpływ na jakość wytwarzanych wyrobów, czy też świadczonych usług.

Gdy plany i systemy zostaną już wdrożone, wówczas najważniejsza stanie się potrzeba dalszej edukacji, doskonalenia zawodowego i przepływów informacji. Organizacje, które próbują zmienić kulturę jakości, systemy pracy, procedury lub metody kontroli bez efektywnego, uczciwego i dwukierunkowego komunikowania się, doświadczenia frustracji, czując się „klonowanym” typem organizacji, które wprawdzie mogą działać, ale nie napawają zaufaniem, że zdołają przetrwać w zmie-

nionym otoczeniu, w którym istnieją. Pożądane zmiany kultury przyniesie wytworzenie nowych zakresów odpowiedzialności, nowych ról zespołów oraz zorientowanego na potrzeby procesów środowiska pracy.

Rys.1. Pętla jakości usługi



Źródło: PN-ISO 9004 – 2:1994

Oczywiście pewne organizacje mogą mieć już za sobą pewne kroki na drodze do TQM. Jeśli istnieje już drobne zrozumienie jakości oraz pogląd, jak ona powinna być zarządzana, jeśli istnieje zaangażowanie naczelnego kierownictwa, napi-

sana polityka jakości oraz właściwa struktura organizacyjna, to można rozpoczyna stadium planowania.

Rozpatrując proces wdrożenia należy określić priorytety różnych projektów. Tak na przykład, jeśli w organizacji istnieje już system jakości spełniający wymagania serii norm ISO 9000, to związane z nim kroki nie będą wymagały wielkiej pracy, lecz wdrożenie systemu analizy kosztów związanych z jakością może takiej pracy wymagać. Ważne jest jednak, by pamiętać, że częścią normalnego działania, mającego na celu doskonalenie, powinien być przegląd bieżących prac we wszystkich obszarach, nawet dobrze zorganizowanych. Opisane kroki można wykorzystywać w planowaniu wdrożenia TQM. Duże projekty powinny być ujęte w harmonogramy czasowe, spełniające wymagania organizacji.

Mogą one podlegać wpływom zewnętrznym, takim jak naciski klienta na wdrożenie statystycznej kontroli procesów lub na wprowadzenie systemu spełniającego wymagania normy. Duże projekty należy zwykle rozbić na mniejsze składowe i odnosi się to również do pracy systemu jakości, wprowadzania SPC oraz zespołów poprawy jakości.

Jedną z największych korzyści, płynących dla jednostki administracyjnej z poprawy jakości, jest wzrost poziomu świadczenia usług. Efekty z tego tytułu są wyższe niż sama redukcja kosztów jakości. Najwyższą jakość można również przeliczyć na premie cenowe. Jakość w oczywisty sposób jest skorelowana z zyskiem. Równie ważna, jeśli nie ważniejsza w dłuższym horyzoncie czasowym, jest mniejsza wymierna korzyść w postaci większego zaangażowania pracowników w sprawy jakości. Pogoń za ciągłym doskonaleniem musi stać się sposobem na życie dla każdego członka organizacji, administracji państwowej, samorządowej.

LEADERSHIP OF MANAGERIAL STAFF IN THE PROCESS OF QUALITY MANAGEMENT IN THE ADMINISTRATION

Key words: the essence of human resource management, the definition of a quality management system, leadership in managing of human resources, motivating the development of competence.

Summary

The article discusses the influence of the leadership of managerial Staff on the process of quality management. The analysis is conducted on the basis of the research in an administrative unit.

Marcin Skinder

TEORETYCZNE UWARUNKOWANIA I ZASTOSOWANIE KOMUNIKOWANIA W SPOŁECZEŃSTWIE INFORMACYJNYM

Słowa kluczowe: społeczeństwo informacyjne, komunikowanie społeczne, polityka społeczna, komunikowanie polityczne, perswazja

Streszczenie

W artykule uwzględniono zagadnienia związane z komunikowaniem społecznym a problem badawczy został sformułowany w formie pytania jakie istnieją aspekty komunikowania w społeczeństwie informacyjnym? Celem teoretyczno-poznawczym artykułu jest wskazanie aktualnych analiz dotyczących komunikowania werbalnego, niewerbalnego, społecznego i politycznego a celem praktyczno-wdrożeniowym jest zaproponowanie w tym zakresie najlepszych praktyk. W artykule wykorzystano metodę monograficzną a przedstawione analizy dotyczą zarysu teorii komunikowania, w tym funkcji, rodzajów porozumiewania i cech społeczeństwa informacyjnego.

Aspekty metodologiczne

Przedmiotem artykułu są zagadnienia związane z komunikowaniem społecznym. Problem badawczy został sformułowany w formie pytania jakie istnieją aspekty komunikowania w społeczeństwie informacyjnym? Celem teoretyczno-poznawczym artykułu jest wskazanie aktualnych analiz dotyczących komunikowania werbalnego, niewerbalnego, społecznego i politycznego a celem praktyczno-wdrożeniowym jest zaproponowanie w tym zakresie najlepszych praktyk. Autor wykorzystał źródła zwarte autorów tj. Z. Nęcki, H. Retter, K. Wódz, J. Wódz, B. A. Fisher, R. E. Petty, J. T. Cacioppo, J. Klebaniuk, R. Cialdini, E. Griffin, J. S. Nowak, B. Dobek-Ostrowska M. M. Czarnawska P. Casse K. Łęcki, A. Szóstak, K. Balawejder, J. Frasz, E. Goffman oraz źródła ciągłe tj. *Życie szkoły*, *Znak* i polską edycję *Global Media Journal*. W artykule wykorzystano metodę monograficzną ujmującą aspekty badawcze całościowo. Aspekty poruszone w przedstawianych analizach dotyczą zarysu teorii komunikowania, jego funkcji, rodzajów porozumiewania i cech społeczeństwa informacyjnego. W artykule znalazły się także

uszczegółowione zagadnienia z komunikowania masowego, werbalnego, niewerbalnego, interpersonalnego i politycznego.

Wprowadzenie

Wyjaśnienie zespołów kształtujących zmiany zachowań społecznych wynika ze znajomości procesów komunikowania interpersonalnego. Osiągnięcie tego stanu wiedzy przybliży nas do odpowiedniego sposobu porozumiewania się, który prowadzi do zaspokojenia rozmaitych oczekiwań. Sprzyjająco działa w tym zakresie rozwój i dryf nauk tj. psychologii, lingwistyki, socjologii, pedagogiki czy chociaż politologii w stronę analiz procesów komunikowania się międzyludzkiego. Przedmiotem zainteresowania tych nauk i innych pokrewnych dyscyplin naukowych stała się między innymi geneza systemu powiązań interpersonalnych i poziomy podstawowych sytuacji społecznych¹. Jest to o tyle ważne, że właściwe stosunki między grupami zawodowymi i społecznymi hamują rozprzestrzenianie się kwestii socjalnych (tj. nierówności dochodowe, bezrobocie lub ubóstwo). Warto przypomnieć, że w rozwoju badań nad *social communication* początkowe zagadnienia związane były tylko z wykorzystaniem języka w regulacji kontaktów społecznych (por. dzieła Georga Simmela i Georga Meada). W dłuższej perspektywie czasowej doszło jednak do znacznego pogłębienia analiz i rozszerzenia tematyki badawczej na grunty socjologii, psychologii społecznej a nawet medycyny².

Znaczące zmiany w formule komunikowania zaszły w momencie naukowego przyjęcia koncepcji społeczeństwa informacyjnego opierającego się na twierdzeniu, że zmiana w funkcjonowaniu społecznym we wszystkich wymiarach, w tym społecznym, ekonomicznym i politycznym determinowana jest wielostronną wymianą argumentów. Nowoczesne i postindustrialne społeczeństwo umożliwia prezentację poglądów i budowanie relacji z innymi ludźmi.

Dostęp do nośników i przetworników prawdziwie powszechnej komunikacji gdzie konfekcjonowane są praktycznie nieograniczone zasoby wiedzy umożliwia jej realne poznanie i daje szansę permanentnej przebudowy społeczeństwa ujętej choćby w ramach kwestii socjalnych. Właściwe zrozumienie tez naukowców, poglądów polityków czy decyzji władz państwa wymaga skutecznego wykorzystania uwagi społeczeństwa. W dłuższej perspektywie czasowej zdobyta wiedza powinna przekształcić się w publiczny dyskurs i determinować reformy³.

¹ Z. Nęcki, *Komunikacja międzyludzka*, Kraków 1996, s. 9.

² Z. Nęcki, op. cit., s. 9.

³ H. Retter, *Komunikacja codzienna w pedagogice*, Gdańsk 2005, s. 11-12.

Zarys teorii

Komunikację można zdefiniować jako przedstawianie i przenoszenie informacji z systemu naturalnego języka do systemu technicznego oraz między różnymi logicznymi systemami. Komunikacja oznacza nadawanie sensu słowom, choć nie można jej traktować jedynie jako sposobu przekazywania danych. Komunikacja zachodzi między grupami ludzi, organizacjami i społeczeństwami⁴.

Istotę procesu komunikacyjnego wyjaśniają Clauda Shannona i Warrena Weavera⁵ zgodnie, z którymi umysł nadawcy stanowi źródło przekazu. Zatem warunkiem koniecznym do jego wysłania jest kodowanie za pomocą czytelnych i zrozumiałych sygnałów. Nadawca musi więc posługiwać się takimi środkami, które umożliwią wysłanie przekazu zrozumiałego dla adresata. Przekaz dochodzi do odbiorcy i jest poddany wielopłaszczyznowej interpretacji warunkującej skuteczność przekazu. Dużą rolę w tym procesie odgrywa język. Powszechnie nikt nie zastanawia się nad jego funkcjami do momentu wyjazdu za granicę, kiedy tracimy możliwość skutecznego porozumienia⁶.

Język służy przekazywaniu i przetwarzaniu informacji. W komunikowaniu społecznym uwzględnia się symboliczny aspekt językowy. Choć ta właściwość wskazuje na wieloznaczność, często niedookreślony zakres oraz szumy i błędy w komunikacji. Zakłócenia nie sprzyjają skutecznemu przekazywaniu informacji. Ograniczają przepustowość kanału łączącego nadajnik z odbiornikiem. Shannon określa tę współzależność za pomocą równania:

$$\text{przepustowość kanału} = \text{informacja} + \text{zakłócenia}^7.$$

Komunikacja społeczna może odnosić się do relacji między rozmówcami tworząc podstawowy kontekst, w którym osoby mogą podzielać interpretacje i niwelować wątpliwość wynikającą z wieloznaczności informacji. Komunikowanie i jego forma są determinowane oczekiwanymi zachowaniami, właściwymi regułami interakcji. Proces interpretowania przekazu może być umiejscowiony w następujących typach kontekstów (lingwistycznym, instrumentalnym, interpersonalnym i kulturowym)⁸.

W kontekście lingwistycznym komunikacja dotyczy treści, które poprzedzają daną wypowiedź i łączą się z nią lub na nią wpływają. W kontekście instru-

⁴ K. Wódz, J. Wódz, *Funkcje komunikacji społecznej*, Dąbrowa Górnicza 2003, s. 7.

⁵ Por. Model komunikacji społecznej Jacobsona, model aktu perswazyjnego Lasswella, model socjologiczny Rileyów, model wspólnoty doświadczeń Schramma i model hierarchii celów Lavidga i Steinera.

⁶ H. Retter, op. cit., s. 13.

⁷ Zob. C. Shannon, W. Weaver, *The mathematical theory of Communications*, Urbana 1949, passim.

⁸ K. Wódz, J. Wódz, op. cit., s. 9.

mentalnym ważny jest rodzaj zadania i cel, któremu wypowiedź służy. W kontekście interpersonalnym dominuje rodzaj relacji między rozmówcami. Kontekst kulturowy w znacznym stopniu determinowany jest cechami porozumiewania się charakterystycznego dla danego kraju, grupy czy zespołu ludzi. Zatem pojęcie procesów zachodzących podczas komunikowania społecznego wymaga przyjęcia do wiadomości mnogości i złożoności zachodzących w nim procesów.

W wielu publikacjach komunikację ujmuje się w ujęciu pragmalingwistycznym i lingwistycznym. W pierwszym, punktem odniesienia jest praktyczne i użytkowe pojmowanie języka, w drugim uwzględnia się głównie teorię dotyczącą jego genezy, budowy i funkcji⁹. Komunikowanie społeczne ma charakter interdyscyplinarny tzn. jego przedmiot budowany jest przez wiele dziedzin nauki. W tradycyjnej koncepcji Georga Millera wywodzącej się z psychologii społecznej, która znajduje uznanie wśród wielu dyscyplin nauk humanistycznych, komunikowanie oznacza transmisję informacji zawierającej następujące elementy:

- źródło (nadawcę przekazu),
- emisor – czyli system służący przetwarzaniu informacji (aparatus mowy),
- kanał – czyli nośnik służący pokonaniu dystansu czasowego i przestrzennego (powietrze),
- receptor – czyli system, który ponownie zmienia emitowane sygnały w informację,
- cel – czyli odbiorca adresowanej informacji¹⁰.

George Miller budowę procesu komunikowania opiera na elementach semantycznych (obejmujących znaczenie używanych symboli), elementach syntaktycznych (obejmujących relacje między symbolami) oraz elementach pragmatycznych (obejmujących użytkowe cechy języka)¹¹. Komunikowanie międzyludzkie można ująć też w zakresie systemowo-pragmatycznym szkoły Palo Alto¹², której przedstawiciele Paul Watzlawick, Janet Beavin oraz Don Jackson¹³ akcentowali psychologiczne podłoże tego procesu. Komunikacja społeczna jest w tej koncepcji zachowaniem obserwowalnym, procesem wymiany interpersonalnej determinującej właściwe stosunki między ludźmi, czyli przyjmowanie zawartości merytorycz-

⁹ Z. Nęcki, op. cit., s. 10-16.

¹⁰ Por. G. Miller, J. Stiff, *Deceptive Communication*, Newbury Park 1993; G. Miller, *Lenguaje y comunicacion*, Bueno Aires 1974; Z. Nęcki, op. cit., s. 20.

¹¹ Z. Nęcki, op. cit., s. 20-21.

¹² Por. Bateson G., *Information and codification*, [w:] J. Ruesch, G. Bateson (red.), *Communication*, Nowy York 1951; Z. Nęcki, op. cit., s. 28-34.

¹³ Zob. P. Watzlawick, J. Beavin, J. Jackson, *Pragmatics of human Communications*, New York 1967, passim.

nej i budowanie relacji między rozmówcami¹⁴. Koncepcja oparta jest na teorii systemów, kontroli i metakomunikacji¹⁵.

Komunikacja społeczna może odbywać się między grupami, wewnątrz których znaczenia nabierają funkcje i role społeczne. Komunikowanie może przyjąć też charakter publiczny, gdzie wzajemna rozpoznawalność członków o raczej anonimowej tożsamości w procesie porozumiewania nie odgrywa większej roli. Komunikacja społeczna spełnia kilka funkcji (koordynacyjną, instruowania i perswazyjną). Koordynacja zapewnia współdziałanie między wszystkimi jej uczestnikami, przykładowo między partiami politycznymi, szkołami, różnymi instytucjami lub organizacjami. W przypadku funkcji instruowania komunikacja powinna służyć tworzyć właściwym systemom wartości, wzorców postępowania oraz uczenia różnych zachowań i sprawności. Powszechnie jednak uznaje się, że komunikacja spełnia funkcję perswazyjną, czyli wywierania wpływu na innych, przekonywania, nakłaniania za pomocą właściwej argumentacji.

W teorii Richarda Pettiego i Johna Cacioppo¹⁶ perswazja w komunikacji może mieć różną siłę oddziaływania. Zgodnie z teorią uczestnicy porozumiewania się rzadko analizują napływające informacje z przekazów perswazyjnych. Odwołują się raczej do posiadanych schematów postępowania, wykorzystując powszechne reguły. W związku z tym autorzy koncepcji wnoszą, że uczestnicy zamiast na argumentach perswazyjnych polegać będą na innych bodźcach współwystępujących z komunikatem, które emitować może nadawca¹⁷.

Przyjęcie argumentu lub perswazji często zależy od wizerunku nadawcy. W sytuacji gdy sprawia wrażenie osoby kompetentnej lub jest osobą atrakcyjną lub gdy stosuje właściwe taktyki odbioru (np. odzwierciedlania). W przytoczonej teorii ważna jest też obszerność treści przekazu, w której mnożenie argumentów nastawia interlokutora na przychylny odbiór (choć nie jest to regułą).

Funkcję perswazyjną determinuje też sposób organizacji przekazu rozumiany przez Richarda Pettiego i Johna Cacioppo jako kolejność argumentacji. Podobne tłumaczenie dotyczy środków przekazu (bezpośrednich lub pośrednich) lub stanu kompetencji i wiedzy odbiorcy, które determinują zaangażowanie w sprawę¹⁸.

¹⁴ Z. Necki, op. cit., s. 29.

¹⁵ Szerzej B. A. Fisher, *The pragmatic perspective of human Communications. A view from system theory*, [w:] F. E. X. Dance (red.), *Human Communication Theory*, New York 1985, passim.

¹⁶ Por. R. E. Petty, J. T. Cacioppo, *Communication and Persuasion. Central and peripheral routes to attitude change*, New York 1986; R. E. Petty, J. T. Cacioppo, *Attitudes and persuasion. Classic and contemporary approaches*, Iowa 1981, passim.

¹⁷ J. Klebaniuk, *Psychologiczne konteksty komunikacji*, Wrocław 2005, s. 106-107.

¹⁸ Ibidem.

Komunikacja w swej funkcji perswazyjnej może przyjmować formy groźby (gdy nadawca określa oczekiwania oraz sankcje względem odbiorcy) lub obietnicy (gdy nadawca określa oczekiwania i oferuje odbiorcy nagrodę).

Komunikacja społeczna uwzględnia też znaczenie kreowania wizerunku społecznego przedstawiającego własne przekonania i zaangażowanie. Uczestnicy życia publicznego mogą stosować perswazję (w tym strategie, techniki, taktyki i często manipulacje) w celu uzyskania przekonania do własnych racji¹⁹.

Komunikacja społeczna pełni zatem wiele funkcji a jej charakter jest interdyscyplinarny. Znajomość zasad zawartych w tej dyscyplinie może służyć wywieraniu wpływu na postępowanie innych ludzi, przyjmowanych przez nich norm oraz wzorców. Nawet niepełny przegląd zarysu teorii komunikowania wskazuje na mnogość koncepcji i pojęć. Interdyscyplinarność tego zagadnienia zawiera odniesienia do wielu nauk humanistycznych (psychologii społecznej, lingwistyki).

Perswazja jest przedmiotem zainteresowania naukowego także Roberta Cialdiniego²⁰. W jego teorii istnieją bodźce, które mogą służyć wyzwoleniu pewnych z góry ustalonych reakcji. Dotyczą one sfer wzajemności (jesteś mi coś winien), konsekwencji (zawsze tak robiliśmy), dowodu społecznego (każdy tak robi), autorytetu (bo ja tak mówię) i niedostępności towaru (szybko!, jest okazja)²¹.

Teorię z zakresu komunikacji w części opracowań wzmacnia się i uzupełnia komunikacją interpersonalną (werbalną i niewerbalną) oraz taktykami negocjacyjnymi. W publikacjach Zbigniewa Nęckiego znajdziemy odniesienia do aspektów językowych komunikacji społecznej, choć w części tekstów autor uwzględnia niewerbalny sposób dochodzenia do porozumienia i odwołuje się do pojęcia komunikowania interpersonalnego rozumianego jako wymiana werbalnych i niewerbalnych sygnałów wzmacniających przekaz. Mogą one występować obok siebie, lecz najczęściej stanowią całość, ewentualnie wzajemnie się uzupełniając.

Społeczeństwo informacyjne

W komunikowaniu społecznym warto uwzględnić ideę społeczeństwa informacyjnego, która przeniosła się na sferę dyscyplin naukowych w połowie XX w. Sprzyjał temu zapewne rozwój technologii informatycznych, który umożliwił wdrożenie powszechnego dostępu do informacji, wolności wypowiedzi oraz różnorodności kulturowej²². W tym typie społeczeństwa jednostki intensywnie wykorzy-

¹⁹ K. Wódz, J. Wódz, op. cit., s. 11-12.

²⁰ Por. R. Cialdini, *Wywieranie wpływu na ludzi. Teoria i praktyka*, Gdańsk 2002, passim.

²¹ E. Griffin, *Podstawy komunikacji społecznej*, Gdańsk 2003, s. 218-219.

²² J. S. Nowak, *Społeczeństwo informacyjne – geneza i definicje*, www.ukie.gov.pl, s. 1.

stują informację i posiadają rozwinięte środki jej przetwarzania i komunikowania służące tworzeniu dochodu narodowego i dostarczaniu źródła utrzymania większości społeczeństwa. Ten nowy system społeczeństwa funkcjonuje w obszarze, gdzie zarządzanie informacją i szybkość jej przepływu są determinantami konkurencyjności w przemyśle i usługach. Wejście w ten nurt wymogło potrzebę stosowania nowoczesnych technik gromadzenia, przetwarzania i użytkowania danych. Głównym warunkiem sformułowanym przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE)²³, który musi być spełniony, aby społeczeństwo można było uznać za informacyjne jest rozbudowana nowoczesna sieć telekomunikacyjna. Swoim zasięgiem powinna objąć wszystkich obywateli, a dostęp do zasobów wiedzy powinien być otwarty dla wszystkich. Tak ujęte społeczeństwo skupia się na zwiększaniu roli Internetu jako środka komunikacji obywatelskiej i informacji publicznej, powszechnym dostępem do informacji i informatycznej edukacji. Więcej o cechach społeczeństwa informacyjnego w tabeli 1.

Tab. 1. Cechy społeczeństwa informacyjnego

Lp.	Cechy związane ze strukturą państwa	Cechy związane z rozwojem obywateli
1	wysoko rozwinięty sektor usług,	wysoki poziom skolaryzacji społeczeństwa,
2	gospodarka oparta na wiedzy,	rosnące znaczenie specjalistów i naukowców w strukturze zawodowej,
3	ogromny rozmiar przepływów informacji,	renesans społeczności lokalnej.
4	postępujący proces decentralizacji państwa,	
5	rozwój bankowości, finansów, telekomunikacji, informatyki oraz zarządzania.	

Źródło: Europa a globalne społeczeństwo informacyjne. Zalecenia dla Komisji Europejskiej – „Raport Bangemanna”.

W zakresie idei społeczeństwa informacyjnego warto zwrócić uwagę na treść raportu M. Bangemanna, w którym znajdziemy odniesienia do rewolucji opartej na przekazywaniu informacji w dowolnej formie, bez względu na odległość, czas

²³ www.ukie.gov.pl.

i wielkość. Oferuje też inteligencji ludzkiej nowe możliwości i może zmienić sposób, w jaki żyjemy²⁴.

Spółeczeństwo informacyjne może być traktowane jako wielowymiarowa rzeczywistość współtworzona przez technologię, ekonomię, społeczeństwo i kulturę. Infrastruktura technologiczna rozumiana jest jako dostępność urządzeń służących gromadzeniu, przetwarzaniu, przechowywaniu i udostępnianiu informacji. W ekonomii idea społeczeństwa informacyjnego obejmuje sektor informacyjny gospodarki, czyli te gałęzie produkcji i usług, które zajmują się wytwarzaniem informacji oraz technik informacyjnych, a także ich dystrybucją. Społeczeństwa informacyjne charakteryzują się dużym udziałem tych dziedzin gospodarki w PKB. Same też konstytuują swoją nowoczesną formę, gdyż wysoki odsetek osób korzysta w pracy, szkole i domu z technologii informatycznych, co jest zbieżne z wysokim poziomem wykształcenia społeczeństwa. W społeczeństwie informacyjnym znaczenie ma wysoki stopień akceptacji informacji jako dobra strategicznego i towaru, a także odpowiedni poziom kultury opanowania umiejętności związanych z obsługą urządzeń informatycznych²⁵.

Komunikowanie jako proces społeczny

Relacje między ludźmi są determinowane kontekstem komunikacyjnym między nadawcą a odbiorcą. Występuje zatem obustronna wymiana informacji, która pozwala na ustosunkowanie się do danej wypowiedzi bądź wyartykułować uczucia i opinie na różne tematy. Przyjmując tradycyjny, semiotyczny układ komunikacji można ustawić świadomego nadawcę, kanał i odbiorcę w jednej płaszczyźnie²⁶. Komunikowanie się ludzi oznacza też współdziałanie osób, z których pierwsza nadaje sygnał a druga go odbiera i interpretuje za pomocą powszechnie umówionych zasad i zwyczajów. Warto pamiętać, że niezależnie od cech komunikowania, tzn. czy jest ono świadome bądź nieświadome, przekaz następuje zawsze. Nie oznacza to jednak, że druga strona (odbiorca) przyjął i zrozumiał intencje nadawcy. W kontaktach towarzyskich między ludźmi mówimy jednak o porozumieniu, które wymaga od uczestników empatii (współodczuwania) i otwarcia się na emocje nadawców²⁷.

²⁴ *Europa a globalne społeczeństwo informacyjne. Zalecenia dla Komisji Europejskiej – „Raport Bangemanna”*.

²⁵ K. Krzysztofek, K. Szczepański, S. Marek, *Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Katowice 2002, s. 170.

²⁶ Por. P. Guiraud, *Semiologia*, Warszawa 1974, s. 9.

²⁷ Por. B. Stanosz, A. Nowaczyk, *Logiczne podstawy języka*, Gdańsk 1976, passim.

Pojęcie „komunikowanie” pochodzi od łacińskiego czasownika: *comunico, communicare*²⁸ (uczynić wspólnym, połączyć; udzielić komuś wiadomości, naradzać się) i rzeczownika *communio* (wspólność, poczucie łączności). Termin *communication* (komunikowanie, komunikacja, komunikat), początkowo w brzmieniu łacińskim, a następnie wchłonięty przez języki nowożytne, pojawił się w XIV w. i oznaczał „wejście we wspólnotę, utrzymywanie z kimś stosunków”. Dopiero w XVI w. nadano mu kolejne znaczenie „transmisja, przekaz”, co wiązało się z rozwojem poczty i dróg. Takie rozumienie komunikacji nabrało szczególnego znaczenia w XIX i XX w. ze względu na pojawienie się środków komunikowania służących do przemieszczania ludzi i przedmiotów w przestrzeni, jak pociąg, samochód, samolot oraz przekazu informacji na odległość: telefon, radio, telewizja i Internet. Komunikowanie jest celowe i świadome, gdyż jego uczestnicy działają w ściśle określony sposób z wytyczonym efektem). Każdy bierze w nim udział (świadomie lub nieświadomie), a jego efekty trudno jest odwrócić²⁹.

Komunikowanie w języku polskim ma podwójne znaczenie. Przypisuje mu się zarówno pojęcia związane z porozumiewaniem się, jak i z transportem. W najbardziej ogólnym rozumieniu możemy je określić jako transmisję i przekazywanie informacji, nawet na poziomie najmniejszej komórki. W niektórych opracowaniach znaleźć można koncepcję „komunikacyjnego charakteru negocjacji”. Obejmuje ona każde w zasadzie zdarzenie społeczne i kontakt z drugą osobą pod warunkiem, że mają one kwestię sporną do rozstrzygnięcia (egzamin, randka, rozwód, rozmowa rekrutacyjna). Osoby te mają swoje cele i sposoby realizacji porozumienia. Najlepiej tę koncepcję odzwierciedla wieloletni konflikt w Irlandii Północnej, który ma charakter narodowościowy a nie religijny. Jest przy tym idealnym przykładem na popełniane błędy i dobre praktyki w negocjacjach między grupami i jednostkami, od których zależy pokój na „szmaragdowej wyspie”³⁰.

Mnogość sytuacji, w których można się komunikować (rozmowa z dziećmi, spotkanie z kierownikiem, dyskusja z przyjacielem³¹), ich trwanie oraz zakres powoduje, że coraz częściej ulega ono rozszerzeniu i zaczyna obejmować wszystkie sfery życia.

²⁸ B. Dobek-Ostrowska, *Podstawy komunikowania społecznego*, Wrocław 1999, s. 11.

²⁹ Por. M. M. Czarnawska, *Tajniki dialogu*, Warszawa 1997, passim.

³⁰ Por. *Eadem*, *Podstawy negocjacji i komunikacji*, Pułtusk 2003, s. 20.

³¹ Por. P. Casse, *Jak negocjować*, Poznań 1996, s. 21.

Definicja i cechy komunikowania

Komunikowanie jako transmisja informacji i emocji w różnych kontekstach teoretycznych jest definiowane jako reakcja organizmu na bodziec. Często oznacza odpowiedź za pomocą symboli werbalnych lub niewerbalnych. W perspektywie nauk humanistycznych szczególnie takich jak zarządzanie zasobami ludzkimi i polityka społeczna komunikowanie jest procesem porozumiewania się jednostek lub instytucji a jego celem jest wymiana myśli, dzielenie się wiedzą, informacjami i ideami. Proces ten odbywa się na różnych poziomach i przy użyciu różnych środków³².

Cechy komunikowania

Komunikowanie przebiega w różnych kontekstach społecznych:

- interpersonalnym (między różnymi osobami),
- grupowym (między różnymi grupami społecznymi lub zawodowymi),
- masowym (między narodami),
- instytucjonalnym (wewnątrz instytucji i organów państwowych),
- publicznym (dotyczącym kwestii społecznych lub opinii publicznej),
- międzykulturowym (dotyczy różnic kulturowych – obawy wzbudzają w nas nieznanne i obce zachowania a komunikowanie wspomaga ich poznawanie i niweluje różnice).

Proces komunikowania jest złożony. Ma postać wieloelementową i wielofazową, może mieć charakter bezpośredni (werbalny) lub pośredni (niewerbalny). Przebiega w zbiorowości ludzkiej i ma różne formy:

- kreatywną (polega na tworzeniu nowych pojęć),
- symboliczną (posługuje się symbolami i znakami),
- interakcyjną (między jego uczestnikami wytwarzają się stosunki nadrzędności i podrzędności).

Elementy procesu komunikowania

Każdy proces komunikacji składa się kontekstu, uczestników, komunikatu, kanału, szumów i sprzężenia zwrotnego (*feedback*). Kontekst rozumiany jest jako warunki, w jakich odbywa się proces komunikowania i ma następujące formy:

- fizyczną – obejmującą otoczenie (temperaturę, światło, miejsce i czas),
- historyczną – uwzględniającą genezę niektórych procesów np. spory, konflikty międzynarodowe,
- psychologiczną – odnosi się do sytuacji w jakiej uczestnicy procesu postrzegają się nawzajem; formalność, bezpośredniość sytuacji,

³² Por. M. M. Czarnańska, op. cit., s. 111-112.

- kulturową – uwzględnia wierzenia, wartości, symbole i zachowania ludzi,
- społeczną – dotyczy różnych grup zawodowych i społecznych (każda grupa ma swoje charakterystyczne sposoby porozumiewania np. między pielęgniarkami a lekarzami)³³.

Uczestnicy w procesie komunikacji odgrywają role nadawców i odbiorców. W procesie sformalizowanym role te są z reguły jednoznacznie określone i niewymienialne, w przypadku zaś nieformalnego komunikowania jednoczesne i wymienne. Każda jednostka jako uczestnik procesu komunikowania, jest produktem swojego indywidualnego doświadczenia uczuć, idei, nastrojów, wykonywanych zajęć (zawodu), religii etc. Z tego powodu komunikat wysyłany i odebrany nie może mieć takiego samego znaczenia. Uczestników procesu komunikacji różni stosunek do innych, płeć i kultura. Jednostki komunikujące się mają zawsze określony stosunek do pozostałych członków procesu, co wpływa na percepcje komunikowanych myśli i uczuć. Kobiety i mężczyźni w komunikowaniu się posiadają zróżnicowane doświadczenie, mogą pochodzić z różnych kultur, co może stanowić barierę. Uczestnicy procesu komunikowania nie są w stanie przewidzieć wzajemnych reakcji, rodzi to obawę o efekt komunikacji (strach, dominację, agresję).

Komunikat (przekaz) zajmuje miejsce centralne w procesie komunikowania pomiędzy nadawcą a odbiorcą. Jest kompleksową strukturą na którą składają się znaczenia, symbole, kodowanie i dekodowanie, forma i organizacja.

Znaczenia – czyste idee i uczucia, istniejące w ludzkich umysłach, przekładane są na znaczenia, które są dzielone z pozostałymi uczestnikami procesu a powodzenie procesu komunikowania zależy od operowania tymi samymi symbolami.

Symbole – są to słowa, dźwięki, działania, dzięki którym znaczenie jest oznajmiane innym jednostkom. Symbolem jest zarówno słowo, jak i gest, mimika, ton głosu, czyli sygnały niewerbalne.

Kodowanie i dekodowanie – proces transformowania idei i uczuć w symbole i ich organizacja nazywany jest kodowaniem przekazu. Proces odwrotny, tj. transformowanie zakodowanego przekazu w idee i uczucia, nosi nazwę dekodowania. Dzieje się to z reguły bezwiednie, bowiem każdy człowiek koduje i dekoduje tak często, jak często porozumiewa się z innymi. Oba procesy zawierają także niewerbalne sygnały, które w istotny sposób wpływają na kreowanie znaczeń między uczestnikami komunikowania. Kodowanie i dekodowanie znajduje się w samym centrum procesu komunikacyjnego.

Forma i organizacja związana jest z kompleksową strukturą komunikatu. Znaczenia wymagają nadania im odpowiedniej formy i zorganizowania. Forma przekazu jest szczególnie ważna w przypadku komunikowania publicznego, politycznego czy masowego³⁴.

³³ Zob. B. Dobek-Ostrowska, op. cit.

³⁴ B. Dobek-Ostrowska, op. cit., s. 16-17.

Przekaz w układzie kanał – szумы – sprzężenie zwrotne

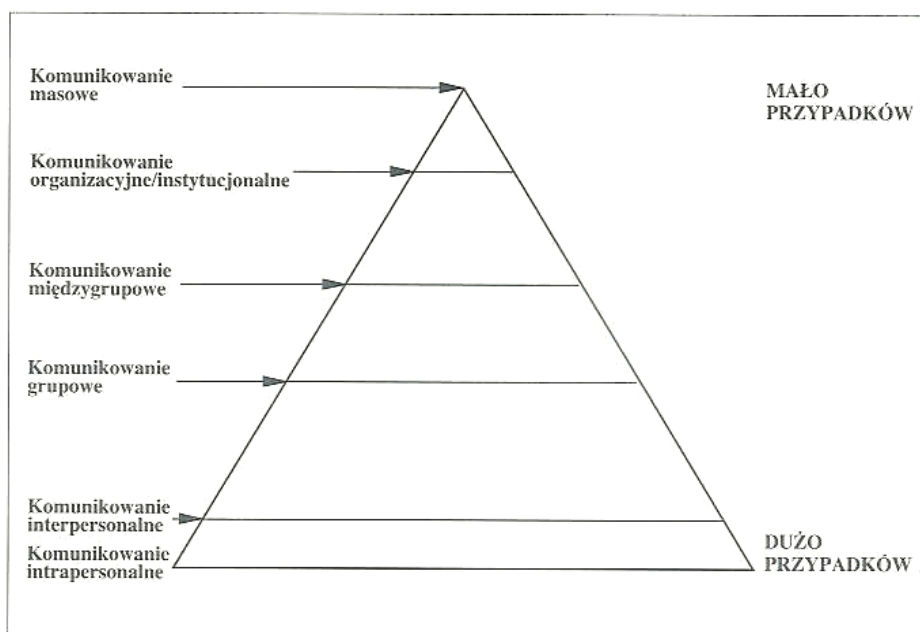
Kanał to droga przekazu i środki transportu, za pomocą, których przekaz pokonuje drogę od nadawcy do odbiorcy. W komunikowaniu bezpośrednim używa się wszystkich pięciu kanałów sensorycznych jak: słuch (symbole werbalne), wzrok (sygnały niewerbalne), a także dotyk, zapach i smak. W komunikowaniu pośrednim kanały te są zredukowane do wzroku i słuchu.

Szумы są pojęciem, które po raz pierwszy zostało wprowadzone do teorii komunikowania przez Shannona i Weavera jako źródło zakłóceń. Mogą one mieć charakter zewnętrzny, wewnętrzny i semantyczny. Każdy z nich może blokować proces komunikowania na etapie dekodowania. Szum zewnętrzny wiąże się z otoczeniem zewnętrznym procesu komunikowania, jak nieodpowiednia temperatura (upał lub chłód), hałas, uszkodzony odbiornik radiowy lub telewizyjny etc. Szum wewnętrzny to uczucia i predyspozycje psychiczne uczestników procesu komunikowania, jak up. ból głowy lub zęba, zmęczenie czy roztargnienie, ale także uczucie złości, nienawiści, stereotypy i uprzedzenia. Szum semantyczny jest konsekwencją zamierzonego lub niezamierzonego złego użycia przez nadawcę znaczenia, które blokuje jego precyzyjne odkodowanie przez odbiorcę.

Znaczenie słów w kodzie werbalnym zależy od doświadczenia każdego człowieka – ludzie mogą dekodować pojedyncze wyrazy lub zdania w bardzo różny sposób. Sprzężenie zwrotne to reakcja odbiorcy na komunikat po jego odkodowaniu. Mówi on nam, czy przekaz został usłyszany, zobaczony i zrozumiany. Powoduje, że proces komunikowania ma charakter transakcyjny. Występują różne typy sprzężenia zwrotnego. W przypadku komunikowania bezpośredniego jest to sprzężenie bezpośrednie – natychmiastowe, natomiast w komunikowaniu pośrednim występuje sprzężenie pośrednie – opóźnione³⁵.

³⁵ Por. K. Łęcki, A. Szóstak, *Komunikacja interpersonalna w pracy socjalnej*, Katowice 1999, ss. 18-20.

Ryc. 1 Poziomy procesu komunikowania³⁶



Źródło: Zob. B. Dobek-Ostrowska, *Podstawy komunikowania społecznego*, Wrocław 1999, s. 20; D. McQuail, *Mass Communication Theory*, London 1987, s. 6.

Komunikowanie interpersonalne

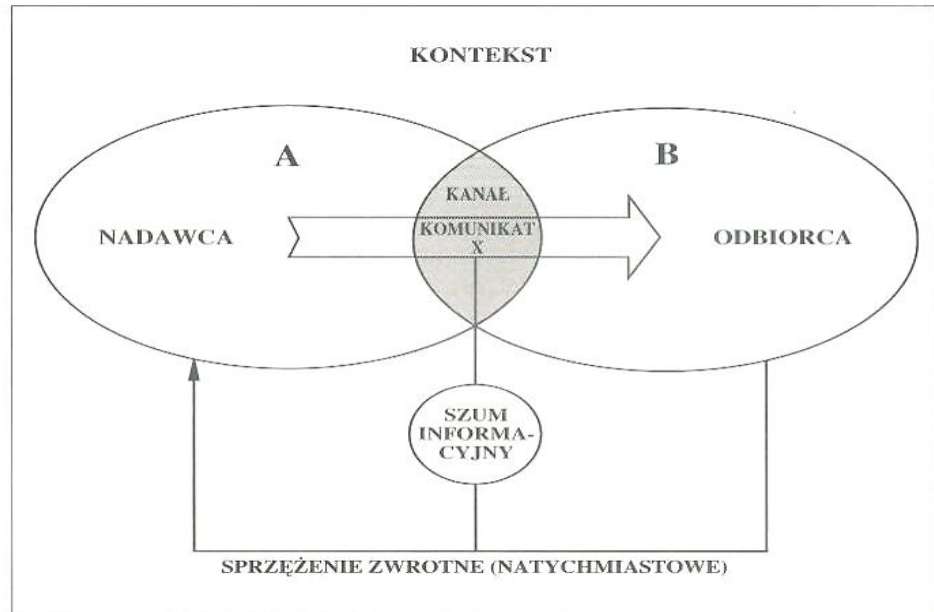
Jest to proces przekazywania i odbierania informacji między dwiema osobami lub pomiędzy małą grupą osób, wywołujących określone skutki i rodzaje sprzężeń zwrotnych. W przypadku komunikowania interpersonalnego niezbędna jest obecność uczestników procesu komunikowania „twarzą w twarz” (*face to face*), ale może ono się odbywać za pomocą telefon i Internetu. Jest to najprostszy i podstawowy proces komunikowania w społeczeństwie; w przypadku komunikowania *face to face* przestrzeń wspólna jest rzeczywista, w przypadku zapośredniczonego przez medium – wirtualna.

Komunikowanie interpersonalne jest komunikowaniem interaktywnym z natychmiastowym sprzężeniem zwrotnym i ma charakter dwustronny – kiedy uczestnicy procesu prowadzą dialog oraz wymieniają się rolami nadawcy i odbior-

³⁶ Por. P. Senge, *Piąta dyscyplina – teoria i praktyka organizacji uczących się*, Dom Wydawniczy ABC 2000; J. Mikułowski-Pomorski, *Jak narody porozumiewają się ze sobą w komunikacji międzykulturowej i komunikowaniu medialnym*, Kraków 2006, passim.

cy. Nawet jeśli przyjmuje formę monologu nie jest komunikowaniem jednostronnym.

Ryc. 2 Komunikowanie interpersonalne – schemat³⁷



Źródło: Zob. Dobek-Ostrowska B., *Podstawy komunikowania społecznego*, Wrocław 1999, s. 20.

Komunikowania interpersonalne odbywa się na trzech poziomach:

- poziom fatyczny sprowadza się do swobodnej rozmowy prowadzonej z reguły na nieistotne tematy przez osoby słabo się znające,
- poziom instrumentalny cechuje zainteresowanie uczestników procesu osiągnięciem porozumienia w określonej sprawie, nawet wówczas, kiedy ich poglądy znacznie się różnią; intencją jednej ze stron bądź obu jest modyfikacja zachowań lub postaw interlokutora,
- poziom afektywny wymaga od uczestników procesu komunikowania głębszej znajomości, a nawet zażyłości stosunków, ma ono miejsce wtedy, gdy strony

³⁷ Zob. inne schematy komunikowania w: J. Stankiewicz, *Komunikowanie się w organizacji*, Wrocław 1999, s. 44-63; M. DeFleur i E. Dennis, *Understanding Mass Communication*, Princeton 1996, s. 9.

komunikujące się uzewnętrzniają swoje emocje, postawy, wartości i są głęboko zaangażowane w proces komunikowania^{38, 39}.

W komunikowaniu interpersonalnym występuje **sieć kanałów komunikacyjnych**, które dzielą się na:

- kanały nieformalne pojawiają się w przypadku, kiedy uczestnicy procesu są na pozycja równorzędnych, ich komunikowanie ma charakter symetryczny,
- kanały formalne są typowe dla wszelkich struktur formalnych i instytucjonalnych, w których uczestnikom komunikowania przypisane są określone role, np. szefa, podwładnego; komunikowanie takie jest asymetryczne,
- kanały te są determinowane również przez kontekst komunikacyjny.

Komunikowanie masowe

Komunikowanie masowe to proces emisji komunikatów od nadawcy medialnego do odbiorców masowych. Zasadniczą cechą wyróżniającą ten sposób komunikowania jest występowanie między nadawcą a odbiorcą, pośrednika – medium masowego. Komunikowanie masowe ma charakter impersonalny to znaczy, że między nadawcą a odbiorcą nie ma żadnego kontaktu, a przestrzeń wspólna jest wirtualna. Odbiorca jest dla nadawcy anonimowy. W procesie komunikowania masowego biorą udział tylko słuch i wzrok. Ze względu na brak bezpośrednich kontaktów między uczestnikami procesu komunikowania sprzężenie zwrotne jest opóźnione. Odbiorca nie ma żadnej możliwości, aby wpłynąć na zmianę przekazu masowego i zasygnalizować nadawcy stosunek do niego w chwili trwania przekazu.

Ten sposób komunikowania cechuje występowanie *gate-keepera* (selekcjonera), który oznacza osobę lub grupę osób, zarządzającą dystrybucją informacji w kanałach komunikacyjnych. Jest to indywidualny nadawca, albo znacznie częściej formalnie zorganizowany zespół ludzi, wprowadzający i transferujący informacje od nadawcy (pierwotnego) do odbiorcy. Funkcję selekcjonerów mogą pełnić reżyserzy, producenci filmowi, cenzorzy sieci telewizyjnej, dyrektorzy programów, redaktorzy i wielu innych pracowników mediów. Nadawcą w procesie komunikowania masowego jest sformalizowana grupa ludzi (nadawca profesjonalny) posługująca się językiem symboli i retoryką. Odbiorcą jest natomiast szeroka rzesza anonimowych ludzi. Składają się na nią czytelnicy prasy, radiowi słuchacze, widzowie telewizyjni, a także użytkownicy i konsumenci nowych mediów. Pośrednikiem w komunikowaniu masowym są media (środki komunikowania i przekazu), które definiuje się jako urządzenia techniczne niezbędne do przekazywania infor-

³⁸ K. Balawejder, *Komunikacja, konflikty negocjacje w organizacji*, Katowice 1998, s. 19.

³⁹ Zob. R. Ballard, *Jak żyć z ludźmi*, Warszawa 1997, s. 26-27; K. Łęcki, A. Szóstak, op. cit., s. 49.

macji i pozwalające na reprodukcję pisma (media drukowane), głosu (media audialne – radio), obrazu (media wizualne – malarstwo, fotografia, film, telewizja, wideo, media cyfrowe, Internet, rzeczywistość wirtualna)⁴⁰.

Komunikowanie werbalne

Opiera się na języku, który służy do określania, wyznaczania i definiowania myśli, uczuć, przedmiotów, doświadczeń, oceny i wartościowania, prezentacji i dyskusji nad wynikami własnych, życiowych doświadczeń, mówieniu o przeszłości, teraźniejszości i przeszłości, aby mówić o samym języku, o jego składni i strukturze. Informacje przekazywane w mowie mogą być prawdziwe bądź fałszywe. Pierwsze wzbogacają naszą wiedzę o rzeczywistości a drugie odrzucamy jako nieprzydatne. Komunikowanie werbalne w przedmiocie budowy zdań opiera się na dwóch prawach logiki. Tzn. dwa zdania, z których jedno jest zaprzeczeniem drugiego nie mogą być na raz prawdziwe i zarazem fałszywe. Z tych praw wynika, że jedno ze zdań jest prawdziwe a drugie fałszywe⁴¹. Z językiem wiąże się też nierozrwalnie proces denotacji i konotacji znaków werbalnych:

- denotacja to bezpośrednie znaczenie, które pozwala zidentyfikować poszczególne słowa; jest to standardowe znaczenie słownikowe, które może być jednak definiowane w zależności od kontekstu,
- konotacja ujawnia obszar emocji, uczuć i wartości związanych z poszczególnymi słowami, konotacja odbywa większą rolę w komunikowaniu interpersonalnym niż masowym⁴².

Forma ustna i piśmienna

Wyróżniamy dwie formy komunikowania werbalnego: ustną i piśmienną. Forma ustna daje komunikującym znacznie większe możliwości ekspresji uczuć, gdyż zostaje wzmocniony przez niewerbalne środki przekazu. Komunikowanie ustne stwarza dogodniejsze warunki do nawiązania kontaktów na poziomie fatycznym, instrumentalnym i afektywnym. Stosowane w bezpośrednim sposobie komunikowania pozwala na ukierunkowanie, sugerowanie i natychmiastową reakcję ze uczestniczących stron (sprzężenie zwrotne).

Jednak forma ustna komunikowania werbalnego stwarza pewne bariery:

⁴⁰ B. Dobek-Ostrowska, op. cit., s. 22-24.

⁴¹ M. M. Czarnawska, op. cit., s. 130-131.

⁴² B. Dobek-Ostrowska, op. cit., s. 25.

- polaryzację, czyli tendencję do wyrażania skrajnych opinii,
- etykietowanie, czyli widzenie problemów przez ich nazywanie, a nie analizowanie,
- mieszanie faktów i wniosków,
- przesadną pewność siebie, a więc przypisywanie sobie cech eksperta,
- statyczną ocenę, czyli brak umiejętności weryfikacji opinii dotyczących zmieniających się elementów rzeczywistości,
- klasyfikowanie i generalizowanie, czyli przypisywanie ludziom i zdarzeniom tych samych cech.

Forma piśmienna znacznie częściej ma charakter formalny niż nieformalny. Stosowana jest na wszystkich poziomach porozumiewania. W komunikowaniu interpersonalnym na charakter listu klasycznego, e-mailowego lub faksu. W komunikowaniu instytucjonalnym, politycznym i publicznym na poziomie masowym odbywa się za pomocą mediów drukowanych i Internetu. Zaletą komunikowania piśmiennego jest jego trwałość i możliwość przygotowania, a wadą jego formalny charakter pozbawiony natychmiastowego i bezpośredniego sprzężenia zwrotnego⁴³.

Komunikowanie niewerbalne

Komunikowanie interpersonalne jest kształtowane w 35% przez język, natomiast pozostałą część zabierają sygnały niewerbalne. Komunikowanie takie jest wzmocnieniem i uzupełnieniem bezpośredniego (ustnego) komunikowania werbalnego, z którym jest nierozdzielnie związane (jego występowanie warunkowane jest przez odbieranie bodźców wzrokowych). Ta forma komunikowania nie towarzyszy piśmiennemu komunikowaniu werbalnemu i jest trudna w komunikowaniu zapośredniczonym przez medium⁴⁴.

Komunikowanie niewerbalne tworzy następujące grupy sygnałów:

- kinezytyka, mowa ciała, mimika twarzy, gestykulacja, ruchy ciała, spojrzenie, przyjmowane pozy,
- parajęzyk, cechy wokalne głosu: ton, barwa, napięcie, wysokość, głośność i modulacja⁴⁵,
- interferencje wokalne, czyli wzajemne oddziaływanie na siebie cech głosu,
- autoprezentacja, wygląd fizyczny, budowa ciała, ubranie, fryzura, makijaż, biżuteria, tatuaże,

⁴³ Por. J. Stewart, C. Logan, *Komunikowanie się werbalne*, [w:] J. Stewart (red.), *Mosty zamiast murów. O komunikowaniu się między ludźmi*, Warszawa 2000, s. 80-82.

⁴⁴ Por. M. M. Czarnawska, op. cit., s. 113-121.

⁴⁵ Por. Kaczmarek B., Markiewicz K. (red.), *Komunikowanie się we współczesnym świecie*, Lublin 2003, s. 14-20.

- dotyk, który świadczy o stosunku emocjonalnym i zależy od kontekstu kulturowego i społecznego,
- proksemika, czyli zastosowanie w procesach komunikowania odpowiedniego dystansu,
- chronemika wykorzystuje czas jako środek komunikacji, punktualność, czas trwania jakiegoś zdarzenia,
- elementy otoczenia: temperatura, oświetlenie, kolor⁴⁶.

Funkcje komunikowania niewerbalnego

- funkcja zastępowania – „emblematy” – charakterystyczne sygnały niewerbalne jak ruch ręką, głową, gest, znak, które mogą występować w miejsce słów i zdań,
- funkcja uzupełniania – „ilustratory” – sygnały niewerbalne, które precyzują komunikat werbalny,
- funkcja ekspozycji – „pozy” – sygnały niewerbalne pozwalające na ukazanie uczuć i emocji w znacznie większej sile niż one są w rzeczywistości,
- funkcja regulacyjna – „regulatory” – sygnały użyte do płynności procesu komunikowania: kontakt wzrokowy, ruch głowy lub ciała, podniesienie brwi,
- funkcja moderująca – „adaptery” – sygnały niewerbalne, które służą do łagodzenia napięć i stresu wywołanego przez proces komunikowania: drapanie się po głowie, ściskanie ręki.

W zakresie komunikacji niewerbalnej warto zwrócić uwagę na mowę ciała. Terminu tego, pochodzącego z zakresu dyscypliny naukowej psychologii społecznej powszechnie i błędnie używa się zamiennie z komunikacją niewerbalną, która jest jednak szerszym pojęciem. Mowa ciała obejmuje gesty i ruchy ciała, mimikę, postawę ciała, ruchy oczu, sposób używania przestrzeni (czasem włącza się do tego katalogu głos, sposób używania i wypowiedzania słów, ubiór, typ pojazdu, którym się jeździ, etc.)⁴⁷. W ograniczonej formie postawy ciała prezentują rysunki od 3-13.

⁴⁶ Por. przykłady grup sygnałów w relacji nauczyciel i uczeń w: W. Garstka, *Komunikacja niewerbalna a terapeutyczna rola nauczyciela*, *Życie Szkoły* 1999, nr 7; R. Więckowski, *Pedagogiczne i terapeutyczne walory komunikacji werbalnej i niewerbalnej nauczycieli w procesie edukacyjnym*, *Życie Szkoły* 1999, nr 4.

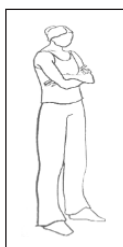
⁴⁷ Zob. A. Collins, *Mowa ciała*, Warszawa 2002; A. Pease, *Mowa ciała. Jak odczytywać myśli innych ludzi z ich gestów*, Kielce 2005, passim.



Jest to naturalna postawa człowieka, określana jako otwarta. Charakteryzują ją wyprostowany kręgosłup, głowa zwrócona przed siebie i ręce opuszczone wzdłuż ciała. Daje wrażenie odprężenia, jest pozbawiona trwogi i zagrożenia⁴⁸.



Jest to zamknięta postawa człowieka. Charakteryzują ją ręce zamykające wnętrze ciała. Opuszczona głowa broni dostępu do szyi⁴⁹.



W tej postawie ciała plecy są prawie wyprostowane a nogi w lekkim rozkroku. Ręce są splecione ale osoba uwidacznia dłonie i palce. Postawa ta jest zamknięta, choć jej powodem może być chęć odcięcia się od interlokutora a nie słabość⁵⁰.



Jest to zamknięta postawa człowieka. Charakteryzują ją ręce zamykające wnętrze ciała. Opuszczona głowa broni dostępu do szyi⁵¹.



Jest postawa wykazująca chęć dominowania. Charakteryzuje ją lekkie odchylenie pleców do tyłu, podniesienie głowy, rozstawienie nóg, oparcie dłoni (zwróconych na zewnątrz) na biodrach. Charakteryzuje to gotowość do konfrontacji⁵².

⁴⁸ M. M. Czarnańska, op. cit., s. 122.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ M. M. Czarnańska, op. cit., s. 122.

⁵¹ Ibidem.

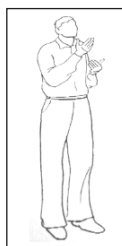
⁵² M. M. Czarnańska, op. cit., s. 123.



Jest to postawa dominacji. Charakteryzują ją rozstawione nogi, odsłonięta przednia część ciała, podniesiona w górę głowa i splecione ręce z tyłu⁵³.



Jest to postawa agresywna. Charakterystyczne są ręce schowane w kieszeniach, rozstawione nogi, uniesiona głowa⁵⁴.



Jest to postawa dominująca. Charakterystyczne jest gestykulowanie znamionujące przewagę i odwrócenie dłoni zewnętrzną stroną w kierunku interlokutora⁵⁵.



Jest to typowa postawa dominująca. Jej najsilniejszy wyraz w pozycji siedzącej daje noga założona w charakterystyczny sposób oparta kostką powyżej kolana. Pozycja porozumienia nie może być w tym wypadku łatwo osiągnięta. Warto przyjąć podobną postawę i dopiero wtedy rozpocząć dyskusję⁵⁶.



Jest to pozycja zamknięta. Świadczą o tym pochylenie głowy, garbienie pleców i splecenie nóg. Złożone dłonie w garść świadczą o powstrzymaniu wyrażenia własnej opinii⁵⁷.

⁵³ M. M. Czarnawska, op. cit., s. 123.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Ibidem, s. 124.

⁵⁶ M. M. Czarnawska, op. cit., s. 125.

⁵⁷ Ibidem, s. 126.



Pozycja siedząca z charakterystyczną wieżyczką skierowaną do dołu oznacza poddawanie ocenie interlokutora. Podobna pozycja ale z wieżyczką skierowaną do góry wzmacnia wewnętrzną dominację i ocenę⁵⁸.

Tab. 1. Komunikowanie werbalne i niewerbalne – cechy i różnice

Lp.	Komunikowanie niewerbalne	Komunikowanie werbalne
1.	dwuznaczne, sygnały w tej formie wysyłane są świadomie jak i nieświadomie,	jednoznaczne,
2.	ma charakter ciągły,	często ma charakter <i>ad hoc</i> ,
3.	sygnały niewerbalne są trwałe,	sygnały werbalne są nietrwałe,
4.	angażuje wszystkie zmysły i ma charakter wielokanałowy,	ogranicza się do wzroku i słuchu,
5.	jest procesem słabo ustrukturyzowanym,	jest procesem ustrukturyzowanym,
6.	nie opiera się na znakach językowych,	opiera się na znakach językowych,
7.	uzewnętrznia stany emocjonalne,	ukrywa stany emocjonalne,
8.	jest spontaniczne, a stosowane w nim sygnały są naturalnie nabyte,	jest procesem wykorzystującym wyuczoną mowę, pisanie i czytanie,
9.	jest determinowane kulturowo,	jest determinowane znajomością języka,
10.	forma i treść są ze sobą powiązane i wzajemnie się warunkują.	forma i treść nie są ze sobą powiązane.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie B. Dobek-Ostrowska, *Podstawy komunikowania społecznego*, Wrocław 1999, B. Dobek-Ostrowska, *Teoria komunikowania publicznego i politycznego*, Wrocław 2001, Z. Nęcki, *Komunikowanie interpersonalne*, Wrocław 1992, *passim*.

Komunikowanie polityczne

Komunikowanie polityczne, jako dyscyplina naukowa, wykształciła się w badaniach światowych w połowie XX w. Główne zręby teoretyczne oparte zostały na przedwojennym dorobku studiów nad mediami i komunikowaniem masowym. Dotąd nie wypracowano jednolitej koncepcji tego rodzaju komunikowania,

⁵⁸ M. M. Czarnańska, *op. cit.*, s. 127.

choć definiowanie zjawisk, pojmowanie przedmiotu badań, problematykę studiów, strategię badawczą, metodologię i określenie techniki badań przypisuje się politologom⁵⁹. Nie bez znaczenia pozostaje dorobek teoretyczny komunikowania masowego (zastosowanie znajdują teorie funkcjonalne, informacji, modelu dyfuzji i innowacji oraz teorie krytyczne szkoły frankfurckiej, Habermasowskiej⁶⁰, hegemoniczne i imperializmu kulturowego. B. Dobek-Ostrowska wskazuje, że szczególnym zainteresowaniem na gruncie teorii cieszy się hipoteza spirali milczenia E. Noell-Neumann i teoria porządku dziennego M. McCombsa i D. Shawa⁶¹. Najnowsze nurty teorii o komunikowaniu politycznym często odnoszą się do koncepcji życia społecznego E. Goffmana⁶².

W studiach nad komunikowaniem politycznym możemy wyróżnić kilka wiodących tematów badawczych (aktorzy polityczni, proces polityczny, działanie polityczne, media masowe w procesach politycznych, zawartość mediów masowych dotycząca polityki, publiczność – wyborcy). W USA komunikowanie polityczne odnosi się do języka polityki⁶³. Jest on traktowany w tej kulturze jako przedmiot manipulacji partii politycznych, grup zawodowo związanych ze sceną polityczną oraz nadawców medialnych zajmujących się polityką. W tym kontekście zainteresowania współczesnych akademików odnoszą się do perswazyjnego charakteru komunikatów politycznych z uwzględnieniem instrumentalnego traktowania języka jako usługowego w procesie zdobywania i utrzymania władzy⁶⁴. Język w tym układzie zyskał synonimy mowy publicznej, języka perswazji publicznej, dyskursu publicznego lub ideologicznego⁶⁵.

Uwagi końcowe

Główne zmiany w komunikowaniu zaszły w momencie przyjęcia naukowej koncepcji społeczeństwa informacyjnego opierającej się na tezie, że funkcjonowanie zbiorowości w wymiarze społecznym, ekonomicznym i politycznym determinowane jest wielostronną wymianą komunikatów i prezentacją poglądów, które umożliwiają budowanie relacji z innymi obywatelami.

⁵⁹ B. Dobek-Ostrowska, *Rozwój studiów nad komunikowaniem politycznym w Polsce na tle badań światowych – główne obszary badawcze i perspektywy rozwojowe*, Global Media Journal-Polish Edition, No. 1, Spring 2006 s. 1.

⁶⁰ Zob. www.habermasforum.dk; Jürgen Habermas, *Wierzyć i wiedzieć*, Znak, nr 568:2002, passim.

⁶¹ J. S. J. Littlejohn, *Theories of Human Communication*, Belmont 1983, s. 282-283.

⁶² E. Goffman, *Człowiek w teatrze życia codziennego*, Warszawa 1981, passim.

⁶³ J. Fras, *Język polityki*, [w:] S. Gajda (red.), *Najnowsze dzieje języków słowiańskich, Język polski*, Opole 2001, s. 318-344.

⁶⁴ W. Pisarek, *O nowomowie inaczej*, [w:] *Język Polski*, R. LXXIII, z. 1-2, 1993.

⁶⁵ Zob. B. Dobek-Ostrowska, *Teoria komunikowania publicznego i politycznego*, Wrocław 2001, passim.

Znaczącą zmianą w komunikowaniu stał się dostęp do nośników powszechnego komunikowania, w którym zawarto nieograniczone zasoby wiedzy (Internet). W dłuższej perspektywie czasowej zdobyta w tych nośnikach wiedza może przekształcić się w publiczny dyskurs i determinować reformy społeczne. Jednak pomimo nowej jakości przekazu wciąż istotę procesu komunikowania opisuje tradycyjny schemat Shannona i Weavera zgodnie, z którymi mózg nadawcy stanowi źródło przekazu. Nie zawsze organ ten jest w stanie dokonać właściwej selekcji ogromu internetowego przekazu. Zatem warunkiem niezbędnym do wspólnego i społecznego zrozumienia własnych intencji jest kodowanie za pomocą zrozumiałych sygnałów. Znaczącą rolę w tym procesie musi zacząć odgrywać język i jego konteksty (lingwistyczny, instrumentalny, interpersonalny i kulturowy). Do zrozumienia ich przydatne mogą być kategorie pragmatyngwistycznego i lingwistycznego sposobu komunikowania. W pierwszej kategorii, punktem odniesienia jest użytkowe pojmowanie języka, w drugiej niezbędne jest poznanie teorii, w tym genezy, budowy i funkcji językowych. Tak ujęte zasady i kategorie pomogą w filtrowaniu nadmiaru informacji i wiedzy zawartej w sieciowym porozumiewaniu się.

W konstatacjach warto przyjąć, że komunikowanie społeczne ma charakter interdyscyplinarny a jego kategorie naukowe uwzględniane są w wielu dziedzinach nauki. Implikuje to stan, w którym komunikowanie uwzględnia wiele zasad (np. postaw wyrażających stan emocjonalny), których znajomość może przykładowo służyć wywieraniu wpływu na postępowanie innych ludzi.

Współczesne komunikowanie dotyczy idei społeczeństwa informacyjnego, w którym dokonała się w krótkim czasie rewolucja przekazywania informacji bez względu na odległość, czas i obszerność. Spowodowało to także zmiany w infrastrukturze i funkcjonowaniu współczesnych obywateli, którzy wzięli udział w budowaniu informatycznego sektora gospodarki wytwarzającego wiedzę. Warto pamiętać, że komunikowanie to proces społeczny i ma charakter niewerbalny, wtedy jest wzmocnieniem i uzupełnieniem bezpośredniego (ustnego) komunikowania werbalnego. Warto tu zwrócić uwagę na mowę ciała (gesty, mimikę i ruchy oczu).

W konstatacjach artykułu warto dodać, że komunikowanie ma też charakter polityczny, gdyż politologowie wpisali w nie definiowanie zjawisk, pojmowanie przedmiotu badań i metody badawcze. Dodali też nowe analizy dotyczące mediów masowych i zachowań wyborców determinowanych wypowiedziami polityków. Komunikowanie o charakterze politycznym w najnowszych opracowaniach wpisuje się w funkcjonowanie administracji publicznej, której realizatorzy korzystają z wypracowanych technik już na etapie projektowania porozumień władz lokalnych i obywateli oraz definiowaniu ich problemów i potrzeb. Szczególnym rodzajem komunikowania o potrzebie wytworzenia najwyższej skuteczności jest porozumiewanie się liderów lokalnych, którzy mogą decydować o kształtowaniu opinii w swo-

im środowisku i w dłuższej perspektywie budować kapitał polityczny konkretnych partii. W tym ujęciu na pierwszym planie znajduje się potrzeba stworzenia warunków i podjęcia działań, które zainteresują media.

THEORETICAL CONDITIONINGS AND APPLICATION OF THE COMMUNICATION IN THE INFORMATION SOCIETY

Key words: Society of knowledge, social communication, political communication, persuasion, social policy

Summary

The article includes issues of social communication. The research problem is: what are the aspects of communication in the information society? The theoretical goal of the article is to indicate the current analyzes of verbal, non-verbal, social and political communication. The practical-implementation goal is to offer in this respect best practices. The author uses a method of monograph and presented analyzes outline of the theory of communication, including the functions of communication types and characteristics of the information society.

Regina Pacanowska

Marek K. Jeleniewski,
Wybory radzieckie w miastach wydzielonych Wielkopolski
w II Rzeczypospolitej, Bydgoszcz-Mylof 2012, ss. 198.

W polskiej historiografii dwudziestolecie 1918-1939, chronologicznie zamknięte między dwoma wojnami, z różnych powodów, należy do jednych z ulubionych okresów zajmujących się przeszłością publicystów, naukowców czy ludzi pióra. Próby nowego spojrzenia na dokonania II Rzeczypospolitej, podejmowane w ostatnich latach przez młodych badaczy, zaowocowały nowymi publikacjami. Dotyczą one w największym stopniu problematyki dotychczas znajdującej się poza obszarem głównych zainteresowań badawczych, a więc kwestii związanych z polityką społeczną czy zdrowotną państwa, samorządem gospodarczym, wreszcie złożonych aspektów funkcjonowania samorządu terytorialnego. W nurt publikacji przybliżających realia samorządowe II RP wpisuje się praca M.K. Jeleniewskiego, *Wybory radzieckie w miastach wydzielonych Wielkopolski w II Rzeczypospolitej*, która ukazała się w 2012 r. na rynku wydawniczym.

Zamysł autora, aby dokonać szczegółowej analizy wyborów samorządowych prowadzonych w największych miastach Wielkopolski, jak Poznań, Bydgoszcz, Gniezno i Inowrocław, przyniósł wiele interesujących ustaleń, umożliwił zwrócenie uwagi na zapomniane aspekty prowadzonych kampanii wyborczych i wprowadził czytelnika w kulisy rozgrywek lokalnej polityki. W omawianym okresie region wielkopolski był areną rywalizacji różnych opcji politycznych. Miejsce ludność w większości preferowała jednak, jak wskazywały wyniki wyborów, ugrupowania prawicowe, a „zdecydowaną większość mandatów radzieckich zdobywały ugrupowania endeckie”. Do szczególnie zaciętej rywalizacji dochodziło po 1926 r., między tradycyjnie zdobywającymi większość kandydatami na radnych endecji czy chadecji a radnymi obozu rządowego.

Będące zasadniczym problemem badawczym pracy i szczegółowo analizowane w rozdziale trzecim wybory samorządowe, poprzedzone zostały rozdziałami, w których scharakteryzowano prawne uwarunkowania funkcjonowania samorządu w okresie międzywojennym oraz uwzględniono specyfikę województwa po-

znańskiego w odniesieniu do innych regionów kraju. O tym, jak bardzo mieszkańcy zachodnich terenów państwa wyróżniali się na tle innych województw, świadczą przytaczane przez autora dane dotyczące województwa poznańskiego sprzed 1938 r. Wśród istotnych różnic odnajdujemy kwestie związane z dostępnością do szkół i odziedziczonym po zaborcach pruskim systemem oświaty, poziomem analfabetyzmu czy czytelnictwa prasy lokalnej. Omawiając prawne podstawy samorządu autor scharakteryzował także główne tezy dyskusji towarzyszącej działaniom na rzecz unifikacji ustawodawstwa samorządowego w II RP. Zastanawia jednak, dlaczego przytaczając opiniowane przez środowiska samorządowców projekty rządowe tzw. małej ustawy scaleniowej, autor nie odwołał się do memoriałów przygotowywanych przez wielkopolskie stowarzyszenia samorządowe, chociażby Koło Miast Wielkopolskich, z przewodniczącym Cyrylem Ratajskim czy Biura Samorządowego dla Wielkopolski i Pomorza, kierowanego przez W. Dalbora. Pozwoliłoby to na poznanie opinii działaczy samorządowych z dawnego zaboru pruskiego. Wszak zmiany wprowadzone ustawą scaleniową z 1933 r. w sposób znaczący ingerowały w dotychczasowe rozwiązania odnośnie samorządu miejskiego. Znosiły wprawdzie obowiązującą od połowy XIX w. pruską ordynację miejską (1853), ale i zmieniały w sposób istotny wzajemne relacje rady miejskiej i magistratu na rzecz rady i zarządu miejskiego. Przede wszystkim jednak umożliwiały władzy nadzorczej daleko idącą ingerencję w poczynania władz samorządowych, co nie zyskiwało akceptacji nawykłych do funkcjonowania w państwie prawa Wielkopolan.

Wybory samorządowe w Polsce międzywojennej miały określoną specyfikę i zarazem niepowtarzalny koloryt, zależny tak od regionu kraju, jak również złożonych realiów politycznych czy gospodarczych. Przebiegały inaczej w Polsce wschodniej, gdzie nie było tradycji samorządowych, a na wynik ostateczny rezultat wpływ miały zarówno aktualna sytuacja ekonomiczna ludności, jak i skomplikowane relacje narodowościowe, inaczej w województwach zachodnich kraju, gdzie przeprowadzane od połowy XIX w. wybory, cieszyły się dużym zainteresowaniem społecznym. Świadczy o tym w sposób wymowny odnotowana w poszczególnych miastach wydzielonych Wielkopolski, a przytoczona w omawianej pracy, frekwencja wyborcza. Najwyższa – w pierwszych wyborach, tuż po odzyskaniu niepodległości, gdzie w samym Poznaniu odnotowano prawie 80%. Swoistym rekordem frekwencyjnym w okresie międzywojennym mogła poszczycić się także Bydgoszcz – w wyborach samorządowych z 26 listopada 1933 r. wzięło udział 76,6% uprawnionych do głosowania oraz Gniezno, gdzie do urn poszło 77,7% mieszkańców miasta. Polska międzywojenna to w odniesieniu do ziem zachodnich tereny zamieszkałe przez rozpolitykowaną i ideologicznie wyrobioną lokalną społeczność. Do „*aktu wyborczego*”, jak wskazywał J. K. Jeleniewski, „*bardzo duże znaczenie przywiązy-*

wali również ci, którzy na co dzień stronili od polityki – działacze gospodarczy, samorządowi i społeczni”.

O mandat radnego w miastach wielkopolskich w okresie międzywojennym ubiegało się wielu kandydatów. Obserwowane z dzisiejszej perspektywy zainteresowanie udziałem w pracach rady miejskiej, może zaskakiwać, tym bardziej, że przedwojenni radni nie otrzymywali diet ani zwrotów kosztów dojazdu. Do reprezentowanych najliczniej w omawianych radach miejskich grup społeczno-zawodowych należeli rzemieślnicy, kupcy i urzędnicy, rzadziej robotnicy. Działalność na niwie samorządowej umożliwiała, o czym należy pamiętać, nie tylko angażowanie się w lokalną politykę, ale stanowiła także możliwość dalszej kariery. Było to o tyle istotne, że przejęte z XIX-wiecznej pruskiej administracji i obowiązujące w okresie międzywojennym rozwiązania, preferowały na stanowiska urzędnicze osoby z doświadczeniem w pracy samorządowej. Poddanie szczegółowej analizie wyborów w największych miastach regionu pozwoliło autorowi tym samym na wyeksponowanie zapomnianego dzisiaj rozwiązania, jakim były, mocno osadzone w realiach epoki, konkursy na stanowiska w administracji samorządowej. Dotyczyło to w sposób szczególny burmistrza czy prezydenta miasta, zwłaszcza wybieranego na 12 lub po 1933 r. 10-letnią kadencję burmistrza zawodowego. Od kandydatów na to stanowisko wymagano bowiem przygotowania zawodowego oraz doświadczenia w zarządzaniu gospodarką miejską. W drodze praktyki wypracowano zatem rozwiązanie, że burmistrzowie z miast mniejszych ubiegali się o fotel gospodarza miast większych. I tak urzędujący w Gnieźnie w latach 1925-1932 Leon Barciszewski, któremu miasto zawdzięczało „*zmienioną szatę zewnętrzną*” pozytywnie zweryfikowany w trakcie przeprowadzanego konkursu, pełnił funkcję prezydenta Bydgoszczy do wybuchu wojny (1932-1939). Mimo iż lata jego urzędowania przypadły na czas wielkiego kryzysu, dał się poznać jako sprawy gospodarz, któremu miasto zawdzięczało szereg inwestycji. Rysem charakterystycznym samorządnej Rzeczypospolitej po Maju były także, widoczne zwłaszcza w odniesieniu do wyborów gospodarzy miast, próby ingerencji władzy nadzorczej w niezależność lokalnych społeczności. Korzystając z zapisów ustawy scaleniowej odmawiano zatwierdzenia prezydentów miast. Dotyczyło to, jak podkreśla autor publikacji, zarówno Cyryla Ratajskiego w Poznaniu, jak i Leona Mikołajczaka czy Pawła Piechaczka z Gniezna.

W dokonywanej charakterystyce wyborów samorządowych uwaga autora zwrócona została, co zrozumiałe, na kontekst polityczny, formowane bloki wyborcze, techniki gry wyborczej czy stosowane argumenty prasowe. Sporo miejsca zajmują także realia gospodarcze epoki, w tym problemy wszechogarniającego bezrobocia z okresu wielkiego kryzysu. W wielkopolskich wyborach samorządowych nieodłącznym elementem kampanii wyborczej była kwestia niemiecka czy żydowska. Mimo iż w omawianym województwie mniejszość niemiecka nie stanowiła

znaczącego odsetka, jednakże kwestie narodowościowe ujawniały się przed każdymi niemal wyborami w stolicy regionu Poznaniu, Gnieźnie czy Bydgoszczy. W wyborach samorządowych z początku lat 20. chcąc wyeliminować kandydatów na radnych z niemieckiej listy i zarazem wykorzystując prawny wymóg umiejętności czytania i pisania, przeprowadzano nawet dyktanda ortograficzne, gwoli ścisłości podkreślić jednak należy, że stosowania takich praktyk w kolejnych kampaniach wyraźnie zabraniał wojewoda poznański.

W stanowiącej cenne uzupełnienie wiadomości o samorządowych realiach II Rzeczypospolitej pracy M.K. Jeleniewskiego, pewien niedosyt pozostawia strona wizualna publikacji. Nie mamy możliwości poznania plakatów czy afiszy wyborczych, ulotek, przygotowywanych przez radnych, które zwykle pozostają nieodłącznym elementem każdej kampanii wyborczej. Rywalizacja o mandat radnego uwidacznia się głównie w przytaczanych polemikach prasowych („*Łobuz Pracy i jego prowodyrzy (...) to dziecko nieprawego łoża zrodzone z socjalisty – matki i ojca – wyzwoliciela*”) i relacjach z wieców, gdzie zgromadzono „*poważną liczbę słuchaczy*”. Interesujące przykłady stosowanych w międzywojniu sposobów zyskania poparcia potencjalnych wyborców odnajdujemy w analogicznych pracach, poświęconym mniejszym miastom wielkopolskim. Nieco zaskakujące jest także odwołanie się do używanej w okresie międzywojennym terminologii – mam tutaj na uwadze użyte w tytule sformułowanie „*wybory radzieckie*”. W miastach wydzielonych, obok wyborów do rad miejskich przeprowadzano także wybory do sejmików (rad) powiatowych i zapewne czynnik ten zadecydował o przyjętym rozwiązaniu. Nie można jednak wykluczyć, że był to zabieg świadomy, celowo zaskakujący potencjalnego odbiorcę niecodziennym ujęciem. Występujące w tekście sformułowania „*wybory radzieckie*”, „*mandat radziecki*” czy „*fotel radziecki*” przypominają zarazem o pierwotnej etymologii tegoż przymiotnika.

Poświęcona wyborom samorządowym publikacja znajdzie odbiorców zainteresowanych tak problematyką II Rzeczypospolitej, zwłaszcza kulturą polityczną tego okresu, jak też historią w wymiarze regionalnym. Dla Wielkopolan, dumnych z przeszłości swojego regionu, książka ma dodatkowy walor. Przypomina, że samorządność doby międzywojnia, nie była rozwiązaniem li tylko formalnym, a nieodłącznym składnikiem kultury i tożsamości regionu. O czym współczesnym czytelnikom przypominają przedwojenni wyborcy, zainteresowani rozwojem swojego miasta i tym, w czyje ręce oddana zostanie lokalna władza.

SPRAWOZDANIE Z KONFERENCJI NAUKOWEJ

„Prawne, administracyjne i ekonomiczne uwarunkowania działalności lotniczej w Polsce 17 kwietnia 2013 r.”

Dnia 17 kwietnia 2013 roku Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy zorganizował w murach Muzeum Dyplomacji i Uchodźstwa Polskiego w Bydgoszczy ogólnopolską konferencję naukową pt. Prawne, administracyjne i ekonomiczne uwarunkowania działalności lotniczej w Polsce. Inicjatorami i głównymi organizatorami konferencji byli dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. nadzw., kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego i Prawa Ochrony Środowiska Instytutu Prawa, Administracji i Zarządzania oraz mgr Katarzyna Biskup, asystent w tym Zakładzie.

Rada Honorowa Konferencji:

- 1) płk prof. zw. dr hab. inż. Jarosław Wołęjszo – Dziekan Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej;
- 2) dr hab. Anna Koziczak prof. UKW – Dziekan Wydziału Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy;
- 3) mgr Jacek Joachimowski – Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego;
- 4) Edward Hartwich – Wicemarszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego;
- 5) Roman Jasiakiewicz – Przewodniczący Rady Miasta Bydgoszcz;
- 6) Stanisław Szpera – Prezes Bydgoskiego Aeroklubu.

Rada Naukowa Konferencji:

- 1) prof. zw. dr hab. Janina Ciechanowicz-McLean – Kierownik Katedry Prawa Gospodarczego Publicznego i Ochrony Środowiska Uniwersytetu Gdańskiego;
- 2) prof. Ivan Pankevych, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego imienia Ivana Franki;
- 3) prof. Vitaliy Semkiv, Zastępca Dziekana ds Naukowych, Wydział Prawa Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego imienia Ivana Franki;
- 4) dr hab. Zbigniew Bukowski prof. nadzw. – Kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego oraz Prawa Ochrony Środowiska;
- 5) dr hab. Tomasz Justyński, prof. nadzw. – Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu;

- 6) dr hab. Sławomir Kamosiński prof. nadzw. – Kierownik Zakładu Ekonomii, Finansów Publicznych i Zarządzania;
- 7) dr hab. Agnieszka Skóra, prof. nadzw. – Kierownik Katedry Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu;
- 8) dr Anna Konert – Prodzikan ds. rozwoju naukowego i współpracy międzynarodowej Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie.

Patronat Honorowy nad konferencją objęły następujące instytucje:

- 1.) Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego – Piotr Ołowski;
- 2.) Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego;
- 3.) Prezydent Miasta Bydgoszcz.

Patronat Medialny nad konferencją sprawowały:

- 1.) TVP Bydgoszcz;
- 2.) Radio Pomorza i Kujaw;
- 3.) Serwis internetowy airlaw.pl;
- 4.) Serwis internetowy latajacabydgoszcz.pl.

Konferencja była forum wymiany poglądów, przemyśleń i doświadczeń pomiędzy naukowcami z różnych ośrodków akademickich z całej Polski oraz praktykami, zatrudnionymi w portach lotniczych, na temat zawłości prawnych, aspektów ekonomicznych oraz administracyjnych odnoszących się do działalności lotniczej w Polsce.

Prelegenci wygłosili następujące referaty:

- 1) dr hab. Z. Bukowski, prof. nadzw., Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, „Uwarunkowania środowiskowe lokalizacji i funkcjonowania lotnisk”
- 2) dr hab. S. Kamosiński, prof. nadzw., Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, „Przemysł lotniczy w Polsce po 1990 roku”
- 3) dr hab. A. Radomyski, Akademia Obrony Narodowej w Warszawie, „Strategie rozwoju linii lotniczych w warunkach silnej konkurencji”
- 4) dr inż. pil. T. M. Markiewicz, Akademia Obrony Narodowej w Warszawie, „Uwarunkowania działalności lotnictwa wojskowego w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej”
- 5) dr L. Karski, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, „EU ETS i lotnictwo”
- 6) dr A. Konert, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie, „Odpowiedzialność przewoźnika lotniczego”
- 7) dr I. Kraśnicka, Uniwersytet w Białymstoku, „Bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego: ewolucja w polskim prawie na tle porównawczym”

- 8) mgr K. Arabczewska-Matys, Akademia Obrony Narodowej w Warszawie, „Wybrane aspekty funkcjonowania portu lotniczego Lublin jako nowego elementu siatki infrastruktury transportowej w Polsce Wschodniej”
- 9) mgr inż. M. Bieńczak, Politechnika Poznańska, „Ilościowe metody lokalizacji portów lotniczych”
- 10) mgr K. Biskup, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, „Spadek wartości nieruchomości wokół infrastruktury lotniskowej? Czy to nieuniknione?”
- 11) mgr M. C. Dalka-Noga, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, „Problematyka prawna związana z udzieleniem koncesji na wykonywanie przewozu lotniczego”
- 12) mgr K. Jaworek, Uniwersytet Śląski, „Świadczenie usług obsługi naziemnej na gruncie dyrektywy 96/67/WE oraz projektu rozporządzenia o świadczeniu usług obsługi naziemnej w portach wspólnotowych - analiza prawno porównawcza”
- 13) mgr K. Kolasa-Sokołowska, Uniwersytet Warszawski, „Zmiany w obowiązkowym ubezpieczeniu OC działalności lotniczej. Aspekty prawne a praktyka ubezpieczycieli”
- 14) mgr A. M. Kosmała, Akademia Obrony Narodowej w Warszawie, „Wpływ elastycznego użytkowania przestrzeni powietrznej na działalność lotnictwa cywilnego i wojskowego w Polsce”
- 15) mgr M. Majewska, Uniwersytet w Białymstoku, „Ochrona praw pasażerów linii lotniczych na gruncie prawa europejskiego i międzynarodowego”
- 16) mgr P. Staniszewski, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, „Przewóz rzeczy – odpowiedzialność przewoźnika”
- 17) mgr B. Stefaniuk, „Uwarunkowania formalno-prawne przy zakładaniu lotnisk w Polsce”
- 18) mgr J. Sznajder, Uniwersytet Rzeszowski, „Obowiązek kontraktowania w lotniczym przewozie osób a cywilnoprawna zasada swobody umów”

Konferencji towarzyszyła wystawa odnosząca się do tematyki lotniczej, którą uczestnicy mogli podziwiać dzięki uprzejmości Dyrektora Muzeum Dyplomacji i Uchodźstwa w Bydgoszczy Pana dra hab. Adama Sudoła, prof. nadzw.

Sporządziła:

mgr Katarzyna Biskup

Asystent w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania
UKW w Bydgoszczy



Uczestnicy konferencji podczas ceremonii powitania na organizowanym przez Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania przedsięwzięciu.



Przedstawiciele Akademii Obrony Narodowej oraz Instytutu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW.



Podczas obrad

NOTY O AUTORACH

mgr Katarzyna Biskup – magister administracji, ukończyła studia podyplomowe z zakresu Zarządzania lotnictwem na Akademii Obrony Narodowej w Warszawie oraz studia podyplomowe z zakresu Zarządzania nieruchomościami na Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. Asystent w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania UKW w Bydgoszczy, licencjonowany zarządca nieruchomości. Jej zainteresowania naukowe obejmują zagadnienia związane z prawem lotniczym, administracyjnym oraz szeroko pojmowanym rynkiem nieruchomości.

mgr Michał Chmielnicki – doktorant w Zakładzie Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, absolwent prawniczych studiów magisterskich na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; absolwent czterech studiów podyplomowych w zakresie: zarządzania funduszami strukturalnymi i prawa Unii Europejskiej, rachunkowości, zamówień publicznych oraz bezpieczeństwa i higieny pracy. Zawodowo związany z administracją samorządową.

dr Anna Folgier – adiunkt w Zakładzie Prawa Administracyjnego i Prawa Ochrony Środowiska UKW w Bydgoszczy, radca prawny, członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy.

dr Grzegorz Górniewicz – adiunkt w Zakładzie Ekonomii, Finansów Publicznych i Zarządzania w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania UKW w Bydgoszczy. Zainteresowania naukowe koncentruje wokół dwóch szeroko pojmowanych dziedzin naukowych: makroekonomii (problemy dotyczące długu publicznego, wzrostu gospodarczego, jego pułapów i cykliczności) oraz międzynarodowych stosunków gospodarczych (międzynarodowe przepływy czynników produkcji, w tym szczególnie kapitału). Jest autorem czterech monografii: *Zadłużenie zagraniczne. Polska a kraje rozwijające się*; *Wprowadzenie do międzynarodowych przepływów kapitału*; *Konsekwencje międzynarodowych przepływów kapitału dla gospodarki światowej ze szczególnym uwzględnieniem Polski*; *Dług publiczny. Historia, teraźniejszość, przyczyny i perspektywy*), a także ponad 50 artykułów naukowych.

dr Adam Jakuszewicz – adiunkt w Zakładzie Ustroju Państwa i Teorii Prawa w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania UKW w Bydgoszczy, doktor prawa Europejskiego Uniwersytetu Viadrina we Frankfurcie nad Odrą, absolwent studiów licencyjnych filologii angielskiej w Wyższej Szkole Lingwistycznej w Częstochowie. Specjalizuje się w zakresie ochrony praw podstawowych w aspekcie prawnoporównawczym. Poza tym interesuje się filozofią prawa, etyką, angielskim językiem prawniczym oraz kulturą państw hiszpańskiego i portugalskiego obszaru językowego.

mgr Marcin Jucha – doktorant na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej Instytutu Spraw Publicznych w UJ w Krakowie.

dr Rafał Kania – dziekan Wydziału Administracji Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku, filia w Iławie, adiunkt na Wydziale Administracji SWPW w Płocku, doktor nauk prawnych, absolwent MBA (ALK), menedżer z wieloletnim doświadczeniem w zakresie praktycznego funkcjonowania organizacjami publicznymi (m.in. w latach 2007-2012 Prezes Zarządu spółki komunalnej MZGM-TBS sp. z o.o. w Płocku), współpracownik kancelarii prawnych. Zainteresowania naukowe-normatywne aspekty zarządzania, zarządzanie publiczne, nauka administracji, gospodarka komunalna, historia doktryn polityczno-prawnych.

mgr Agnieszka Kilińska-Pękacz – asystent w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. Jej zainteresowania naukowe obejmują zagadnienia związane z prawem karnym, prawem rodzinnym oraz stosunki międzynarodowe

dr hab. Radosław Krajewski – prof. nadzwyczajny w Zakładzie Nauk Penalnych i Kryminalistyki w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania UKW w Bydgoszczy oraz w Szkole Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół zagadnień prawa karnego. Jest autorem ponad 130 opracowań naukowych i popularnonaukowych, w tym 10 książek.

mgr Krzysztof Lewandowski – doktorant w Zakładzie Prawa Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; członek Koła Naukowego w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; absolwent Dęblińskiej Szkoły Orłąt i Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku; członek Rady Sołectkiej Osielska; prezes organizacji pozarządowej o statusie pożytku publicznego; zawodowo związany z administracją bezpieczeństwa i obronności.

dr Marcin Skinder – adiunkt w Zakładzie Ekonomii, Finansów Publicznych i Zarządzania w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania UKW w Bydgoszczy, politolog, zajmuje się organizacją podmiotów polityki społecznej, kwestiami społecznymi i zagadnieniami z zakresu szkolnictwa wyższego. Szczególnie ceni rolę Procesu Bolońskiego w rozwoju wyższego poziomu kształcenia. W 2007 r. obronił pracę doktorską dotyczącą realizacji Procesu Bolońskiego i transformacji szkolnictwa wyższego w województwie kujawsko-pomorskim na Wydziale Nauk Politycznych Akademii Humanistycznej im. Aleksandra Gieysztora w Pułtusku. Przygotowuje rozprawę habilitacyjną nt. procesów harmonizowania szkolnictwa wyższego w wybranych państwach europejskich w latach 1990-2011. Opublikował między innymi: *Proces boloński: projekt społeczno-edukacyjny w latach 1999-2010* (w roku 2010); *Polityka społeczna: wybrane aspekty* (w roku 2009).

dr Adam Strzelecki – adiunkt w Zakładzie Ekonomii, Finansów Publicznych i Zarządzania w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania UKW w Bydgoszczy oraz adiunkt w Toruńskiej Szkole Wyższej. W 1984 r. uzyskał stopień doktora nauk prawnych ze specjalnością prawo bankowe na UMK w Toruniu, ukończył Podyplomowe Studium Funkcjonowania Gospodarki Narodowej w 1995 r. „Pieniądz i Bankowość” na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Wieloletni dyrektor oddziału w NBP w Lipnie, oddziału wojewódzkiego, a następnie okręgowego NBP we Włocławku, oddziału Kredyt Banku SA we Włocławku. Autor podręcznika *Zarys prawa bankowego* oraz licznych publikacji z zakresu prawa bankowego, w tym bankowości spółdzielczej, finansów samorządu terytorialnego, etyki w biznesie, bankowości i administracji publicznej.

prof. Bartosz Rakoczy – prof. zw. dr hab. z zakresu prawa ochrony środowiska, prof. UMK w Toruniu, prof. UKW w Bydgoszczy, kierownik Katedry Prawa Ochrony Środowiska UMK w Toruniu, radca prawny.

dr Piotr Rączka – pracownik Katedry Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji UMK w Toruniu, radca prawny.

dr Janusz Wiśniewski – adiunkt w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania UKW w Bydgoszczy. Specjalista z zakresu prawa pracy (szczególnie zagadnień związanych z elastycznymi formami świadczenia pracy) i prawa gospodarczego. Autor ponad 40 publikacji z zakresu tej tematyki. Opublikował m. in.: *Prawne aspekty pracy tymczasowej* (Toruń 2007), *Różnorodne formy zatrudnienia* (Toruń 2010).

doc. dr Liliya Yarmol – PhD in Law, docent, department of Theory and Philosophy of Law Academic Institute of Law and Psychology National University Lvov Polytechnic.